

Goedkeuring van het op 30 maart 1961 te New York tot stand gekomen Enkelvoudig Verdrag inzake verdoovende middelen, 1961, met bijlagen, en van het voornemen tot opzegging van het op 26 juni 1936 te Genève gesloten Verdrag tot onderdrukking van de sluikehandel in verdoovende middelen, met Protocol van ondertekening

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Inleiding

Het Enkelvoudig Verdrag inzake Verdoovende Middelen vervangt voor de Staten, die toetreden, de navolgende acht overeenkomsten op het terrein van het toezicht op verdoovende middelen, te weten:

het op 23 januari 1912 te 's-Gravenhage gesloten Internationaal Opiumverdrag (*Stb.* 1920, 290) (hierna te noemen Verdrag van 1912);

de op 11 februari 1925 te Genève gesloten Overeenkomst nopens het gebruik van bereid opium (*Stb.* 1927, 65) (hierna te noemen Overeenkomst van 1925);

het op 19 februari 1925 te Genève gesloten Verdrag betreffende de vervaardiging en de bereiding van, alsmede de handel in verdoovende middelen (*Stb.* 1928, 356) (hierna te noemen Verdrag van 1925);

het op 13 juli 1931 te Genève gesloten Verdrag tot beperking van de vervaardiging en tot regeling van de distributie van verdoovende middelen (*Stb.* 1933, 322) (hierna te noemen Verdrag van 1931);

de op 27 november 1931 te Bangkok gesloten Overeenkomst nopens het gebruik van bereid opium (*Stb.* 1937, 13) (hierna te noemen Overeenkomst van 1931);

het op 11 december 1946 te New York gesloten Protocol tot wijziging van de Overeenkomsten, Verdragen en Protocolen inzake verdoovende middelen (*Stb.* I 175) (hierna te noemen Protocol van 1946);

het op 19 november 1948 te Parijs gesloten Protocol tot het onder internationaal toezicht brengen van verdoovende middelen, welke buiten de werkkring vallen van het Verdrag van 13 juli 1931 tot beperking van de vervaardiging en tot regeling van de distributie van verdoovende middelen, zoals gewijzigd bij het Protocol van 11 december 1946 (*Stb.* K 464) (hierna te noemen Protocol van 1948);

het op 23 juni 1953 te New York gesloten Protocol ter beperking en regeling van de verbouw van de papaver, alsmede van de produktie van, de internationale handel en de groot-handel in en het gebruik van opium (laatstelijk *Trb.* 1955, 158) (hierna te noemen Protocol van 1953). Dit protocol, dat overigens niet door het Koninkrijk is bekrachtigd, is nog niet in werking getreden.

De op 26 juni 1936 te Genève gesloten Conventie voor de afschaffing van de sluikehandel in gevaarlijke geneesmiddelen (hierna te noemen het Verdrag van 1936) blijft van kracht. Op grond van hierna uiteen te zetten overwegingen zijn ondergetekenden niettemin van oordeel, dat tegelijk met de bekrachtiging van het Enkelvoudig Verdrag opzegging van het Verdrag van 1936 dient plaats te vinden.

Nederland heeft steeds actief deelgenomen aan de totstandkoming van de internationale verdragen betreffende verdoovende middelen, getuige ook, dat het Verdrag van 1912 te 's-Gravenhage werd gesloten en Nederland depositaire werd. Uiteraard is aanvankelijk de verantwoordelijkheid ten opzichte van het toenmalige Nederlands-Indië daarbij de drijvende kracht geweest. Daarnaast heeft Nederland zelf echter als fabrieks-

land een niet minder direct belang bij deze verdragen gehad en behouden.

In een door de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties bijeen geroepen Diplomatieke Conferentie, die van 24 januari tot 25 maart 1961 onder voorzitterschap van de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties te New York is gehouden, is de tekst van het onderhavige verdrag vastgesteld. Aan de opstelling daarvan ligt de in toenemende mate in de kring van de bij de bestaande verdragen Partij zijnde Staten gegroeide wens ten grondslag tot:

het vervangen van de bestaande internationale verbintenissen op het gebied van de verdoovende middelen door één goed overzichtelijk verdrag;

het verminderen van het aantal internationale lichamen, belast met de controle op verdoovende middelen;

het regelen van de produktie der grondstoffen (papaver, bolkaf, coca en hennepplant).

Op 31 juli 1961 is het verdrag voor het Koninkrijk ondertekend.

Voorgeschiedenis

1. Haagse Conferentie van 1912

Rond de jaarwisseling van 1912 vond te 's-Gravenhage de eerste intergouvernementele conferentie op mondiaal niveau plaats over het misbruik van verdoovende middelen. Hieruit resulteerde het eerste internationale verdrag, dat de geleidelijke onderdrukking van het opiumschiiven beoogde en overigens het gebruik van opium en de opiumderivaten morfine en heroïne, alsmede cocaïne beperkte tot medische en andere wettige doeleinden. Het gebruik van deze verdoovende middelen werd afhankelijk gesteld van een systeem van vergunningen en administratieve verantwoording. Op deze wijze werd in zeer eenvoudige vorm de grondslag gelegd voor het huidige internationale regiem met betrekking tot de produktie en het gebruik van, en de handel in verdoovende middelen. Ook werd nog overeengekomen door tussenkomst van de Nederlandse Regering informaties betreffende nationale wetgeving en statistieken uit te wisselen.

2. De periode van de Volkenbond

Krachtens de bepalingen van de vredesverdragen, die aan de Eerste Wereldoorlog een einde maakten, traden vele staten, die dit nog niet hadden gedaan, toe tot het Verdrag van 1912. Ingevolge artikel 23 (c) van zijn Constitutie werd de Volkenbond belast met het algemeen toezicht op de uitvoering van de verdragen met betrekking tot de handel in opium en andere gevaarlijke geneesmiddelen.

In 1920 werd het Raadgevend Comité van de Volkenbond inzake handel in opium en andere gevaarlijke geneesmiddelen in het leven geroepen. Evenals zijn opvolger, de Commissie voor Verdoovende Middelen van de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties, was het comité samengesteld uit vertegenwoordigers van landen-grondstoffenleveranciers, landen-grondstoffenverwerkers en van landen, waar de sluike-

handel in verdovende middelen een ernstig sociaal probleem vormde. Het comité bereidde vijf verdragen voor, die alle verbetering beoogden van het systeem van het internationaal toezicht op verdovende middelen.

In 1924 kwam te Bangkok een conferentie bijeen, waarin ook Nederland was vertegenwoordigd, welke conferentie zich in het bijzonder met het vraagstuk van het opiumschuiven in het Verre Oosten bezig hield. Begin 1925 aanvaardde zij een overeenkomst, welke ten doel had de opiumhandelaren onder strenge controle te houden en geleidelijk tot een afschaffing van het opiumschuiven te komen, zulks door oprichting van regeerings-monopolies voor invoer, verkoop en distributie van opium, gepaard met een vergunningstelsel en rantsoenering.

Intussen hadden 41 staten, waaronder Nederland, gehoorgevende aan een Resolutie van de Algemene Vergadering van de Volkenbond, in november 1924 delegaties afgevaardigd naar een algemene conferentie aangaande verdovende middelen. Ongelukkigerwijs trokken twee belangrijke delegaties zich terug: die van China en van de Verenigde Staten. Namens de overige deelnemende landen werd in februari 1925 het Verdrag van Genève ondertekend. Dit verdrag, voortbouwend op de grondslagen, die in 1912 waren gelegd, stelde het thans nog steeds bestaande en door het enkelvoudig verdrag gecontinueerde systeem van vergunningen en administratieve verantwoording voor transakties in verdovende middelen in, en stelde rapportering over de toepassing van de internationale verdragen verplicht. Dit vergunningssysteem heeft betrekking op iedere afzonderlijke invoer en uitvoer van grondstoffen, halffabrikaten en eindprodukten en dus niet alleen op vervaardigde geneesmiddelen. Het Verdrag van 1925 heeft voorts op meer verdovende middelen (zoals hashish, chang, marihuana, cocablad) betrekking dan zijn voorloper van 1912, terwijl het bovendien mogelijk maakt nieuwe middelen onder zijn werking te brengen. Bij dit verdrag werd ook het onafhankelijke orgaan, de Permanente Centrale Opium Raad opgericht; zijn taak was de statistieken te onderzoeken, welke de regeringen gehouden waren periodiek te verschaffen over de produktie van grondstoffen, over de vervaardiging, over de in- en uitvoer, over het verbruik van voorraden en over inbeslagname van onwettig in het verkeer gebrachte narcotische middelen. Tot de bestrijding van het opiumschuiven, een misstand, die onverminderd voortduurde, heeft het Verdrag van 1925 weinig of niet bijgedragen.

Desondanks nam in de twintigerjaren de sluikhandel een steeds groter omvang aan als gevolg van de overproduktie van grondstoffen. Hernieuwd internationaal overleg was dus geboden. In 1931 vond dan ook andermaal een conferentie te Genève plaats, die het z.g. „Limitatie-Verdrag” aannam. Het Verdrag van 1931, dat in 1933 van kracht werd, bedoelde tot een soort „planning” voor de vervaardiging van en het handelsverkeer met verdovende middelen op wereldbasis te komen. Iedere regering is krachtens dit verdrag gebonden jaarlijks ramingen te verstrekken van haar behoeften aan verdovende middelen voor *medische en wetenschappelijke doeleinden*. Op de basis van deze ramingen worden voor ieder land de toegestane quota voor vervaardiging en invoer berekend. Met het oog hierop werd bij dit verdrag een derde orgaan in het leven geroepen, het Orgaan van Toezicht, in het bijzonder belast met de bestudering van de ramingen en de vaststellingen van de jaarlijkse schatting van de wereldbehoeften aan verdovende middelen. Verder voorzorg het verdrag in een procedure, krachtens welke nieuwe verdovende middelen, *die chemisch verwant aan morfine en cocaïne zijn*, onder internationaal toezicht konden worden geplaatst. Ten slotte stelde het Verdrag van 1931 een ruimere berichtgeving verplicht, met name over relevante details van ieder belangrijk geval van ongeoorloofde handel, alsmede ook een jaarrapport over het overheidstoezicht op verdovende middelen. Beide vormen van rapportage zijn, te zamen met de ramingen en statistieken, het stelsel van de in- en uitvoerlicenties, en de uitwisseling van nationale wetten en bepalingen, nog steeds de grondslag voor de internationale controle op het terrein van de verdovende middelen.

In 1931 vond verder andermaal een regionale conferentie inzake het opiumschuiven te Bangkok plaats, waarin Frankrijk, Brits-Indië, Japan, Nederland, Portugal, Thailand en het Verenigde Koninkrijk waren vertegenwoordigd. Deze bracht de betrokken landen slechts een beperkte stap voorwaarts op de weg van de afschaffing van het opiummisbruik. De verdere vooruitgang moest wachten tot na de Tweede Wereldoorlog.

In de jaarlijkse bijeenkomsten van het Raadgevend Opium Comité werd steeds meer duidelijk, dat vele sluikhandelaren, in het bijzonder de leiders van deze misdadige handel, in staat waren aan vervolging te ontkomen, dank zij principiële verschillen in de nationale strafrechtwetgeving, alsmede dank zij het gebrek aan rechtstreekse samenwerking tussen de nationale diensten, belast met de tenuitvoerlegging der wetgeving betreffende de verdovende middelen en de opsporing van misdrijven. De derde Conferentie van Genève in 1936 was dan ook speciaal gewijd aan de bestrijding van de sluikhandel. 42 Staten aanvaardden het Verdrag van 1936, waarin regels werden gegeven betreffende de uitlevering en waarbij de regeringen werden verplicht bepaalde delicten, in het buitenland gepleegd, te vervolgen. Bovendien voorzorg het verdrag in een betere organisatie van internationale samenwerking bij de opsporing. De verdragspartijen verplichtten zich een centraal bureau ter bestrijding van sluikhandel en ter bevordering van internationale samenwerking op te richten.

De internationale administratieve samenwerking werd gedurende de Tweede Wereldoorlog op sommige punten voortgezet. Na het einde van de oorlog gaven Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk gehoor aan hun gedurende de oorlog in een notawisseling met de Verenigde Staten aangegane verplichting om het opiumschuiven in hun toenmalige gebiedsdelen in het Verre Oosten te verbieden.

3. Periode van de Verenigde Naties

In 1946 riep de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties de Commissie voor Verdovende Middelen in het leven, die de taken van het Raadgevend Opium Comité van de Volkenbond overnam. In hetzelfde jaar hechtte de Algemene Vergadering haar goedkeuring aan een Protocol, krachtens hetwelk het Permanent Centraal Opium Comité en het Orgaan van Toezicht onder auspiciën van de Verenigde Naties hun taak zouden voortzetten. Het systeem van vooroorlogse verdragen, waarop het internationale toezicht was gebaseerd, was weliswaar in toenemende mate bruikbaar gebleken, doch vertoonde daarnaast toch ook een aantal zwakke plekken. Zo voorzien de bestaande verdragen niet in een sluitend toezicht op de produktie van en de binnenlandse handel in plantaardige produkten (opium, cocablad, cannabis), welke met bolkaf de grondstoffen voor alle vóór 1939 bekende verdovende middelen vormen (verder aangeduid als „natuurlijke” verdovende middelen). Wel beperken zij het gebruik van verdovende middelen tot medische en wetenschappelijke doeleinden, doch een mondiaal verbod van het gebruik van opium, cocablad en Indische hennep voor andere doeleinden was nog immer niet gerealiseerd. En bovenal konden de problemen, door de ontdekking van synthetische verdovende middelen teweeggebracht, moeilijk worden opgelost binnen het vooroorlogse verdragsstelsel, tot stand gekomen in een tijd, dat de synthetica nog onbekend waren. In tegenstelling tot de alkaloiden, afgeleid van opium en cannabis, behoren de synthetische verdovende middelen niet tot deze chemische verbindingen. Het gaat hierbij om produkten die, als zovele voortbrengselen van de chemische industrie, uit petroleum en koolteer worden afgeleid.

Verdere internationale actie was dus nodig en in 1948 nam de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een Protocol aan, op grond waarvan de Wereldgezondheidsorganisatie werd gemachtigd verdovende middelen, die niet krachtens de bestaande opiumverdragen onder controle konden worden gebracht, ongeacht of zij synthetisch zijn of niet, als zodanig aan te wijzen. 55 staten, waaronder Nederland, zijn partij bij dit protocol. Bijna 50 nieuwe narcotica zijn sindsdien aldus onder internationaal toezicht gesteld. Het protocol machtigt

daarenboven de Commissie voor Verdovende Middelen om in afwachting van de uitspraak van de Wereldgezondheidsorganisatie tot een *voorlopig* internationaal toezicht te besluiten.

Enkele jaren later stelden de Verenigde Naties het Protocol van 1953 vast, krachtens hetwelk opiumproducerende landen verplicht zijn een systeem van toezicht in te voeren, dat neerkomt op een nationaal opiummonopolie. Slechts aan enkele landen, genoemd in het protocol, is het toegestaan opium voor export te produceren. Het protocol — op 8 maart 1963 van kracht geworden¹⁾ — heeft er toe bijgedragen, dat alle opiumproducerende landen een systeem van toezicht hebben opgezet in de zin van het protocol, terwijl sommige (Afghanistan en Iran) inmiddels de papaververbouw voor opiumproductie hebben verboden. Op advies van de Commissie voor Verdovende Middelen is sinds 1959 in het Uitgebreid Programma voor Technische Bijstand van de Verenigde Naties een scheiden post uitgetrokken om deze landen van advies te kunnen dienen bij de uitvoering van deze maatregelen. Voorts zijn in het Protocol van 1953 beperkende bepalingen met betrekking tot bolkaf vervat.

Het enkelvoudig verdrag

Toen begrijpelijkerwijs na de Tweede Wereldoorlog de behoefte werd gevoeld aan een eenvoudige, overzichtelijke en betere internationale codificatie met betrekking tot de productie van en handel in verdovende middelen, heeft Nederland, met name in de Commissie voor Verdovende Middelen, waarin het van 1946 tot en met 1952 en van 1960 tot 1963 was vertegenwoordigd, het zijne trachten bij te dragen aan de totstandkoming van een nieuw verdrag, dat alle bestaande verplichtingen, aangepast in het licht van de tegenwoordige omstandigheden, zou samenvatten.

Na een langdurige voorbereiding, waarbij tot tweemaal toe de Lid-Staten der Verenigde Naties over een verdragstekst werden geraadpleegd, bood de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties in 1958 een derde ontwerp aan de Regeringen der Lid-Staten voor commentaar aan. Over dit ontwerp is in de eerste plaats hier te lande interdepartementaal overleg gepleegd, waarbij ook de Regeringen van de beide overzeese rijksoorden waren vertegenwoordigd. Vervolgens is de tekst aan Benelux-overleg onderworpen. Het Koninkrijk en de beide Benelux-partners hebben vervolgens een nagenoeg gelijk-luidend commentaar ingediend.

Waarin onderscheidt zich nu het nieuwe verdrag ten opzichte van de bestaande verdragen?

1. De inwerkingtreding is als te doen gebruikelijk afhankelijk van een minimum-aantal bekrachtigingen (artikel 41), doch niet meer van het partij worden van een zeker aantal productie- en fabriekslanden.

2. Het aantal landen, dat opium voor export mag verbouwen, is niet meer limitatief opgesomd, waardoor, nu een gevaar voor overproductie niet langer bestaat, een redelijk aanbod verzekerd kan blijven zonder dat het gevaar voor de sluikehandel wordt vergroot (artikel 24).

3. Het Permanent Centraal Opium Comité en het Orgaan van Toezicht zijn tezamen gevoegd in de Internationale Raad van Toezicht op Verdovende Middelen (artikel 45), terwijl het afzonderlijke secretariaat, dat deze beide organen terzijde stond, is opgeheven. De afdeling Verdovende Middelen van de Verenigde Naties zal als secretariaat zowel van het Comité als van de Commissie voor Verdovende Middelen optreden (artikel 16).

4. Een geleidelijke afschaffing is voorzien van het gebruik van narcotica voor andere dan medische en wetenschappelijke doeleinden (artikel 49).

5. In bepaalde gevallen is een schriftelijke procedure voor amendering mogelijk gemaakt (artikel 47).

6. Landen, die samenwerken in een douane-unie, krijgen de bevoegdheid voor wat de toepassing van bepaalde verdrags-

artikelen betreft, hun grondgebied als één geheel te doen aanmerken (artikel 43, lid 2).

Op al deze punten achten ondergetekenden het nieuwe verdrag een verbetering ten opzichte van zijn voorgangers. Aangezien ook overigens de verdragstekst niet tot enigerlei reserve aanleiding behoeft te geven, zijn ondergetekenden van oordeel, dat het Koninkrijk het Enkelvoudig Verdrag behoort te bekrachtigen.

Ter nadere, artikelsgewijze toelichting van dit standpunt moge het volgende dienen. Wat de vele onbesproken gelaten artikelen betreft zij volstaan met de algemene opmerking, dat deze in essentie zozeer overeenkomen met die der bestaande verdragen, dat daardoor geen of geen noemenswaardige wijziging in de thans geldende verplichtingen wordt veroorzaakt.

Artikel 2. Dit verdragsartikel regelt, afhankelijk van het verslavings-effect, de controle op verdovende middelen en op bereidingen, die zodanige middelen bevatten. In dit artikel wordt daartoe verwezen naar vier Aanhangsels.

In Aanhangel I zijn of worden opgenomen:

a. stoffen, waarvan de verslavende werking groter is dan die van codeïne en nagenoeg gelijk aan die van morfine;

b. stoffen, die kunnen worden omgezet in één der onder a bedoelde stoffen;

c. stoffen, die kunnen leiden tot een misbruik, dat te vergelijken is met dat van hennep, de hars van hennep of cocaïne;

d. stoffen, die kunnen worden omgezet in één der onder c bedoelde stoffen.

In Aanhangel II zijn of worden opgenomen:

a. stoffen, waarvan de verslavende werking niet groter is dan die van codeïne, maar minstens even groot als die van dextropropoxyfeen;

b. stoffen, die kunnen worden omgezet in één der onder a bedoelde stoffen.

Op bereidingen, die de in Aanhangsels I en II opgesomde verdovende middelen bevatten, zijn in grote trekken dezelfde controlemaatregelen van toepassing als ten aanzien van deze verdovende middelen zelf zijn vastgesteld. Een sterk vereenvoudigd regime wordt daarentegen toegepast op de bereidingen, die zijn of worden vermeld in Aanhangel III, te weten:

bereidingen, voor zover deze niet meer bevatten dan een bepaalde hoeveelheid van in Aanhangel II vermelde verdovende middelen en op zodanige wijze zijn gemengd met andere bestanddelen, dat zij geen of een te verwaarlozen gevaar voor misbruik teweegbrengen.

Ten slotte zijn of worden in Aanhangel IV opgenomen

a. stoffen, genoemd in Aanhangel I, die een sterke verslavende werking hebben, of aanleiding kunnen geven tot misbruik, zonder dat dit gevaar wordt gecompenseerd door therapeutische voordelen, die geen ander bekend verdovend middel kan bieden;

b. stoffen, waarvan het gebruik om specifieke medische redenen als een gevaar voor de volksgezondheid moet worden beschouwd.

Het aan de conferentie voorgelegde ontwerp ging wat betreft de betekenis van Aanhangel IV aanzienlijk verder dan thans het geval is. Daarin was immers bepaald, dat dit Aanhangel de verdovende middelen zou vermelden, waarvan de productie en het gebruik anders dan voor klinisch en wetenschappelijk spoorwerk zou zijn *verboden*. In Aanhangel IV zijn thans vier stoffen opgenomen, waaronder diacetylmorfine (heroïne). De overgrote meerderheid van de delegaties ter diplomatieke conferentie, w.o. die van het Koninkrijk, stelde zich op het standpunt, dat de arts in beginsel geen geneesmiddel mag onthouden. De betekenis van plaatsing van een verdovend middel in Aanhangel IV is dan ook in het verdrag deze, dat een verbod of anders een bijzonder toezicht wordt *aanbevolen*. In Nederland wordt ten aanzien van diacetylmorfine een verscherpt toezicht uitgeoefend.

¹⁾ Trb. 1963, 46.

Artikel 3. In afwijking van de regeling vervat in het Protocol van 1948 is het niet meer de Wereldgezondheidsorganisatie, die beslist of een stof als een verdovend middel behoort te worden aangewezen, doch de Commissie voor Verdovende Middelen, gelet op de aanbeveling van de Wereldgezondheidsorganisatie terzake. Tegen de beslissing van de Commissie voor Verdovende Middelen kan elke partij bij het verdrag in beroep komen bij de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties.

Artikelen 5 t/m 16. Het verdrag noemt als internationale organen van toezicht de Commissie voor Verdovende Middelen van de Economische en Sociale Raad der Verenigde Naties (hierna te noemen: de commissie) en de Internationale Raad van Toezicht op Verdovende Middelen (hierna te noemen: de raad). De raad is een door het verdrag ingesteld nieuw internationaal orgaan van toezicht, dat ingevolge artikel 45, lid 2, op een nader door de ECOSOC te bepalen tijdstip in de plaats zal treden van het Permanent Centraal Opium Comité, ingesteld op grond van het Verdrag van 1925, en van het Orgaan van Toezicht, ingesteld op grond van het Verdrag van 1931. Werd reeds op deze wijze een organisatorische vereenvoudiging bewerkstelligd, tevens is besloten een gemeenschappelijk secretariaat voor commissie en raad in te stellen ¹⁾, waarmede ingevolge artikel 16 van het verdrag de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties is belast; laatstgenoemde zal hiervoor in de praktijk gebruik maken van de dienst van de „United Nations Division of Narcotic Drugs”. Het verdrag regelt de wijze van samenstelling van de raad (artikel 9). Zodanige regels konden met betrekking tot de commissie achterwege blijven. Zij ontleent haar bestaan aan resolutie 9 (I) van de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties van 16 februari 1946.

De door de betrokken Lid-Staten tot leden der commissie benoemde personen genieten de voorrechten en immuniteiten als bedoeld in artikel IV van het op 13 februari 1946 te Londen gesloten verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties (laatstelijk *Trb.* 1960, 33), terwijl de leden van de raad de voorrechten en immuniteiten genieten, welke ingevolge artikel VI van genoemd verdrag aan „deskundigen met zendingen voor de Verenigde Naties” worden toegekend. Een desbetreffende regeling behoeft derhalve niet in het onderhavige verdrag te worden opgenomen.

Artikelen 24 en 25. Artikel 24 geeft een aantal restrictieve voorschriften met betrekking tot de papaververbouw voor opiumproductie. Volgens het ontwerp-verdrag was dit regime voor een belangrijk stuk ook van toepassing op het zgn. bolkaf. Hierbij was geen rekening gehouden met het feit, dat in bepaalde landen de papaververbouw uitsluitend geschiedt voor de winning van blauwmaanzaad, dat als zodanig een consumptieartikel is en verder papaverolie oplevert, geschikt voor gebruik als spijsolie en voor de bereiding van fijne verven. Het stro van blauwmaanzaad is afval zonder waarde. Waardevoller is het bolkaf (strodeeltjes, afkomstig van de zaadbollen), dat enkele tiende delen van procenten aan alkaloïden bevat. In Nederland wordt blauwmaanzaad verbouwd voor olie-extractie. Het bolkaf van het in Nederland verbouwde blauwmaanzaad heeft onder normale omstandigheden geen economische betekenis; het pleegt te worden verbrand. De Nederlandse industrie verwerkt deze grondstof wel, doch koopt deze grotendeels in Zuid- en Oost-Europa. Om nu enerzijds niet nodeloos de verbouw van blauwmaanzaad te zeer onder beperkende bepalingen te doen vallen en anderzijds toch de nodige controle te waarborgen, is een aparte regeling voor bolkaf in het verdrag opgenomen overeenkomstig de regeling ter zake in het Protocol van 1953. Deze regeling komt hierop neer, dat landen, die verbouw en verbruik van blauwmaanzaad voor andere doeleinden dan die der opiumproductie toestaan, zich verplichten de nodige wettelijke maatregelen te treffen om zeker te stellen:

1. dat opium niet wordt vervaardigd uit maanzaadbollen, verbouwd voor andere doeleinden dan de produktie van opium en

2. dat anders de vervaardiging van verdovende middelen uit bolkaf onder toezicht wordt gesteld.

Het verdrag voorziet in tegenstelling tot het verdergaande ontwerp slechts in een stelsel van in- en uitvoercertificaten voor bolkaf en stelt daarnaast statistieken over de in- en uitvoer van bolkaf verplicht.

Artikel 30. In het ontwerp-verdrag was een bepaling neergelegd, dat door artsen recepten voor de in Aanhangsel I opgenomen verdovende middelen slechts op officieel recepten-papier, afgegeven uit boekjes met souches, zouden mogen worden afgegeven. Voorts kende het ontwerp een bepaling, dat ten aanzien van verdovende middelen zou moeten worden gebezigd de door de Wereldgezondheidsorganisatie aanbevolen „international non-proprietary name” (t.w. de benaming van nieuwe geneesmiddelen, die korter en welluidender is dan de chemische omschrijving en waarvan genoemde organisatie, zoveel als in haar vermogen ligt, heeft vastgesteld, dat deze niet in enig land als handelsmerk is ingeschreven). Ten slotte bepaalde het ontwerp, dat op de binnenverpakking van een zending van verdovende middelen een dubbele rode band zou moeten worden aangebracht.

Met name was de eerste bepaling van belang, omdat artsen zich somtijds niet bewust zijn van de verslavende werking van de door hen voorgeschreven geneesmiddelen.

De diplomatieke conferentie heeft er de voorkeur aan gegeven om ten aanzien van deze drie punten niet verder te gaan dan een niet bindend voorschrift in het verdrag op te nemen. Bij de stemming ter zake heeft de Koninkrijksdelegatie zich overigens uitgesproken voor het handhaven van de bindende voorschriften van het ontwerp, waarvoor echter niet de vereiste 2/3 meerderheid werd verkregen. Al deze punten vormen thans mede een onderwerp van overleg met de Europese Commissie en de E.E.G.-partners in het kader van de besprekingen over de harmonisatie van de wetgeving ter zake van de geneesmiddelenvoorziening.

Artikelen 35—37. Op deze artikelen, die voornamelijk het repressief optreden tegen handel in verdovende middelen in strijd met de voorschriften van het verdrag regelen, wordt wat meer in details ingegaan.

Ter diplomatieke conferentie konden ten aanzien van dit onderwerp twee stromingen worden onderkend. Enerzijds was er een streven merkbaar de waarborgen voor een zo doeltreffend mogelijk strafrechtelijk optreden te zoeken in een gedetailleerde regeling van de strafbaarstelling en van de opsporing en rechtshulp op dit terrein. Anderzijds werd naar voren gebracht, dat het onmogelijk is om de repressie van dit soort delicten te plaatsen buiten het kader van de algemene strafwetgeving, welke in een bepaalde staat geldt, en buiten dat van de algemene bepalingen omtrent de rechtshulp. Dit heeft geleid tot de aanvaarding van een constructie, die enigermate het midden houdt tussen het systeem, gevolgd in het Verdrag van 1925, dat slechts zeer algemene bepalingen op dit gebied bevat, en het Verdrag van 1936, dat zich meer gedetailleerd met deze materie inlaat. Een aantal van de gedetailleerde bepalingen uit het Verdrag van 1936 — waaronder ook de bepalingen omtrent de strafbaarstelling van „conspiracy”, waartegen het Koninkrijk der Nederlanden toendertijd een reserve heeft gemaakt — zijn ook in het onderhavige verdrag opgenomen. Daartegenover staat thans echter, dat de verplichting zijn wetgeving aan deze gedetailleerde bepalingen aan te passen, slechts bestaat voor zover dit verenigbaar is met de grondwettelijke bepalingen van de betrokken staat en het systeem van zijn wetgeving.

Artikel 35 verplicht de Staten de nodige maatregelen te treffen, enerzijds om te komen tot een coördinatie van het optreden tegen de sluikhandel in verdovende middelen in de nationale sfeer en anderzijds om elkander internationaal op dit gebied zoveel mogelijk bij te staan, o.m. ook op het gebied van de z.g. „kleine rechtshulp”.

¹⁾ Vergelijk de door de Algemene Vergadering der V.N. genomen Resolutie 1589 (XV) tot goedkeuring van het XXIXe rapport van het „Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions”.

Artikel 36, lid 1, komt overeen met artikel 2 onder *a* van het Verdrag van 1936. Het verplicht tot strafbaarstelling van een aantal handelingen ten aanzien van verdovende middelen, voor zover deze in strijd zijn met het verdrag. De redactie van de bepaling is enigszins genuanceerder dan die uit het Verdrag van 1936, o.m. door het feit dat rekening is gehouden met het verschil tussen opzetsdelicten en straffbare feiten, die niet met opzet zijn begaan. De huidige Nederlandse wetgeving is reeds met deze bepaling in overeenstemming.

De voorschriften, vervat in het tweede lid van artikel 36 onder *a* komen grotendeels overeen met de bepalingen, welke waren opgenomen in artikel 2, onder *b*, *c* en *d*, en in de artikelen 4, 6, 7 en 8 van het Verdrag van 1936. Zoals reeds eerder gezegd, zijn deze bepalingen echter slechts van toepassing voor zover zij verenigbaar zijn met het nationale systeem van wetgeving. Gezien dit voorschrift behoefde het Koninkrijk bij de ondertekening niet de reserve, die het maakte ten aanzien van het Verdrag van 1936 aangaande de strafbaarstelling van „conspiracy” te handhaven. Enige bijzondere voorziening in de nationale sfeer ter uitvoering van het in deze passage bepaalde wordt door de ondergetekenden niet overwogen.

Ook het gestelde met betrekking tot de uitlevering vereist geen bijzondere voorzieningen in de nationale sfeer. De Uitleveringswet is reeds aangevuld met een bepaling, die het mogelijk maakt delicten als hier bedoeld in de uitleveringsverdragen op te nemen.

Artikel 37 heeft betrekking op de inbeslagneming en verbeurdverklaring en komt overeen met artikel 10 van het Verdrag van 1936. Onder de term „verbeurdverklaring” zal voor wat betreft de Nederlandse wetgeving ook de „onttrekking aan het verkeer” moeten worden begrepen. De Nederlandse wetgeving is reeds met het voorschrift in overeenstemming.

In de lijst van verdragen, overeenkomsten en protocollen, die op het tijdstip der inwerkingtreding van het onderhavige verdrag buiten werking zullen treden, wordt geen melding gemaakt van het Verdrag van 1936, daar volgens een aantal ter diplomatieke conferentie vertegenwoordigde Staten de strafbepalingen van het onderhavige verdrag minder stringent zouden zijn dan die van het Verdrag van 1936. Inderdaad bieden de mantelclausules, in de artikelen 35 en 36 vervat, de nationale wetgever alle vrijheid slechts die strafbepalingen uit te vaardigen op het gebied der verdovende middelen, die hijzelf wenselijk acht; anderzijds dient men in het oog te houden, dat het verdrag de nationale wetgever niet belet intern stringenter regelen verbindend te verklaren dan die, waartoe hij krachtens het verdrag is verplicht.

Het voornemen bestaat daarom het verdrag van 1936 voor het Koninkrijk op te zeggen, daar ondergetekenden het noch nodig, noch wenselijk achten, dat het Koninkrijk na de inwerkingtreding van het onderhavige verdrag in de verhouding tot andere partijen nog langer gebonden zou blijven aan de bepalingen van het Verdrag van 1936. Bij deze opzegging zal worden kenbaar gemaakt, dat naar aanleiding van het Verdrag van 1936 de wetgeving ter zake in het Koninkrijk ingrijpend is gewijzigd¹⁾, zodat in feite de strafbepalingen van 1936 wel binnen het Koninkrijk zal worden gehandhaafd.

Artikel 42. Dit artikel regelt de territoriale toepasselijkheid van het verdrag. In het verdrag zijn de bewoordingen van artikel 20 van het Protocol van 1953 grotendeels gevolgd. Een poging van de koninkrijksdelegatie, gelet op de gelijkwaardige positie van de drie delen van het Koninkrijk, een andere formulering ingang te doen vinden, vond onvoldoende weerklank. Alhoewel de in het verdrag opgenomen bewoordingen „alle buiten het moederland gelegen gebieden, voor welke internationale betrekkingen een partij verantwoordelijk is” dus slechts een compromis vormen, heeft de koninkrijksdelegatie niet op verdere wijziging aangedrongen, aangezien deze bewoordingen ook voorkomen in andere internationale regelingen, waarbij het Koninkrijk partij is. Bij ondertekening voor het Koninkrijk der Nederlanden is de gebruikelijke verklaring

¹⁾ Zie *Trb.* 1959, nr. 48, wat betreft de wetgeving in Nederland en Suriname en *Trb.* 1960, nr. 118, voor wat betreft de Nederlandse Antillen.

afgelegd, dat, gezien de staatsrechtelijke gelijkheid van Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen de uitdrukking „buiten het moederland gelegen gebieden”, wat betreft Suriname en de Nederlandse Antillen, zal betekenen „buiten Europa gelegen gebieden”. Volgens de juridische afdeling van de Verenigde Naties wordt deze verklaring niet als een voorbehoud opgevat, hetgeen van belang is, omdat artikel 50, lid 2, van het verdrag een limitatieve lijst van toegestane voorbehouden inhoudt.

Artikel 43. Dit artikel, regelende de positie van douane-unies, is op initiatief van de Benelux-landen in het verdrag opgenomen. Zonder een dergelijke regeling zou het voor partijen bij een douane-unie, die gehouden zijn handelsbelemmeringen in het intraverkeer zoveel mogelijk op te heffen, onmogelijk zijn de in het verdrag neergelegde regelingen inzake de in-, uit- en doorvoer en de daarin opgenomen verplichtingen tot het verstrekken van ramingen en statistieken integraal uit te voeren. Lid 1 van artikel 43, dat in zekere zin een inleiding op lid 2 vormt, is van toepassing, indien een partij haar territorium wenst te verdelen in twee of meer gebieden met ieder een zelfstandige administratie op het gebied der verdovende middelen — een dergelijke omstandigheid is b.v. denkbaar in Pakistan — ofwel twee of meer gebieden met ieder een zelfstandige administratie op het gebied der verdovende middelen wenst samen te voegen tot één, het gehele territorium omvattend gebied. Heeft de in lid 1 behandelde materie geheel betrekking op het nationale territorium van een staat, lid 2 betreft de interstatelijke betrekkingen, namelijk wanneer twee of meer staten een douane-unie instellen. Deze bepaling maakt een gelijktijdige inwerkingtreding van het Enkelvoudig Verdrag voor de drie Benelux-landen wenselijk.

Artikelen 49 en 50. Ter verzekering van een zo mondiaal mogelijke werkingssfeer (binnen het kader der Verenigde Naties en der Gespecialiseerde Organisaties) is het noodzakelijk gebleken rekening te houden met bezwaren van een aantal ter diplomatieke conferentie vertegenwoordigde staten, die deden aanvoeren, dat zij bepaalde verdragsverplichtingen niet of nog niet konden aanvaarden.

Zo kwam onder meer vast te staan, dat in verschillende landen nog moeilijk uitroeibare gewoonten van de inheemse bevolking in afgelegen gebieden bestaan, zoals het quasi-medicinaal gebruik van opium, het kauwen van cocablada, e.d. In verband hiermede is een overgangsregime aanvaard, hetwelk in artikel 49 is neergelegd. Het ware juist geweest van „overgangsmaatregelen” in plaats van „voorbehouden van tijdelijke aard” te spreken.

Artikel 50 betreft de eigenlijke voorbehouden; lid 2 geeft een limitatieve opsomming van verdragsbepalingen, ten aanzien waarvan het maken van voorbehouden is geoorloofd. Het gaat hierbij steeds om gevallen, waartegenover een minderheid der staten, ter conferentie vertegenwoordigd, principieel afwijzend stond. Ten einde te bevorderen, dat ook deze partij bij het onderhavige verdrag zullen worden, is de gelegenheid geschapen de door hen noodzakelijk geachte voorbehouden te maken. Indien aan staat een ander voorbehoud wenst dan uitdrukkelijk is toegestaan, dient het resultaat van de in artikel 50, lid 3, voorziene administratieve procedure te worden afgewacht.

De ondergetekenden zijn van oordeel, dat ondanks de bepalingen van de artikelen 49 en 50 een redelijk effectief internationaal controlestelsel gewaarborgd blijft.

*De Minister van Sociale Zaken
en Volksgezondheid,*

G. M. J. VELDKAMP.

De Minister van Buitenlandse Zaken a.i.,

V. G. M. MARIJNEN.

De Minister van Justitie,

Y. SCHOLTEN.