

Vergaderjaar 1990-1991

22 080 (R 1406)

Goedkeuring van het op 20 december 1988 te Wenen tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, met bijlage

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inleiding

Voorgeschiedenis

Bij resolutie 39/141 van 14 december 1984 riep de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de Commissie inzake Verdovende middelen door tussenkomst van de Economische en Sociale Raad (Ecosoc) op te komen tot de opstelling van een nieuw Verdrag tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen.

Tijdens de februarizitting van 1985 besloot de Commissie voor verdovende middelen een vragenlijst over de Lid-Staten van de Verenigde Naties te doen uitgaan met het verzoek onderwerpen aan te geven, die naar het oordeel van de Lid-Staten in een nieuw Verdrag regeling zouden behoeven.

Uit de antwoorden van de Lid-Staten destilleerde de Commissie voor verdovende middelen op basis van een synthetisch rapport van de Secretaris-Generaal (doc. E/CN.7/1986/2) tijdens haar februarizitting van 1986 een veertiental elementen, die in een nieuw Verdrag aandacht zouden moeten krijgen. Deze elementen waren:

- definities;
- opsporing, beslaglegging en confiscatie van de opbrengsten van drugshandel;
- versterking van uitleveringsverplichtingen voor drugshandel delicten;
- controlemaatregelen terzake van bepaalde chemicaliën en precursoren die bij de vervaardiging van drugs worden gebruikt;
- voorkoming en tegengaan van het gebruik van commerciële vervoersondernemingen voor het transport van verdovende middelen;
- internationale politieke samenwerking in de vorm van informatieuitwisseling, opleiding en de plaatsing van verbindingssambtenaren;
- de versterking van de wederzijdse rechtshulp in strafzaken voor drugshandel delicten;
- de gecontroleerde aflevering;
- de doelmatigheid van sancties voor drugshandel delicten;
- versterking van de internationale samenwerking bij de bestrijding van drugshandel op volle zee;
- maatregelen om de illegale cultivatie van narcotica producerende planten tegen te gaan;

- uitbreiding van het toezicht in vrijhandelszones en vrije havens;
- de voorkoming van de ontvangst, het bezit en de levering van hulpmiddelen voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen;
- de voorkoming van het gebruik van de post voor de illegale verzending van verdovende middelen en psychotrope stoffen.

Op basis van deze veertien elementen heeft het secretariaat generaal een eerste proeve voor een ontwerp verdrag opgesteld en aan de februa-
rizitting van de Commissie voor verdovende middelen voorgelegd (doc.
E/CN.7/1987/2).

Dit ontwerp is vervolgens door de Secretaris-Generaal voor
commentaar aan alle Lid-Staten van de VN toegezonden. Naar aanleiding
van de ontvangen commentaren is een synthetisch document
vervaardigd (doc. DND/DCIT/WP.1) dat vervolgens als grondslag voor
een aantal bijeenkomsten van regeringsdeskundigen heeft gediend.

Deze bijeenkomsten werden gehouden van 29 Juni - 10 Juli 1987, van
5 - 16 Oktober 1987 en van 27 Juni - 8 Juli 1988. De resultaten van
deze bijeenkomsten van deskundigen zijn neergelegd in documenten
E/CN.7/1988/2 (partII) en E/Conf.82/3.

Aan het slot van de laatste voorbereidende deskundigenbijeenkomst
kon worden geconcludeerd dat, hoewel nog niet over alle onderdelen van
de materie op deskundigen niveau een volledige consensus bestond, er
toch van voldoende overeenstemming sprake was over een ontwerp-
basis tekst om deze als grondslag voor een Diplomatieke Conferentie te
laten dienen. Deze Diplomatieke Conferentie vond plaats te Wenen van
25 November - 20 December 1988 en mondde uit in de aanvaarding bij
consensus van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel
in verdovende middelen en psychotrope stoffen.

Diplomatie Conferentie

Aan de Diplomatieke Conferentie werd deelgenomen door vertegen-
woordigers van 104 landen.

De Conferentie is er in geslaagd, dankzij een goede organisatie,
bekwaam optreden van Commissievoorzitters en een over het algemeen
uitstekende verstandhouding tussen de deelnemende delegaties, tot een
eindresultaat te komen, dat bepaald positief moet worden gewaardeerd.

Weliswaar is de inbreng van delegaties uit de groep van westelijke en
andere landen, met inbegrip van het Koninkrijk, naar verhouding zeer
groot geweest, dat neemt niet weg dat sommige delegaties uit andere
regio's eveneens een belangrijke stempel op het eindresultaat hebben
gedrukt. Genoemd kunnen worden de delegaties van Mexico, Colombia,
Jamaica, Maleisië en de USSR.

Het Koninkrijk heeft aan alle voorbereidende bijeenkomsten deelge-
nomen en ook schriftelijk commentaar op het eerste ontwerp ingediend.
Tijdens de Diplomatieke Conferentie werd de Koninkrijksdelegatie aange-
voerd door HM. Permanente Vertegenwoordiger bij het Bureau van de
Verenigde Naties te Wenen, mr. L.H.J.B. van Gorkom en bestond zij
voorts uit vertegenwoordigers van de departementen van Justitie, van
Buitenlandse Zaken en van WVC, alsmede uit vertegenwoordigers van de
regeringen van de Nederlandse Antillen en van Aruba.

De delegatie heeft op vele punten voorstellen kunnen doen die uitein-
delijk in het Verdrag een weerslag hebben gevonden en heeft zich ander-
zijds samen met andere delegaties af en toe met succes verzet tegen
voorstellen die ook voor het Koninkrijk problemen zouden hebben
opgeroepen.

Aan het slot van de Conferentie is door de voorzitter van de Koninkrijksdelegatie een aantal verklaringen afgelegd met betrekking tot de artikelen 3 en 17 van het Verdrag, welke in de Verslagen van de Conferentie zijn opgenomen. De verklaringen met betrekking tot artikel 3 hebben een weerslag gevonden in de in artikel 2 van het goedkeuringswetsvoorstel geformuleerde voorbehouden.

De verklaring bij artikel 17 strekte ertoe duidelijk te maken dat dit artikel in overeenstemming met de bepalingen van het internationale recht van de zee dient te worden geïnterpreteerd.

Het Verdrag is op 18 januari 1989 voor het Koninkrijk ondertekend.

Reikwijdte Verdrag

Het Verdrag heeft in hoofdzaak betrekking op de strafrechtelijke aanpak van de sluikhandel in verdovende middelen, en in het bijzonder de internationale samenwerking bij de aanpak van de internationale handel. Het heeft in die zin slechts een beperkte reikwijdte.

Het Verdrag ziet, met uitzondering van artikel 14, niet op de bestrijding van de illegale vraag en evenmin op de illegale productie.

Artikel 14 raakt aan deze problematiek slechts in algemene termen; zo algemeen, dat de vrees heeft postgevat, dat producerende landen daarin aanleiding zouden kunnen vinden hun verplichtingen uit hoofde van het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen, 1961 te veronachtzamen. Die vrees moet geacht worden te zijn weggenomen door de uitdrukkelijke verwijzing naar dat Verdrag in het eerste lid en door het bepaalde in artikel 25.

In zijn beperking tot internationale strafrechtelijke samenwerking bij de voorkoming en bestrijding van de internationale illegale handel, is het Verdrag echter zeer compleet. Voor het eerst in de geschiedenis wordt namelijk in een mondiaal verdrag gewag gemaakt van alle bestaande vormen van internationale samenwerking in strafzaken, te weten:

- de uitlevering (art. 6),
- de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (art. 7),
- de overdracht van strafvervolging (art. 8),
- de overdracht van de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen (art. 6, leden 10 en 12, alsmede art. 5, lid 4),
- de politieke samenwerking (art. 9).

In sommige gevallen is de regeling zeer gedetailleerd, zoals bij de wederzijdse rechtshulp in strafzaken en in sommige gevallen (nog) uiterst rudimentair (zoals bij de overdracht van strafvervolging en de overbrenging van gedetineerden). Niettemin is het van belang dat Partijen bij het Verdrag hiermee beschikken over een compleet instrumentarium voor de internationale strafrechtelijke samenwerking.

Op sommige punten zijn eerdere regelingen over strafrechtelijke samenwerking uit voorgaande verdragen aanmerkelijk verbeterd. Dit betreft bijvoorbeeld de regeling van de uitlevering en de relatie tussen uitlevering en de uitoefening van strafrechtelijke rechtsmacht, met name in gevallen waarin uitleveringsverzoeken worden afgewezen, de regeling van de verplichtingen of bevoegdheden tot het vestigen van verschillende vormen van strafrechtelijke rechtsmacht (art. 4) en de uitwerking van de bepalingen inzake wederzijdse rechtshulp in strafzaken.

In één opzicht brengt het Verdrag een belangwekkende vernieuwing. Dit betreft de vorm van strafrechtelijke samenwerking, geregeld in het vierde lid van artikel 5. Het betreft de samenwerking bij de opsporing van, beslaglegging op, en confiscatie van instrumenten en opbrengsten van drugs- en witwas delicten. Het gaat hier om een vorm van samen-

werking, die tot dusverre nog nooit zo uitgebreid in enig internationaal Verdrag is geregeld, en die voor vele Staten een volledig nieuwe rechtsmaterie behelst. Het is dan ook des te opmerkelijker dat de Conferentie er in geslaagd is een zo uitgebreide regeling, als in artikel 5 is neergelegd, te aanvaarden.

Artikel 5 kan gerust als een der belangrijkste het internationale recht vernieuwende bepalingen worden beschouwd en daarmee tot de kern van het Verdrag worden gerekend.

Vernieuwend kan ook worden genoemd artikel 12, dat een internationaal regiem creëert voor de controle op stoffen die vaak worden gebruikt bij de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen. In samenhang met dit artikel moeten de beide bij het Verdrag behorende tabellen worden gelezen, waarin de stoffen waarop het artikel betrekking heeft worden opgesomd. De internationale controle op de werking van dit regiem is opgedragen aan het Internationale Comité van Toezicht op verdovende middelen, onderscheidenlijk de Commissie voor verdovende middelen.

Aangezien de handelspolitiek met betrekking tot de desbetreffende stoffen voor de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen een zaak is die door het Gemeenschapsrecht wordt beheerst en de controle daarop dus voorwerp van communautaire regeling zal moeten vormen, is in het Verdrag voorzien in een mogelijkheid voor de Gemeenschap om tot het Verdrag toe te treden. Van deze mogelijkheid heeft de Gemeenschap inmiddels gebruik gemaakt. Inmiddels is over deze materie binnen de Gemeenschap reeds een verordening opgesteld (Verordening (EEG) Nr. 3677/90 van de Raad van 13 december 1990, houdende maatregelen om te voorkomen dat bepaalde stoffen worden misbruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen, PbEG L 357/1).

Evenals in het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen, 1961 (Trb. 1962, 30) en het Verdrag inzake psychotrope stoffen van 1971 (Trb. 1989, 129), is in het onderhavige Verdrag voorzien in taken en bevoegdheden voor zowel de Commissie voor verdovende middelen als voor het Internationale Comité van Toezicht. Gelet op de samenstelling van het Comité en zijn functie onder de bestaande Verdragen, zijn hier zijn functies in beginsel beperkt gebleven tot aangelegenheden die met de artikelen 12, 13 en 16 samenhangen. Op het gebied van het toezicht op de naleving van de bepalingen inzake strafrecht en strafrechtelijke samenwerking heeft het Comité geen taak. Het Koninkrijk is tot dusver nog geen Partij bij bovengenoemd Verdrag van 1971, doch het Voorstel van Rijkswet tot goedkeuring is of wordt dezer dagen aanhangig gemaakt.

Appreciatie van het Verdrag

Internationaal

Het Verdrag is inmiddels door 89 Staten ondertekend, waaronder alle Lid-Staten van de Europese Gemeenschap, en door 20 Staten bekrachtigd. Het Verdrag is op 13 november 1990, drie maanden na de datum van de twintigste bekrachtiging, in werking getreden.

Er wordt in velerlei internationale fora en bij internationale bijeenkomsten regelmatig aangedrongen op een spoedige bekrachtiging van het Verdrag door zoveel mogelijk Staten.

Dergelijke oproepen zijn bijv. gedaan in het wereldwijde actieprogramma aanvaard door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties tijdens haar zeventiende bijzondere zitting in februari 1990 (Doc.

A/S-17/AC.1/L.3), in de Slotverklaring van de mondiale ministeriële top inzake de reductie van de vraag naar verdovende middelen en de strijd tegen de cocaïne dreiging, gehouden te Londen van 9 – 11 April 1990, in het rapport van de zg. Financial Action Task Force inzake het witwassen van uit drugscriminaliteit verkregen gelden, bestaande uit vertegenwoordigers van 15 geïndustrialiseerde landen en uitgebracht op instigatie van de Economische Top van 1989 van de zg. G-7 landen (zie Kamerstukken II, 21 513, nr. 1) en ook in de Europese Raad van juni 1990, waar de Staatshoofden en regeringsleiders van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap zich voor een spoedige bekrachtiging van het Verdrag door de Lid-Staten hebben uitgesproken.

De ondergetekenden hopen dat het Koninkrijk aan die oproepen gevolg zal kunnen geven. Uit het navolgende zal blijken, dat de uitvoering van het Verdrag om een serie, soms tamelijk ingrijpende, wetwijzigingen vraagt. De voorstellen daartoe zijn inmiddels alle bij het Parlement aanhangig gemaakt of staan op het punt om dat te worden. De ondergetekenden hopen dat de Staten-Generaal het belang van een voortvarende behandeling van die wetsvoorstellen onderschrijven en dat zij zullen bevorderen, dat het Koninkrijk in staat zal zijn op korte termijn met de andere Lid-Staten van de Europese Gemeenschap tot bekrachtiging van het Verdrag over te gaan.

Nationaal

De omstandigheid dat het Verdrag tot stand gekomen is in het kader van de activiteiten van de Commissie voor verdovende middelen van de Verenigde Naties, heeft een aantal inhoudelijke beperkingen ten gevolge gehad. Zo is het Verdrag alleen van toepassing op delicten die te maken hebben met verdovende middelen en psychotrope stoffen, niet alleen voor wat betreft de omschrijving van de gedragingen die strafbaar gesteld dienen te worden, maar ook voor wat betreft de verplichtingen tot internationale strafrechtelijke samenwerking in de vorm van uitlevering, wederzijdse rechtshulp, overname van de tenuitvoerlegging van confiscatiesancties e.d.

De vraag lijkt gewettigd of, daar waar het Verdrag geen mogelijkheden biedt voor samenwerking ter zake van andere delicten, het voldoende beantwoordt aan de realiteit van de dagelijkse praktijk, welke laat zien dat men in de sfeer van de internationaal georganiseerde criminaliteit zich dikwijls met meer dan drugshandel alleen inlaat. Dergelijke georganiseerde criminaliteit blijkt nogal eens van meer markten thuis te zijn en er niet voor terug te deinzen drugshandel af te wisselen of gepaard te doen gaan met uiteenlopende vormen van fraude, afpersing, soms aanslagen en moorden, of handel in andere verboden goederen, zoals wapens, enz.

Waar nu het Verdrag verlangt bepaalde voorzieningen te treffen, die tot dan toe nog niet in de wetgeving van de desbetreffende Partijen waren voorzien, is voor die Partijen voldoende om die voorzieningen slechts op de door het Verdrag bestreken delicten betrekking te laten hebben. Zo geldt bijvoorbeeld voor de in artikel 3 opgenomen delictomschrijvingen die beogen het verschijnsel «witwassen» van uit criminaliteit verkregen vermogenswinsten weer te geven, dat de desbetreffende gedragingen alleen behoeven te worden strafbaar gesteld als de dader wist met de opbrengsten van drugsdelicten van doen te hebben, maar niet als hij wist dat het om de opbrengsten van wapenhandel of het loon voor een executie ging. Zelfs als de betrokkene wist dat bepaalde gelden uit misdrijf verkregen zijn, waaronder drugsmisdrijven, doch niet in welke mate uit dergelijke misdrijven en in welke mate uit andere, lijkt het Verdrag niet toepasselijk.

Een ander voorbeeld betreft de uitlevering (art. 6) en de overname van de tenuitvoerlegging van confiscatiesancties (art. 5, lid 4) die men alleen mogelijk behoeft te maken voor zover het gaat om verdenkingen van of veroordelingen wegens drugsdelicten. Vooral bij veroordelingen kan dit in de praktijk tot problemen leiden, wanneer één sanctie terzake van een veelheid van uiteenlopende delicten is opgelegd.

De ondergetekenden menen dat de Nederlandse wetgeving die ter uitvoering van het Verdrag zal strekken in beginsel niet deze beperkte benadering zal dienen te volgen. Zo zullen de gedragingen die door het Verdrag als «witwas» delicten worden aangemerkt, naar Nederlands recht onder de werking van de bepalingen inzake (opzet-)heling vallen, en voor de strafbaarheid van heling is voldoende dat de dader wist dat de geheele goederen uit misdrijf afkomstig zijn, ongeacht de aard van het misdrijf.

Waar artikel 5 van het Verdrag noopt tot nieuwe wetgeving (in het bijzonder voor wat betreft de voorziening in conservatoir beslag, vooruitlopende op de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel uit drugsdelicten, voor de toepasselijkheid van confiscatiesancties op dergelijke delicten en voor de internationale samenwerking bij de opsporing, beslaglegging en confiscatie van criminele vermogenswinsten) heeft de regering geopteerd voor het treffen van algemene regelingen, die in beginsel op alle vormen van criminaliteit toepasselijk zijn en daartegen, zowel op nationaal vlak als ten behoeve van internationale samenwerking, kan worden ingezet. Dat heeft bovendien het grote voordeel, dat dergelijke wetgeving dan tevens als uitvoeringswetgeving kan dienen voor verdragen die een meer algemene opzet hebben dan het onderhavige VN-Verdrag.

Verwezen zij hier bijvoorbeeld naar het onlangs afgeronde Verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagname en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven (Trb. 1990, 172), dat een dergelijk algemeen toepassingsbereik heeft.

De hierboven aangegeven benadering past ook in de opvatting dat er geen doorslaggevende redenen zijn om drugscriminaliteit anders te behandelen, dan andere vormen van commune criminaliteit en daarvoor andere nationale en internationale regels te laten gelden.

Met de door de regering gekozen, en in deze memorie elders nader toe te lichten, benadering wordt optimaal tegemoet gekomen aan de behoeften van de Nederlandse rechtspraak om te beschikken over een afdoende op de toename van de zich in Nederland voordoende vormen van georganiseerde criminaliteit toegesneden wettelijk instrumentarium.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

De meeste van de in dit artikel opgenomen begripsomschrijvingen zullen geen nadere toelichting behoeven. Een enkel woord over de begrippen «confiscatie», «bevrozing of inbeslagneming», «sluikhandel» en «voorwerpen».

De omschrijving van het begrip «sluikhandel» (illicit traffic), dat ook in de titel van het Verdrag voorkomt, is het resultaat van een ter Conferentie gesloten compromis. De omschrijving, die verwijst naar de strafbare feiten die zijn omschreven in artikel 3, eerste en tweede lid, van het Verdrag, dient te worden gelezen in samenhang met de openingszin van artikel 1, welke aangeeft, dat begrippen als omschreven in dat artikel moeten worden geïnterpreteerd in de context van de bepalingen waarin zij voorkomen. Dat is met name relevant voor de duiding van het begrip «sluikhandel», dat op diverse plaatsen in het Verdrag voorkomt, maar niet overal dezelfde betekenis kan hebben. Zo heeft het in de context van

de artikelen 17, 18 en 19 duidelijk een beperktere betekenis, omdat die artikelen eigenlijk alleen betrekking kunnen hebben op gedragingen die bestaan uit het illegale vervoer van verdovende middelen en psychotrope stoffen.

In de tweede plaats moet worden opgemerkt, dat sommige van de gedragingen, omschreven in artikel 3, eerste en tweede lid, en in het bijzonder in het tweede lid, moeilijk als «handel» in de zin van het normale spraakgebruik vallen aan te merken.

Vele delegaties ter Conferentie hechtten er evenwel aan het begrip «sluikhandel» een zo breed mogelijke betekenis te geven. Tegelijkertijd erkende men, dat voor de lichte vormen van «sluikhandel» als bedoeld in het tweede lid van artikel 3, niet de vormen van internationale strafrechtelijke samenwerking, als bedoeld in de artikelen 5 t/m 9, en ook niet alle vormen van bijzondere strafrechtelijke rechtsmacht, als bedoeld in artikel 4, toepasselijk zouden behoeven te zijn. Daarom zijn in de desbetreffende bepalingen de internationale verplichtingen beperkt gehouden tot de delicten die overeenkomstig het eerste lid van artikel 3 zijn strafbaar gesteld.

De term «voorwerpen» omvat in de begripsomschrijving datgene wat naar Nederlands recht kan worden aangeduid als alle zaken en alle vermogensrechten. Die omschrijving wordt gebezigd in het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten ter verruiming van de toepasselijkheid van de strafrechtelijke maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en ander vermogenssancties (Kamerstukken II, 21 504), in relatie tot de bepalingen inzake verbeurdverklaring, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en het leggen van beslag terzake. De daarmee beoogde aanvullingen van het straf- en strafprocesrecht zullen dan ook moeten zijn vastgesteld, alvorens op dit punt aan het Verdrag uitvoering kan worden gegeven.

De term «confiscatie» dekt in feite de Nederlandse begrippen verbeurdverklaring, onttrekking aan het verkeer en ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Voor verbeurdverklaring komen in aanmerking de materialen en benodigdheden of andere hulpmiddelen die worden of zijn bestemd om op enigerlei wijze te worden gebruikt bij het begaan van strafbare feiten, alsmede voorwerpen die geheel of grotendeels door middel van het feit zijn verkregen. Voor onttrekking aan het verkeer komen in aanmerking de verdovende middelen en psychotrope stoffen zelve en voor ontneming als wederrechtelijk verkregen voordeel komen in aanmerking de opbrengsten verworven uit strafbare feiten of de voorwerpen waarvan de waarde overeenkomt met die van deze opbrengsten.

Onder «bevrozing of inbeslagneming» vallen de vormen van beslag voorzien in de artikelen 94–94d van het Wetboek van Strafvordering, zoals voorgesteld in wetsvoorstel 21 504. Ook op dit punt is derhalve vaststelling van de in dat voorstel opgenomen regeling voorwaarde voor het kunnen bekrachtigen van het Verdrag.

«Bevrozing» van voorwerpen, waarbij vooral gedacht kan worden aan het bevrozen van bankrekeningen, zal naar Nederlands recht steeds geschieden in de vorm van beslag, zij het dat de beslagen voorwerpen dan niet door de justitie zelf in bewaring worden genomen.

Artikel 2

Artikel 2 vindt zijn oorsprong in een voorstel van de Mexicaanse delegatie welke tijdens de Conferentie met zeer veel kracht het standpunt verwoordde, dat het Verdrag in geen opzicht zou mogen leiden tot inmenging in de interne aangelegenheden en schending van de territoriale souvereiniteit en integriteit van de Partijen. De Mexicaanse

delegatie wees daarbij op bepalingen uit haar nationale recht welke het buitenlandse opsporingsambtenaren verbiedt enige activiteit op Mexicaans grondgebied te ontplooiën, bepalingen die het de Mexicaanse regering tevens zouden beletten daarin te kunnen bewilligen.

Aanvankelijk ging de Mexicaanse delegatie zover voor te stellen dat de toepasselijkheid van de bepalingen van het Verdrag ondergeschikt zou zijn aan de toepasselijkheid van de nationale wetgeving van de Partijen. Die gedachte was voor de andere delegaties onaanvaardbaar. De uiteindelijk aanvaarde tekst vormt een compromis tussen de Mexicaanse voorstellen en de positie van sommige andere delegaties, die liever het voorgestelde artikel in zijn geheel achterwege gelaten wilden zien.

In het eerste lid komt tot uitdrukking, hetgeen in sommige andere artikelen uitdrukkelijk wordt herhaald, dat van geen Partij kan worden verlangd om bij het nakomen van haar Verdragverplichtingen te handelen in strijd met de grondbeginselen van haar rechtsstelsel.

Het tweede lid onderstreept in feite onbetwiste grondbeginselen van volkenrecht, nl. dat van de soevereine gelijkheid van Staten en dat van niet-inmenging in de binnenlandse aangelegenheden van andere Staten.

Het derde lid is meer op de Mexicaanse situatie toegesneden, maar heeft ook een algemene betekenis, doordat in de meeste landen de uitoefening van specifieke overheidsbevoegdheden binnen het eigen grondgebied uitsluitend is toegekend aan de eigen overheidsorganen.

In zijn uiteindelijke vorm moet artikel 2 worden gezien als een nuttige toevoeging aan het Verdrag. Vooral de omschrijving van de doelstelling in de eerste volzin van het eerste lid, waarin tot uitdrukking komt dat het Verdrag in het bijzonder gericht is op de samenwerking bij internationale aspecten van de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen vormt een belangrijke precisering van de titel van het Verdrag.

Artikel 3

Dit artikel verplicht uit hoofde van het eerste en het tweede lid tot het strafbaar stellen van een aantal gedragingen, en uit hoofde van de volgende leden tot het toepasselijk verklaren van bepaalde sancties, het in acht kunnen nemen van bepaalde omstandigheden bij de straftoemeting en tot het treffen van enkele andere met de strafrechtstoepassing samenhangende maatregelen.

Bij de beoordeling van het eerste lid, dient allereerst te worden onderkend, dat de verplichting tot strafbaarstelling van de daarin bedoelde gedragingen voor wat betreft het onder (c) gestelde is geclausuleerd door de grondwettelijke beginselen en de grondbeginselen van het rechtsstelsel van de betrokken Verdragspartijen.

Voorts dient te worden onderkend, dat ingevolge het elfde lid van het artikel de wijze waarop de door het Verdrag bestreken gedragingen in het nationale strafrecht van de Verdragspartijen worden geïmplementeerd aan het nationale recht van de betrokken Partijen blijft voorbehouden. Met andere woorden, bij de strafbaarstelling van die gedragingen behoeft de Verdragstekst niet woordelijk te worden gevolgd, doch kunnen de in de nationale wetgeving gebruikelijke terminologie en begrippen worden gebezigd. Ook zijn de Verdragspartijen vrij bepaalde strafbaar te stellen gedragingen in meer dan een delictomschrijving onder te brengen of een bestaande delictomschrijving op verschillende door het Verdrag genoemde gedragingen van toepassing te laten zijn.

Aldus kan worden geconstateerd dat de gedragingen, omschreven in artikel 3, eerste lid, onder (a)(i),(ii) en (iii) in Nederland zijn strafbaar gesteld in de artikelen 10, tweede, derde, vierde en vijfde lid, en 11, tweede en derde lid van de Opiumwet. Dit voor wat betreft de onder het Enkelvoudig Verdrag 1961 vallende verdovende middelen en de onder de lijsten I en II van het Verdrag inzake psychotrope stoffen 1971 vallende

stoffen reeds op grond van de bestaande wet, en voor de overige psychotrope stoffen op grond van die wet, zoals die zal komen te luiden indien de bij dezer dagen in te dienen wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen in verband met de toetreding tot het Verdrag van 1971 zijn doorgevoerd.

De gedragingen omschreven in onderdeel (a)(iv) vallen onder de werking van artikel 10a van de Opiumwet, eveneens met inachtneming van de bovenbedoelde wetswijzigingen.

De gedragingen omschreven in onderdeel (a)(v) vallen, voor zover zij niet op enigerlei wijze al als deelnemingshandeling zijn te kwalificeren, onder de werking van art. 140 Wetboek van Strafrecht.

De strafbare gedragingen, omschreven in het eerste lid onder (b)(i) en (ii), alsmede onder (c)(i), worden algemeen beschouwd op te leveren het fenomeen van het zg. witwassen van criminele vermogensopbrengsten. Zij zullen doorgaans naar Nederlands recht begunstigingshandelingen opleveren welke zijn strafbaar gesteld in de artikelen in het Wetboek van Strafrecht inzake opzetheling (416 en 417). Die bepalingen zijn thans aan herziening onderhevig (Kamerstukken II 21 565). Bij de voorgestelde herformulering van de helingsbepalingen is rekening gehouden met de bewoordingen van de strafbepalingen in het onderhavige Verdrag. Onder omstandigheden kan de gedraging, omschreven in onderdeel (b)(ii) ook vallen onder art. 189, aanhef en onder 3 | Sr, zoals voorgesteld in het eerdergenoemde wetsvoorstel 21 504, zeker in de vorm van een deelnemingshandeling aan die gedraging.

Voor alle genoemde onderdelen van de Verdragsbepaling geldt als voorwaarde, dat de dader weet dat voorwerpen uit (bepaalde) misdrijven zijn verkregen. Er is hier sprake van opzetsdelicten. Voorstellen om ook de culpose variant van deze delicten strafbaar te stellen (nl. dat de dader had behoren te vermoeden dat de voorwerpen uit misdrijf zijn verkregen) zijn door de Conferentie niet aanvaard. Het maximaal haalbare bleek een formule, als thans opgenomen in het derde lid van artikel 3, volgens welke wel de vorm van voorwaardelijk opzet onder het bereik van de strafbepalingen is gebracht.

De strafbaar te stellen gedragingen, omschreven in onderdeel (c)(ii), vallen naar Nederlands recht onder het bereik van artikel 10a van de Opiumwet.

De gedragingen omschreven in onderdeel (c)(iii) vallen onder artikel 131 van het Wetboek van Strafrecht.

Onderdeel (c)(iv) moet worden geïnterpreteerd in het licht van de fundamentele beginselen van het Nederlandse rechtsstelsel, dat bijv. naast de strafbaar gestelde voorbereidingshandelingen in art. 10a van de Opiumwet, niet ook nog de strafbaarstelling van samenspanning in die wet heeft aanvaard. Termen als «het aanzetten tot, vergemakkelijken van, of het geven van raad met het oog op» moeten worden geïnterpreteerd in het licht van artikel 47 van het Wetboek van Strafrecht.

Het tweede lid is vooral op aandrang van een groot aantal producerende landen opgenomen. De in dit lid bedoelde gedragingen zijn in Nederland in de Opiumwet strafbaar gesteld (in de vorm waarin deze zal komen te luiden wanneer het wetsvoorstel ter uitvoering van het Verdrag inzake psychotrope stoffen zal zijn vastgesteld). Het bezit voor eigen gebruik van de middelen met onaanvaardbaar risico valt onder het vijfde lid van artikel 10 en het bezit voor eigen gebruik van de overige middelen valt onder artikel 11, eerste lid. De bepaling voegt in wezen niets toe aan datgene wat ook reeds uit hoofde van het Enkelvoudig Verdrag, 1961 en het Verdrag van 1971 is verboden.

Het tweede lid dient eveneens te worden gelezen in samenhang met het elfde lid, dat bepaalt dat de krachtens het eerste en tweede lid strafbaar gestelde feiten in overeenstemming met het nationale recht van

de desbetreffende Partij wordt vervolgd en bestraft. D.w.z. dat het artikel niet afdoet aan het in Nederland geldende vervolgings- en straftoemingsbeleid.

Er zij nog eens op gewezen, dat het toepassingsbereik van de artikelen 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11 en 15 met zoveel woorden is beperkt tot de gedragingen, die onder het eerste lid van artikel 3 vallen.

Ook in het vierde lid, dat handelt over de op de strafbare gedragingen wettelijk te stellen straffen, komt het verschil in karakter tussen het eerste en tweede lid tot uitdrukking. Dit lid noopt niet tot aanpassingen in de Nederlandse wetgeving.

Het vijfde lid richt zich rechtstreeks tot de met de rechtspraak belaste autoriteiten. Het verlangt dat deze autoriteiten de onder a t/m h genoemde omstandigheden bij hun straftoemeting in aanmerking **kunnen** nemen. Er is niets in de Nederlandse wetgeving dat zulks de rechter zou verbieden.

De leden 6, 7 en 8 behoren onzes inziens tot de minder gelukkige bepalingen van het Verdrag. Het zesde lid valt te verklaren uit de onvrede met, of soms ook het onbegrip van sommige delegaties voor, het Amerikaans «plea bargaining» systeem. De bepaling is uiteindelijk geformuleerd op een wijze waaruit enig onbegrip voor het belang en de functie van het opportuniteitsbeginsel spreekt.

Ook het zevende lid lijkt te zijn gebaseerd op de gedachte dat de vraag of iemand in aanmerking komt voor voorwaardelijke of vervroegde invrijheidstelling wordt bepaald door het delict waarvoor hij is veroordeeld en niet door omstandigheden met zijn detentie samenhangende. Ook die gedachte is niet goed met de uitgangspunten van ons recht op dit punt verenigbaar.

Lid acht, ook al wordt het ingeleid door de woorden «waar dat dienstig wordt geacht», beantwoordt evenmin aan de uitgangspunten van het Nederlandse strafprocesrecht, dat onder invloed van artikel 6 EVRM de termijn waarbinnen tot vervolging dient te worden overgegaan niet afhankelijk doet zijn van de geldende verjaringstermijn en evenmin termijnen van de vervolgingsverjaring doet opschorten of stuiten door de afwezigheid van de verdachte.

Om de bovengenoemde redenen achten de ondergetekenden het wenselijk bij de bekrachtiging van het Verdrag ten aanzien van deze drie leden een voorbehoud te maken als geformuleerd in artikel 2 van het voorstel van Rijkswet. Dat voorbehoud komt er in feite op neer, dat op de door deze drie leden bestreken terreinen het geldende Nederlandse recht onverkort blijft gelden.

Het negende lid ziet zowel op procedures van vervolging als op uitleveringsprocedures. Het lid bevestigt het recht van de verdachte op aanwezigheid in de tegen hem ingestelde strafzaak, maar staat niet in de weg aan het voeren van procedures bij verstek, mits de verdachte maar door middel van een deugdelijke betekening van de dagvaarding in de gelegenheid is gesteld ter zitting aanwezig te zijn.

Het tiende lid bepaalt dat de in het eerste lid bedoelde strafbare feiten (drugsdelicten, voorbereidingshandelingen, witwasdelicten, opruiing en diverse deelnemingshandelingen) voor de toepassing van het recht van de internationale strafrechtelijke samenwerking, met name de uitlevering, de «kleine» rechthulp, de samenwerking bij confiscatie en de politieke bijstand, niet als politieke of als fiscale delicten dienen te worden aangemerkt, zodat op die grond de gevraagde samenwerking niet mag worden geweigerd. Aangezien voor sommige landen het verbod van uitlevering voor politieke delicten een in de Grondwet verankerd beginsel is en in

andere landen de wetgever niet de bevoegdheid toekomt aan de rechter voor te schrijven wat wel of niet als politiek delict ware te beschouwen, is de ontsnappingsclausule aan het slot toegevoegd.

Naar recht hier te lande is deze bepaling rechtstreeks toepasbaar. Er valt in het licht van onze rechtstraditie naar het ons voorkomt moeilijk in te zien hoe drugsdelicten ooit zouden kunnen kwalificeren als politieke delicten, noch hoe vormen van heling als fiscale delicten zouden zijn te construeren.

Het elfde lid kwam in het voorgaande reeds enkele malen ter sprake. Hier zij nog aangegeven dat met het begrip «rechtsmiddelen» wordt bedoeld op rechtvaardigingsgronden of schulditsluitingsgronden.

Artikel 4

Dit artikel bestaat uit drie leden. Het eerste en tweede lid zijn telkens onderverdeeld in enerzijds een serie mandatoire voorschriften en anderzijds een serie optionele voorschriften.

Het artikel handelt over de vestiging, door wetgeving, van strafrechtelijke rechtsmacht, d.w.z. de bepaling van de omvang van de werking van de strafwet naar de plaats.

Het tweede lid moet worden gelezen in combinatie met het negende lid van artikel 6, dat handelt over de uitoefening, door de rechterlijke macht, van rechtsmacht in gevallen waarin een verdachte niet wordt uitgeleverd aan een andere Verdragspartij.

Artikel 4 noopt niet tot aanpassing van de Nederlandse wetgeving.

De rechtsmacht, bedoeld in het eerste lid, onder (a)(i) en (ii) vloeit voor Nederland voort uit artikel 2, onderscheidenlijk artikel 3 van het Wetboek van Strafrecht.

Er bestaat naar Nederlands recht ook rechtsmacht in enkele van de in het eerste lid onder (b) bedoelde gevallen.

Voor wat betreft het gestelde onder (b)(i) is die rechtsmacht, waar het gaat om Nederlanders, gegeven in artikel 5, eerste lid, onder 2 | , Sr. Waar het gaat om ingezetenen bestaat er slechts rechtsmacht uit hoofde van artikel 4a Sr j | artikel 552y, sub a, Sv, d.w.z. indien een verzoek tot instelling van een strafvervolgning wordt gedaan op basis van een Verdrag waaruit de bevoegdheid voor Nederland tot kennisneming van het feit voortvloeit.

Ter uitvoering van het gestelde onder (b)(ii) wordt geen aanvullende rechtsmacht voorzien.

Artikel 13, derde lid, van de Opiumwet voorziet in de onder (iii) bedoelde rechtsmacht, althans waar het gaat om bepaalde drugsdelicten.

Het tweede lid beoogt gestalte te geven aan het adagium «aut dedere aut judicare» doch doet dit op genuanceerde wijze. Anders dan eerder gesloten verdragen van de Verenigde Naties op andere terreinen (zie de in het tweede lid van artikel 552hh Sv genoemde Verdragen), verplicht dit Verdrag de Partijen niet tot het vestigen van rechtsmacht op grond van het zg. universaliteitsbeginsel. Het Verdrag biedt daartoe in het tweede lid, onder (b) – alsook in het derde lid – wel een bevoegdheid.

Het gestelde onder (a) verplicht slechts tot het vestigen van strafrechtelijke rechtsmacht indien de verdachte niet aan een andere Verdragspartij wordt uitgeleverd op twee gronden, nl. hetzij omdat het feit geacht wordt te zijn begaan binnen de territoriale jurisdictie van de aangezochte Partij of aan boord van een van haar schepen of luchtvaartuigen (i), hetzij omdat de opgeëiste persoon onderdaan van de aangezochte Partij is (ii).

Nederland bezit voor het onder (i) bedoelde geval reeds rechtsmacht op grond van de artikelen 2 en 3 Sr en voor het onder (ii) bedoelde geval op grond van artikel 5, eerste lid, onder 2 | Sr.

Aan de verdergaande bevoegdheden die in onderdeel (b) worden genoemd heeft Nederland geen behoefte en ter uitvoering daarvan is dan ook niet in aanvullende rechtsmacht voorzien.

Bij de toelichting op paragraaf 9 van artikel 6 zal verder op de samenhang met het onderhavige artikel 4 worden ingegaan.

Het derde lid komt overeen met soortgelijke bepalingen in voorgaande verdragen.

Artikel 5

Dit artikel wordt door velen gezien als het belangrijkste artikel van het Verdrag. Het is in ieder geval het meest vernieuwende.

Hier wordt voorzien in een nieuwe vorm van internationale samenwerking in strafzaken die tot dusver in internationale verdragen nog niet of nauwelijks was geregeld en zeker nog geen erkenning had gevonden in enig mondiaal Verdrag.

Het artikel verplicht in de eerste drie leden tot het treffen van wetgevende maatregelen ten behoeve van zaken op nationaal niveau. Die maatregelen bestaan uit de opsporing van, beslaglegging op en confiscatie van de in het eerste lid onder (a) en (b) genoemde voorwerpen.

Het vierde lid regelt vervolgens in grote lijnen de internationale samenwerking met het oog op de opsporing, beslaglegging en confiscatie van die voorwerpen.

De volgende leden bevatten nadere bepalingen inzake de bestemming van geconfisceerde voorwerpen, de bepaling van de omvang van opbrengsten en de relatie tussen het strafbare feit en die opbrengsten, alsmede rudimentaire aanduidingen van kwesties rond de bewijslastverdeling en derden te goeder trouw.

Het laatste lid ten slotte, komt in strekking overeen met het laatste lid van artikel 3.

Artikel 5 noopt tot aanzienlijke wijzigingen in de Nederlandse wetgeving.

Mede ter uitvoering van de eerste twee leden van het artikel strekt het bij Koninklijke boodschap van 5 april 1990 ingediende wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot toepassing van de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en andere vermogenssancties (Kamerstukken 21 504).

Ter uitvoering van het gestelde in het eerste lid onder (a) van artikel 5 van het Verdrag zal naar Nederlands recht de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel toepassing kunnen vinden. Die maatregel heeft de vorm van een waardeconfiscatie, hetgeen impliceert dat als het bedrag waarop de waarde van de voorwerpen die wederrechtelijk verkregen voordeel vertegenwoordigen wordt geschat niet wordt voldaan, dit op andere voorwerpen die aan de veroordeelde toebehoren kan worden verhaald.

Ter uitvoering van het gestelde in het eerste lid onder (b) staan naar Nederlands recht de maatregelen van onttrekking aan het verkeer (voor de verdovende middelen en psychotrope stoffen) en de straf van verbeurdverklaring (voor de overige voorwerpen) ter beschikking.

Het tweede lid verlangt enerzijds het treffen van de nodige maatregelen om opbrengsten, voorwerpen, e.d. op te kunnen sporen en anderzijds het creëren van de mogelijkheid van het leggen van beslag met het oog op een uiteindelijke confiscatie.

Met een regeling van het strafrechtelijk financieel onderzoek, als voorzien in wetsvoorstel 21 504, wordt beantwoord aan het vereiste opsporingsinstrumentarium.

Tevens voorziet dat wetsvoorstel in de invoering van de bevoegdheid tot het leggen van conservatoir beslag met het oog op het verhaal voor uit hoofde van ontnemingsmaatregelen voortvloeiende financiële verplichtingen. Het tweede lid van artikel 5 van het Verdrag verlangt dat die beslagbevoegdheid bestaat. Tot dusver kent het Wetboek van Strafvordering slechts mogelijkheden tot het leggen van beslag (afgezien van beslag als bewijsmiddel) op voorwerpen die voor verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer in aanmerking komen.

Bovendien voorziet de huidige wet slechts in beslag en confiscatie van roerende lichamelijke zaken en vorderingen. Ook op dat punt vraagt het Verdrag om een verruiming, welke in wetsvoorstel 21 504 wordt voorzien.

Ook voor wat betreft de uit het derde lid voortvloeiende verplichtingen beantwoordt het bestaande strafprocesrecht, zeker zoals aangevuld met de voorstellen van het meergenoemde wetsvoorstel, aan de eisen. Het Nederlandse recht kent geen publiekrechtelijk bankgeheim, d.w.z. banken en andere financiële instellingen kunnen tegenover wettelijke verplichtingen tot het verschaffen van informatie aan de politie en justitie geen aan een geheimhoudingsrelatie tot hun cliënten ontleend verschoningsrecht doen gelden.

Het vierde lid vormt een mini-Verdrag in zichzelf. In dit lid worden de grote lijnen aangegeven volgens welke internationale samenwerking bij de opsporing, beslaglegging en confiscatie van zowel de instrumenten als de opbrengsten van door artikel 3, eerste lid, van het Verdrag bestreken criminaliteit zal moeten plaats vinden.

Ter uitvoering van dit lid is een zelfstandig wetsvoorstel opgesteld tot wijziging van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen en het Wetboek van Strafvordering met het oog op de internationale samenwerking gericht op de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Dat wetsvoorstel is of wordt dezer dagen bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanhangig gemaakt.

Het is, evenals wetsvoorstel 21 504, algemeen van opzet, d.w.z. niet beperkt tot confiscatie van uit drugscriminaliteit of witwasdelicten verkregen opbrengsten. Het wetsvoorstel strekt dan ook niet alleen ter uitvoering van het onderhavige Verdrag maar mede, of wellicht in hoofdzaak, ter uitvoering van het onlangs in het kader van de Raad van Europa opgestelde Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, dat eveneens algemeen van opzet is.

Een voorstel van Rijkswet tot goedkeuring van dat Verdrag is inmiddels ook in voorbereiding.

Hier moge wellicht worden volstaan met een verwijzing naar die beide wetsvoorstellen en de daarbij behorende toelichtende stukken.

Met betrekking tot het gestelde in subparagraaf (f) van het vierde lid zij er op gewezen dat blijkens artikel 2 van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen Nederland slechts op de grondslag van een verdrag de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen kan overnemen en te dien einde voorlopige maatregelen kan nemen. Dienovereenkomstig zal het onderhavige Verdrag derhalve in de verhouding tot andere Verdragspartijen als de vereiste verdragsgrondslag kunnen dienen.

De doelmatigheid van de internationale samenwerking als bedoeld in dit lid zal bepaald worden versterkt door Verdragen als het onlangs in het kader van de Raad van Europa tot stand gekomen Verdrag over deze materie. Daarin zal ook in de relatie tot Staten die geen Partij bij dat

Verdrag zijn een belangrijke richtlijn gevonden kunnen worden voor de praktische toepassing van de uit het vierde lid van artikel 5 van het VN-Verdrag voortvloeiende verplichtingen.

Het vijfde lid gaat over de bestemming van geconfiscieerde voorwerpen, met inbegrip van gelden. De bepaling gaat er van uit dat dit wordt beheerst door het recht van de Staat welke de confiscatie effectueert. Subparagraaf (b) voorziet evenwel in een mogelijkheid om daaraan een bijzondere internationale bestemming te geven of om, op basis van wederzijdse overeenstemming, tot een verdeling van de opbrengsten te komen.

Het zesde lid bevat enkele interpretatieregels voor de berekening of schatting van de omvang van wederrechtelijk verkregen voordeel en het zevende lid formuleert in vrijblijvende termen de mogelijkheid om in de wetgeving te voorzien in een omkering van de bewijslast op het punt van de relatie tussen bepaalde voorwerpen en – volgens de bestaande regels inzake bewijslastverdeling bewezen – strafbare feiten welke illegale opbrengsten hebben gegenereerd.

In wetsvoorstel 21 504 wordt in dit opzicht niet in een omkering van de bewijslast voorzien doch wordt voorgesteld om, onder bepaalde voorwaarden, een bewijslastverdeling op basis van een «balance of probabilities» mogelijk te maken.

Artikel 6

Dit artikel handelt in de eerste 8 leden over uitlevering, in de leden 9 en 10 over de uitoefening van strafrechtelijke rechtsmacht na een geweigerde uitlevering en in het laatste lid over de overbrenging van gedetineerden, los van enig uitleveringsverzoek.

De eerste vier leden volgen in grote lijnen het traditionele patroon van mondiale Verdragen op strafrechtelijk gebied. Voor Nederland is het derde lid van belang, nu naar Nederlands recht uitlevering slechts mogelijk is krachtens een verdrag. De bij afzonderlijk wetsvoorstel voorgestelde aanvulling van artikel 51a van de Uitleveringswet beoogt aan dit lid uitvoering te geven.

Voorts zij gewezen op het vijfde lid, dat verwijst naar het nationale recht van de aangezochte Partij of naar bestaande Uitleveringsverdragen voor wat betreft de voorwaarden waaronder uitlevering kan worden toegestaan. Met zoveel woorden wordt hierbij verwezen naar de volgens dat recht toepasselijke weigeringsgronden. Nederland kan, voor zover geen bijzonder uitleveringsverdrag op een concreet verzoek om uitlevering van toepassing is, de weigeringsgronden van de Uitleveringswet en van het Europees Uitleveringsverdrag (met inbegrip van de daarbij gemaakte voorbehouden) inroepen (zie art. 51a, derde lid, Uitleveringswet).

Lid 6 bevat een zelfstandige weigeringsgrond, welke in onze wetgeving reeds is voorzien in artikel 10, eerste lid, Uitleveringswet, alsmede in artikel 3, tweede lid, van het Europees Uitleveringsverdrag.

Het zevende lid is vooral geschreven met het oog op de hoge eisen die door sommige landen, vooral behorend tot de groep van zg. common law landen, dikwijls worden gesteld aan het ter ondersteuning van uitleveringsverzoeken te presenteren bewijsmateriaal en het achtste lid biedt de nodige Verdragsgrondslag om vooruitlopend op de indiening van een formeel uitleveringsverzoek reeds tot toepassing van voorlopige maatregelen over te kunnen gaan.

Van bijzonder belang zijn de leden 9 en 10. Deze belichamen de bekende regel «aut dedere aut judicare», doch hier voor het eerst op een veel genuanceerdere wijze, dan in enig voorgaand mondiaal Verdrag.

Allereerst is opmerkelijk dat een onderscheid is gemaakt tussen het geval waarin uitlevering van voortvluchtige verdachten wordt gevraagd en het geval waarin uitleveringsverzoeken betrekking hebben op voortvluchtige veroordeelden. In het eerste geval komt bij wijze van alternatief voor een weigering aan het uitleveringsverzoek te voldoen slechts de overname van de strafvervolgning in aanmerking. In het tweede geval zou echter in een weigering uit te leveren aanleiding kunnen worden gevonden om een verzoek om overname van de tenuitvoerlegging van het nog te executeren strafrestant te doen. Dit laatste zeker wanneer de opgeëiste persoon een onderdaan van de aangezochte staat is en om die reden niet kan worden uitgeleverd.

In de tweede plaats wordt in het negende lid – in navolging van het tweede lid van artikel 4, – een onderscheid gemaakt naar gelang de gronden die ter rechtvaardiging van een weigering uit te leveren worden ingeroepen. Berust die weigering op de overweging dat het feit op het grondgebied of aan boord van een schip of luchtvaartuig van de aangezochte staat is begaan, of op de overweging dat de opgeëiste persoon de nationaliteit van de aangezochte staat heeft, dan rust op deze staat in beginsel een verplichting om een strafvervolgning in te stellen, althans – in de woorden van de verdragsbepaling – om de zaak aan de voor vervolging bevoegde autoriteiten voor te leggen. In die gevallen berust de rechtsmacht van de aangezochte staat echter op het territorialiteitsbeginsel (of vlaggebeginsel), dan wel het actief nationaliteitsbeginsel. De verplichting om een vervolging te overwegen is echter niet ongeclausuleerd: de aangezochte staat kan met de verzoekende staat overeenkomen daar van af te zien, bijvoorbeeld omdat de verzoekende staat er de voorkeur aan geeft af te wachten of de opgeëiste persoon later anderszins binnen zijn bereik komt (uit eigen beweging of via uitlevering door een derde staat). Een vervolging in de aangezochte staat zou immers een vervolgingsbeletsel voor de verzoekende staat voor hetzelfde feit kunnen opleveren. Zeker waar delicten die onder de werking van het Verdrag vallen in georganiseerd verband begaan kunnen zijn en er dus sprake kan zijn van een gelijktijdige vervolging van meerdere daders, kan een geïsoleerde vervolging van één van hen in een andere staat het belang van een doelmatige aanpak doorkruisen.

Onderdeel (b) van lid 9 is geschreven voor Verdragspartijen die een verdergaande extraterritoriale strafrechtelijke rechtsmacht hebben gevestigd en hun rechterlijke macht bevoegd hebben gemaakt kennis te nemen van strafbare feiten die door vreemdelingen buiten hun grondgebied zijn begaan, in het bijzonder in gevallen waarin die vreemdelingen niet worden uitgeleverd. Hier zij onmiddellijk benadrukt dat voor Nederland een dergelijke rechtsmacht niet wordt voorzien. Voor dergelijke andere Verdragspartijen geldt echter eveneens in beginsel een verplichting de aldus gevestigde rechtsmacht uit te oefenen na een weigering uit te leveren, zij het dat die verplichting anders is geclausuleerd dan in onderdeel (a).

In het geval onder (a) wordt het karakter van de volkenrechtelijke verplichting slechts weggenomen als gevolg van een tweezijdig akkoord tussen verzoekende en aangezochte staat. In het geval onder (b) echter wordt het karakter van de volkenrechtelijke verplichting al weggenomen door het eenzijdige protest van de verzoekende staat, een staat die over sterkere aanknopingspunten voor de uitoefening van rechtsmacht zal beschikken dan de aangezochte. Het Verdrag spreekt hier in termen van «legitieme» rechtsmacht en erkent daarmee expliciet dat een staat die zich op het territorialiteits- of actief nationaliteitsbeginsel kan beroepen,

beter gelegitimeerd is om strafbare feiten te vervolgen dan de staat die zich slechts op het universaliteitsbeginsel kan beroepen.

Het hoeft geen betoog, dat de combinatie van het tweede lid van artikel 4 en het negende lid van artikel 6 het resultaat is van een langdurig en gecompliceerd onderhandelingsproces. Dit resultaat moet echter, in de optiek van de Nederlandse houding ten opzichte van de beheersing van internationale jurisdictieconflicten, vooral op het gebied van de aanpak van drugscriminaliteit, als bevredigend en het maximaal haalbare worden beschouwd.

In het twaalfde lid wordt erkenning gegeven aan de moderne vorm van internationale strafrechtelijke samenwerking, bestaande in de overbrenging van gevonniste personen. Weliswaar is de bepaling in voorzichtige termen geformuleerd, doch zij moet worden gezien als een eerste begin. Onderkend is tenminste, dat heel vaak buitenlandse gedetineerden veroordeeld zijn wegens drugscriminaliteit, en dat het instrument van de overbrenging naar het land van herkomst in deze problematiek een nuttige functie kan vervullen.

Artikel 7

Ook dit artikel inzake wederzijdse rechtshulp in strafzaken is als het ware een «mini-verdrag» op zich zelf. Het artikel regelt tot in detail de uiteenlopende vormen van justitiële rechtshulp, met inbegrip van een veelheid van procedurele voorschriften in het interstatelijke verkeer.

De detaillering van dit artikel laat zich verklaren uit de omstandigheid, dat voor een aantal landen het instrument van de wederzijdse rechtshulp in strafzaken eerst sinds kort een belangrijke rol is gaan spelen. Waar dit instrument voor met name de continentale West-Europese landen al vele decennia gemeengoed vormt, zoals bijv. blijkt uit het reeds uit 1959 daterende Verdrag van de Raad van Europa over deze materie, is door landen behorende tot de zg. common law traditie de waarde van deze vorm van internationale samenwerking eerst sinds kort onderkend, hetgeen blijkt uit de belangstelling van dergelijke landen (de Verenigde Staten, Australië, Canada en het Verenigd Koninkrijk) om bilaterale Verdragen over dit onderwerp te sluiten.

Het onderhavige artikel volgt in feite in grote lijnen het patroon van dergelijke bilaterale Verdragen.

Aangezien de materie ook voor Nederland gemeengoed vormt noopt dit artikel niet tot aanpassingen in de Nederlandse wetgeving.

Wel zal duidelijk zijn dat waar de Nederlandse wetgeving het bestaan van een Verdragsgrondslag als voorwaarde stelt voor de inwilligbaarheid van rechtshulpverzoeken (vgl. de artt. 552m, 552n en 552o Sv), in dit artikel die grondslag is te vinden.

Bij de opsomming in het tweede lid van verschillende vormen van rechtshulp is getracht nauwkeurig het toepassingsgebied van artikel 7 af te bakenen van de toepassingsgebieden van enerzijds artikel 5 en anderzijds artikel 9.

Duidelijk is, dat waar de rechtshulp van artikel 7 leidt tot de uitwisseling van informatie, zulks alleen betrekking heeft op bewijsmateriaal ten behoeve van lopende strafrechtelijke opsporings- en vervolgingsonderzoeken.

Strekt de informatieuitwisseling ten behoeve van de opsporing van en beslaglegging op voor confiscatie vatbare voorwerpen, dan bevindt men zich in de sfeer van artikel 5, terwijl de informatieuitwisseling voor preventieve en algemene politieke doeleinden wordt afgedekt door artikel 9.

Als centrale autoriteiten, als bedoeld in het achtste lid, zullen voor het Koninkrijk worden aangewezen de Ministeries van Justitie van Nederland, onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen en Aruba.

Het dertiende lid schrijft een zekere gebruiksbeperking voor van ingevolge het artikel verstrekte gegevens of bewijsmateriaal. Zo mag bijvoorbeeld materiaal dat ten behoeve van een strafrechtelijk onderzoek tegen A is verkregen niet zonder toestemming van de verstreckende Staat in een strafprocedure tegen B worden gebruikt. Ook mag informatie die ten behoeve van een vervolging in een «witwas» affaire is verkregen niet zonder toestemming van de aangezochte Staat ten behoeve van een vervolging van dezelfde persoon wegens een fiscaal delict worden aangewend.

De in het vijftiende lid opgenomen weigeringsgronden zijn ruim geformuleerd. Zo volgt uit onderdeel (c) dat geen Staat op verzoek van een andere Staat geacht wordt handelingen te verrichten waartoe hij zelf ten behoeve van een eigen nationale procedure niet bevoegd zou zijn geweest.

Ook kan de nationale wetgeving inzake wederzijdse rechtshulp in strafzaken nog eigen beletselen kennen voor het inwilligen van verzoeken (onderdeel (d)). Verwezen zij naar het bepaalde in de artikelen 552l en 552m van het Wetboek van Strafvordering.

Het achttiende lid bevat een uitgewerkte regeling van het vrijgeleide-recht voor getuigen, deskundigen en andere personen, die uit het buitenland overkomen om in een proces of ander onderzoek aanwezig te zijn. De regeling, die berust op het principe dat jegens de zich in het buitenland bevindende getuige of deskundige geen verschijningsplicht kan worden afgedwongen, komt overeen met het bepaalde in artikel 12 van het Europese Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken en is naar Nederlands recht direct toepasbaar.

Artikel 8

Het belang van artikel 8 is niet zijn inhoud, maar het feit dat het artikel in het Verdrag een plaats heeft gevonden.

Voor het eerst is hiermee in een mondiaal Verdrag erkenning gegeven aan het bestaan van een belangrijke vorm van internationale samenwerking in strafzaken, nl. de overdracht van strafvervolging.

Voor veel landen is dit begrip nieuw of zelfs geheel onbekend.

Vooraf lander behorende tot de common law traditie zijn met deze figuur niet vertrouwd, omdat hun rechtsstelsel grote belemmeringen opwerpt tegen het overnemen van de vervolging van in het buitenland begane strafbare feiten. Enerzijds is dit te verklaren doordat de rechtsmacht over strafbare feiten in beginsel beperkt is tot feiten op eigen grondgebied (of aan boord van eigen schepen en luchtvaartuigen) begaan, en anderzijds vormt ook het strafprocesrecht van die landen een probleem, doordat men niet of nauwelijks werkt met justitiële vooronderzoeken gedurende welke al het benodigde bewijsmateriaal wordt verzameld, doch de bewijslevering in hoofdzaak zich ter terechtzitting laat vormen door middel van zoveel mogelijk mondelinge verklaringen. Uit het buitenland verkregen, door buitenlandse justitiële ambtenaren opgemaakt, schriftelijk bewijsmateriaal heeft in die rechtsstelsels dikwijls maar een zeer betrekkelijke waarde.

Niettemin zijn die landen heel wel bij machte de vervolging van binnen hun jurisdictiesfeer begane strafbare feiten naar andere landen, waar de rechter ook bevoegd is daarvan kennis te nemen, over te dragen.

Problemen als bovenbedoeld spelen in elk geval niet voor landen

behorende tot de continentaal Europese rechtstraditie en in hun onderlinge relaties zou van artikel 8 een stimulerende werking kunnen uitgaan.

Het is niet uitgesloten dat, zo goed als in het verleden bepalingen in mondiale verdragen over wederzijdse rechtshulp zich tot een zin beperkten en thans in het onderhavige Verdrag zijn uitgegroeid tot een artikel van 20 leden, in de toekomst de samenwerking bestaande uit de overdracht van strafvervolgving ook verdere uitwerking in mondiale verdragen zal krijgen. en.

Artikel 9

Dit artikel heeft betrekking op vormen van samenwerking die wel worden aangeduid met de term politieke samenwerking of administratieve bijstand. Hoewel deze vorm van samenwerking in de praktijk een grote rol speelt, bestaat daaromtrent nog betrekkelijk weinig geschreven internationaal recht.

Het artikel behelst een algemene verplichting tot bepaalde vormen van samenwerking die in nadere bilaterale of multilaterale overeenkomsten of regelingen dienen te worden uitgewerkt. Aan dit artikel komt dan ook geen rechtstreekse werking toe.

Het eerste lid staat er overigens niet aan in de weg, dat ten behoeve van een concreet onderzoek ad hoc samenwerkingsovereenkomsten worden aangegaan, bijvoorbeeld om te komen tot de vorming van gezamenlijke opsporingsteams, zoals bedoeld in onderdeel (c).

Het tweede lid somt een aantal maatregelen op, die Partijen eenzijdig in de sfeer van de opleidingsprogramma's voor opsporingsdiensten dienen te treffen. Uiteraard zal de kennis die in dergelijke opleidingsprogramma's wordt vergaard, beschikbaar moeten zijn voor overdracht aan de opsporingsdiensten van andere landen.

Het derde lid spoort uitdrukkelijk aan om ook bij de opzet en het uitvoeren van onderzoeks- en opleidingsprogramma's al te komen tot een internationale informatieuitwisseling. Daarvan is in feite de laatste tijd, zeker op regionaal niveau, al in toenemende mate sprake.

Artikel 10

Dit artikel handelt over internationale samenwerking en steun aan staten van doorvoer en in het bijzonder aan staten van doorvoer die tot de categorie van ontwikkelingslanden behoren. Artikel 10 spoort de Verdragspartijen aan rechtstreeks, bijvoorbeeld via hun programma's voor ontwikkelingssamenwerking of via internationale of regionale organisaties financiële ondersteuning te verlenen aan deze staten van doorvoer om de infrastructuur benodigd voor effectieve controle op en voorkoming van sluikhandel te vergroten en versterken.

Het derde lid nodigt de Verdragspartijen uit bilaterale of multilaterale overeenkomsten of afspraken te treffen ter vergroting van de effectiviteit van internationale samenwerking op dit terrein. In dit kader kan onder meer vermeld worden dat Nederland actief deelneemt aan Europese politieke samenwerking in de CELAD (Comité Européen pour la lutte anti-drogue), de zg. Groupe transversale en de Groupe toxicomanie, waar in het bijzonder de verslavingsproblematiek, gezondheidsaspecten en het terugdringen van de illegale vraag aan de orde zijn.

Nederland is voorts lid van de Pompidougroep van de Raad van Europa. In VN-kader zelf valt in de eerste plaats de overkoepelende rol van de Commissie voor verdovende middelen te noemen, waar het Koninkrijk thans deel van uitmaakt. Voorts neemt het Koninkrijk deel aan regionale zg. Honlea (Heads of National Law Enforcement Agencies) bijeenkomsten. Nog onlangs, in oktober 1990, vond een dergelijke conferentie plaats in Aruba.

Artikel 11

Gecontroleerde aflevering wordt in artikel 1 gedefinieerd als een (opsporings-)methode waarbij wordt toegelaten dat clandestiene of verdachte zendingen van verdovende middelen, psychotrope stoffen, stoffen in Tabel I en Tabel II, of stoffen die deze vervangen, het grondgebied van één of meer landen met medeweten en onder toezicht van de bevoegde autoriteiten van die landen uit-, door- of ingaan, ten einde personen te identificeren die betrokken zijn bij het begaan van in overeenstemming met artikel 3, eerste lid, strafbaar gestelde feiten.

Deze opsporingstechniek is in Nederland niet ongebruikelijk en kan er toe bijdragen, dat men kan doordringen tot degenen die voor het opzetten van illegale drugstransporten verantwoordelijk zijn. Zij kan zonder (juridische) problemen worden toegepast, omdat ons recht geen verplichting kent alle op ons grondgebied gepleegde strafbare feiten te vervolgen en aldus om opportunitetsredenen kan worden afgezien van het ingrijpen in een ons land passerende transporten.

In sommige andere landen ligt dat juridisch veel problematischer, omdat het daar geldende legaliteitsbeginsel niet zou gedogen dat niet in het eigen land passerende illegale transporten wordt ingegrepen. De praktijk geeft vele voorbeelden te zien waarin met andere landen opgezette gecontroleerde afleveringen door vroegtijdig interveniëren in derde doorvoerlanden, niet tot het beoogde resultaat hebben geleid.

Weliswaar worden in de formuleringen in artikel 11 nog altijd de nodige slagen om de arm gehouden, en kunnen landen zich blijven beroepen op de grondbeginselen van hun nationale rechtsstelsel om zich tegen medewerking aan gecontroleerde afleveringen te verzetten, niettemin wordt het belang en daarmee ook de legitimiteit van deze opsporingsmethode volkenrechtelijk erkend, en kunnen Partijen die daaraan behoefte hebben in deze bepaling een aanknopingspunt vinden voor een bijstelling van de bestaande rechtspraktijk.

Artikel 12

Dit artikel bevat een raamwerk van bepalingen die beogen te voorkomen, dat de in de Tabellen I en II bij het Verdrag genoemde stoffen worden gebruikt voor de chemische synthese van verdovende middelen en psychotrope stoffen met onaanvaardbare risico's, zoals heroïne, cocaïne, amfetaminen, LSD e.d. Hoewel voor de in de Tabellen bedoelde stoffen een op andere eindproducten gerichte grote legale markt bestaat, zullen de industrielanden die dergelijke stoffen produceren en op de markt brengen een bijdrage aan het tegengaan van die illegale productie en daarmee aan de illegale internationale handel kunnen leveren, door te voorkomen dat deze in het circuit van de op de illegale productie van verdovende middelen en psychotrope stoffen gerichte handel terecht komen. De tekst van het artikel draagt, waar het gaat om de door de Verdragspartijen te nemen maatregelen, een optioneel karakter; aan de Partijen wordt alle vrijheid gelaten om de naar hun inzicht nodige maatregelen te treffen. Dit komt tot uitdrukking in het eerste lid: «De Partijen dienen de door hen passend geachte maatregelen te treffen....».

De bepalingen van het tweede tot en met zevende lid beschrijven de procedure, die moet worden gevolgd om te komen tot wijziging van de

Tabellen I en II van het Verdrag. Samenvattend komt deze op het volgende neer. Indien een Partij of het Comité over informatie beschikt die naar haar of zijn oordeel de opname van een stof in de Tabellen bij het Verdrag zou vereisen, verschaffen zij deze informatie aan de Secretaris-Generaal. Deze verspreidt de informatie over de andere Partijen, de Commissie en het Comité, in geval de informatie door een Partij is verstrekt. Deze verspreiding geeft de betrokkenen de gelegenheid om commentaar en aanvullende informatie aan de Secretaris-Generaal te zenden. Het Comité voert vervolgens een evaluatie uit van de informatie en doet daarvan mededeling aan de Commissie, zonodig vergezeld van aanbevelingen met betrekking tot passende maatregelen van toezicht. Daarbij is het Comité wel gebonden aan de voorwaarden van het vierde lid, waaronder de voorwaarde dat de omvang en mate van illegale vervaardiging van een verdovend middel of psychotrope stof met de bedoelde stoffen zodanig ernstige moeilijkheden op het gebied van de volksgezondheid of van maatschappelijke aard scheppen, dat internationaal ingrijpen gerechtvaardigd is. Dat is niet het geval indien één of meer Partijen door het nemen van eenzijdige maatregelen aan het probleem het hoofd kunnen bieden.

Vervolgens kan de Commissie met een twee-derde meerderheid van haar leden besluiten om de stof in Tabel I of Tabel II op te nemen. Dit besluit wordt door de Secretaris-Generaal aan alle betrokkenen ter kennis gebracht. Indien een Partij zich niet met het besluit kan verenigen, kan zij binnen 180 dagen na de datum van de kennisgeving bij de Secretaris-Generaal een verzoek tot hernieuwd onderzoek indienen. Vervolgens wordt door de Secretaris-Generaal een nieuwe consultatieronde onder Partijen en het Comité verricht, waarop binnen 90 dagen moet worden gereageerd. Alle commentaren worden aan de Sociale en Economische Raad voorgelegd, die het besluit van de Commissie kan bevestigen of ongedaan kan maken met eenvoudige meerderheid van stemmen.

Het achtste lid suggereert Partijen om met het oog op de vervaardiging en distributie binnen het eigen grondgebied van de Tabellen opgenomen stoffen vergunningstelsels in te voeren. De meeste producerende landen, waaronder de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap, zijn niet voornemens dergelijke vergunningstelsels in het leven te roepen.

De Europese Gemeenschap heeft inmiddels haar akte van formele bevestiging als bedoeld in artikel 27 van het Verdrag nedergelegd. Daarbij heeft zij, overeenkomstig het tweede lid van dat artikel aangegeven dat de bevoegdheid van de Gemeenschap voortvloeit uit artikel 113 EEG (de gemeenschappelijke handelspolitiek) en derhalve betrekking heeft op het negende lid van artikel 12. De Europese Commissie heeft op 2 juni 1990 een ontwerp-verordening aan de Raad voorgelegd (Com(90)215), houdende maatregelen ter bestrijding van bepaalde stoffen voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen, gebaseerd op genoemd artikel van het EG-Verdrag. Deze Verordening is op 23 december 1990 door de Raad vastgesteld (PbEG 20.12.90 L 357/1).

Ter uitvoering van de verordening zal een algemene maatregel van bestuur uit hoofde van artikel 2 van de In- en uitvoerwet worden vastgesteld.

Er wordt thans nog onderhandeld over een voorstel van de Commissie voor een richtlijn inzake de vervaardiging en het op de markt brengen van bepaalde stoffen die worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen, gericht op de controle van het intra-Europees verkeer van zulke stoffen. De uitkomst van die onderhandelingen staat op dit moment nog niet vast.

Het tiende lid voorziet in de mogelijkheid tot het uitoefenen van preventief toezicht op de uitvoer van de stoffen opgenomen in Tabel I, indien een Partij de wens daartoe aan de Secretaris-Generaal kenbaar maakt; dit artikellid schept ook de mogelijkheid voor Partijen om strengere maatregelen van toezicht te nemen dan in dit lid zijn voorzien.

Het elfde lid bevat bepalingen met betrekking tot geheimhouding van bedrijfsgegevens in het berichtenverkeer tussen Partijen omtrent de uitoefening van toezicht op het internationaal handelsverkeer.

Het twaalfde lid legt de verplichting aan Partijen op om jaarlijks rapportages aan het Comité te zenden omtrent in beslaggenomen hoeveelheden stoffen van de Tabellen, over andere stoffen die bij de clandestiene vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen zijn gebruikt en omtrent methoden van ontduiking en illegale vervaardiging. Naar het oordeel van het kabinet dient deze rapportageplicht, niettegenstaande de communautaire bevoegdheden onder artikel 12, een verantwoordelijkheid voor de Verdragsstaten te blijven.

Ingevolge het dertiende lid dient het Comité hieromtrent jaarlijks aan de Commissie verslag uit te brengen. Aan de Commissie wordt de verplichting opgelegd om de classificatie van de stoffen in de Tabellen I en II periodiek te toetsen.

Het veertiende lid, ten slotte, bepaalt dat geneesmiddelen van de werking van het onderhavig artikel zijn uitgezonderd. Deze uitzondering geldt eveneens voor andere producten die stoffen van de Tabellen I of II bevatten, mits zij zodanig zijn samengesteld dat weglek daarvan naar het illegale circuit niet met eenvoudige bewerkingen kan geschieden.

Artikel 14

Artikel 14 handelt over het voorkomen en bestrijden van onwettige aanplant van verdovende middelen en over uitbanning van de illegale vraag naar verdovende middelen en psychotrope stoffen. De Verdragspartijen dienen passende maatregelen te nemen om deze onwettige aanplant te voorkomen en uit te bannen, met dien verstande dat deze maatregelen fundamentele mensenrechten respecteren, traditioneel toegelaten gebruik eerbiedigen en geen aantasting van het milieu vormen.

In de inleiding van deze toelichting, bij de beschrijving van de reikwijdte van het Verdrag, is reeds opgemerkt, dat artikel 14 niet vermag af te doen aan de verplichtingen die Staten uit hoofde van hun binding aan het Enkelvoudig Verdrag, 1961, als aangevuld door het Wijzigingsprotocol van 1972, hebben (zie de artikelen 21bis, 22 en 24-29 van dat Verdrag).

Om tot een effectievere uitbanning te komen wordt in het derde lid als voorbeeld steun aan plattelandsonwikkeling genoemd, welke dient te leiden tot economisch levensvatbare alternatieven voor illegale aanplant. Het Koninkrijk steunt in dit kader het VN Fonds voor bestrijding van misbruik van verdovende middelen (UNFDAC) via institutionele en projectgebonden bijdragen. In 1990 heeft het Koninkrijk de institutionele bijdrage aan dit fonds verdubbeld tot een bedrag van 400 000 gulden. In Pakistan wordt een project ter waarde van 7 miljoen gulden uitgevoerd dat beoogt het verbouwen van verdovende middelen te ontmoedigen door boeren in het kader van plattelandsonwikkeling – via onder meer versterking van de infrastructuur – betere vooruitzichten te bieden. Ook zijn ten laste van de begroting van Ontwikkelingssamenwerking

preventie- en ontwenningprojecten ter waarde van 4,5 miljoen gulden voor Colombia voorzien en 4,4 miljoen gulden voor soortgelijke projecten in Bolivia gereserveerd. UNFDAC is tevens een project gestart op de Nederlandse Antillen voor een geïntegreerde aanpak van het drugsprobleem. Een bijdrage van US \$84 500 ten bate van de KABNA-begroting is reeds toegezegd voor een project op Curaçao.

Het vierde lid verlangt dat de Verdragspartijen passende maatregelen nemen om de onwettige vraag naar verdovende middelen en psychotrope stoffen terug te dringen, met verwijzing naar bestaande aanbevelingen, afspraken en internationale overeenkomsten. Wat dat laatste betreft kan worden verwezen naar de activiteiten die in het kader van de Europese samenwerking worden ondernomen (zie de toelichting op artikel 10).

Artikel 15

Dit artikel handelt over het gebruik van vervoermiddelen voor de sluikhandel en onderkent de verantwoordelijkheden van zowel de overheid als vervoersondernemingen bij het voorkomen van dergelijk gebruik.

Voor zover het de verantwoordelijkheden van de Nederlandse overheid betreft, moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat de Opiumwet het wederrechtelijk vervoeren of het in, op of aan een vaar-, voer- of luchtvaartuig aanwezig hebben van verdovende middelen strafbaar stelt. Verschillende overheidsdiensten hebben tot taak toe te zien op de naleving van de met deze wet beoogde doeleinden. Daarbij wordt onder meer gebruik gemaakt van de in het eerste lid van het onderhavige artikel genoemde mogelijkheid om waar nodig speciale regelingen te treffen met vervoersondernemingen.

Voor zover het de verantwoordelijkheden van vervoersondernemingen betreft, kan worden vastgesteld, dat deze ondernemingen op vrijwillige basis reeds initiatieven hebben genomen om sluikhandel met behulp van hun vervoersmiddelen te voorkomen. Deze initiatieven zijn veelal op internationaal niveau gecoördineerd.

In de zeescheepvaart hebben de internationale redersvereniging, ICS, waarbij ook de Nederlandse redersverenigingen zijn aangesloten, en de CCC (Customs Cooperation Council) in 1987 overeenstemming bereikt over richtlijnen voor samenwerking tussen douane-autoriteiten en rederijen met betrekking tot het voorkomen van sluikhandel op schepen. Een jaar later publiceerde deze zelfde ICS praktische richtlijnen voor reders en gezagvoerders met betrekking tot herkenning en ontdekking van verdovende middelen aan boord van schepen.

Sedert 1986 is smokkel van verdovende middelen aan boord van schepen ook onderwerp van gesprek in de Internationale Maritieme Organisatie (IMO). IMO heeft in 1988 beknopte richtlijnen voor zeevarenden uitgegeven. Deze richtlijnen bevatten informatie die in grote lijnen identiek is aan die in de eerdergenoemde ICS publicatie. Deze IMO richtlijnen zijn officieel onder de aandacht van de Nederlandse redersverenigingen gebracht. Voorts wordt met deze verenigingen regelmatig contact onderhouden over de problematiek.

Ook in de Nederlandse luchtvaart is momenteel al sprake van een goede samenwerking tussen de luchtvaartmaatschappijen en de douane-autoriteiten met betrekking tot het voorkomen van sluikhandel in verdovende middelen in luchtvaartuigen. Daarnaast heeft de Algemene Vergadering van de Internationale Burgerluchtvaart Organisatie (ICAO) een resolutie uitgevaardigd (A27/12) met betrekking tot de rol van ICAO in dezen. Daarin wordt aan de Raad van ICAO opgedragen om, in het licht van eventueel noodzakelijk nader onderzoek, voorstellen te doen voor het nemen van specifieke maatregelen, waaronder het ontwerpen van richtlijnen, terzake van alle problemen die zich in de internationale burger-

luchtvaart kunnen voordoen in het kader van het vervoer van verdovende middelen. De Raad houdt zich daar momenteel mee bezig.

Wat betreft het vervoer over land kan worden opgemerkt dat het probleem van het gebruik van vervoermiddelen voor de sluikehandel in verdovende middelen met name voor het wegvervoer geldt. Immers in deze sector is sprake van vervoer tussen Nederland en landen met «een verhoogd risico ten aanzien van de sluikehandel in verdovende middelen». Voor de spoorwegen is het probleem beperkt; voor de binnenvaart zeer beperkt dan wel non-existent.

Voor het wegvervoer geldt sedert 12 november 1974 EG-richtlijn 74/561 (aangepast per 21 juni 1989 door richtlijn 89/438) inzake de toegang tot het beroep van ondernemer van nationaal en internationaal goederen- en personenvervoer over de weg. Hierin is weliswaar geen passage opgenomen over handel in verdovende middelen, maar betrokkenheid van een ondernemer hierbij kan wel leiden tot intrekking van de vergunning voor het verrichten van vervoer. Deze EG-richtlijn zal worden uitgevoerd in het voorstel van Wet Goederenvervoer over de Weg (WGW) (Kamerstukken II 1989/90 21 532).

Wegvervoersondernemingen die vervoer verrichten op «risicolanden», nemen daarnaast op eigen initiatief voorzorgsmaatregelen in de vorm van het geven van voorlichting aan chauffeurs.

De Nederlandse spoorwegen kennen het instituut van de spoorwegpolitie. Hoewel de bestrijding van handel of vervoer van drugs geen primaire taak van deze politie is, wordt in voorkomende gevallen opgetreden.

Uit het bovenstaande moge blijken dat vervoersondernemingen in Nederland op eigen initiatief een behoorlijk stelsel aan voorzorgsmaatregelen hebben ontwikkeld. Er zijn geen indicaties dat momenteel aanvullende overheidsmaatregelen getroffen zouden moeten worden. Indien dergelijke indicaties zich wel zouden aandienen zal uiteraard worden overwogen hoe daarop het meest adequaat kan worden gereageerd.

Artikel 16

Dit artikel voorziet in een aanvulling op de krachtens het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen, 1961, en het Verdrag inzake psychotrope stoffen, 1971, reeds vereiste documenten bij uitvoer van die middelen en stoffen. Naast een verplichte, bij de verzending te voegen verklaring van de exporteur, waarop de in dit artikel genoemde gegevens moeten zijn vermeld, moeten die gegevens ook op de handelsdocumenten, zoals facturen, worden vermeld.

Artikel 17

Artikel 17 geeft het regiem voor het optreden tegen schepen op volle zee. De omstandigheden waaronder de ene Verdragspartij de bijstand van een andere Partij kan invoeren voor het visiteren van schepen varende onder haar vlag zijn in het tweede lid omschreven. Het derde lid regelt de situatie waarin de wens tot visitatie uitgaat van een andere Partij dan de vlaggestaat. Daarvoor is steeds toestemming van de vlaggestaat vereist, hetgeen een erkenning inhoudt van de primaire jurisdictieaanspraken van de vlaggestaat. Dit optreden moet vaartuigen betreffen «die in overeenstemming met het internationale recht de vrijheid van scheepvaart uitoefenen». Met deze zinsnede wordt beoogd aan te sluiten bij het in het VN-zeerechtverdrag van 1982 bereikte compromis ter zake van de reikwijdte van de bevoegdheden van kuststaten in de exclusieve economische zone. Staten als Brazilië en Portugal huldigen de opvatting dat deze bevoegdheden van de kuststaten mede een zeggenschap inhoudt ter zake van optreden als in dit artikel

bedoeld. Andere staten, zoals het Koninkrijk, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk die een andere opvatting zijn toegegaan, vatten de verwijzing naar «de vrijheid van uitoefening van de scheepvaart» op als het equivalent van het aanvankelijk voorgestelde geografische begrip «buiten de buitengrenzen van de territoriale zee». Met betrekking tot het derde lid van artikel 17 heeft de Koninkrijks delegatie tijdens de diplomatieke conferentie een interpretatieve verklaring afgelegd, inhoudende dat zij de term «een vaartuig dat de vrijheid van scheepvaart uitoefent» zo verstaat dat het gaat om een vaartuig varend in een gebied buiten de territoriale zee. De regering is voornemens zich met gelijkgezinde regeringen te verzetten tegen verklaringen of voorbehouden van Partijen die daarmee aangeven een daarvan afwijkende opvatting te huldigen.

Het vierde lid geeft aan dat de toestemming van de vlaggestaat zowel incidenteel als op basis van verdragen tot stand kan komen en regelt verder de bevoegdheden die de visterende staat overeenkomstig de gegeven toestemming kan uitoefenen. Daarbij mag, ingevolge het zesde lid, de vlaggestaat zijn toestemming onderwerpen aan bepaalde voorwaarden, waaronder de voorwaarde dat een aansprakelijkheidsregeling voor ontstane schade is getroffen.

Voor het Koninkrijk zal als centrale autoriteit, als bedoeld in het zevende lid, de Centrale Recherche Informatiedienst worden aangewezen. Deze dienst zal opereren aan de hand van in een tevoren met de meest verantwoordelijke andere departementen (Verkeer & Waterstaat, Buitenlandse Zaken) opgesteld draaiboek opgenomen richtlijnen.

Overeenkomstig het negende lid dienen de Partijen het aangaan van bilaterale of multilaterale overeenkomsten te overwegen ter uitvoering of vergroting van de effectiviteit van de bepalingen van dit artikel. Voor Nederland is hier het overleg binnen de Pompidou-groep van de Raad van Europa van belang. In dat kader vinden besprekingen plaats over de toepassing van het onderhavige Verdragsartikel in de betrekkingen tussen de in de Pompidou-groep vertegenwoordigde landen. Daarbij is de vraag nader in beschouwing genomen of het wenselijk is ten behoeve van die toepassing tot een regionale overeenkomst te komen.

Artikel 18

Dit artikel heeft voor het Koninkrijk geen betekenis, aangezien binnen het grondgebied van het Koninkrijk geen vrijhandelszone is gevestigd. Dat is echter wel het geval voor de Nederlandse Antillen en Aruba, waar het in dit artikel bedoelde toezicht wordt uitgeoefend.

Artikel 19

Dit artikel verplicht tot het nemen van maatregelen om het gebruik van de post voor illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen tegen te gaan. De te nemen maatregelen omvatten in het bijzonder

- gecoördineerde actie om het gebruik van de post voor illegale handel te voorkomen en te bestrijden;
- het toepassen van onderzoeks- en controletechnieken om verdovende middelen in de post te ontdekken; en
- het creëren van de wettelijke mogelijkheid tot het verkrijgen van bewijs uit postzendingen.

Genoemde maatregelen nopen niet tot nadere regelgeving en vinden in de huidige praktijk reeds toepassing. Het vervoer en het binnen of buiten het grondgebied brengen van verdovende middelen – ook als daarbij van

de post gebruik wordt gemaakt – is strafbaar gesteld in de Opiumwet. Voorts bevat artikel 1 van de Conventie van het Wereld Post-verdrag het verbod in postzendingen verdovende middelen in te sluiten. De in dit Verdrag bedoelde postadministraties (de PTT's) dienen er op toe te zien dat dit niet gebeurt.

Krachtens artikel 8 van de Opiumwet zijn met de opsporing van de in deze wet strafbaar gestelde feiten zowel de politie als de douane belast. Gecoördineerde actie tussen deze diensten en de PTT vindt reeds plaats.

Op kantoren waar post uit het buitenland aankomt wordt gecontroleerd op de aanwezigheid van verdovende middelen. Deze controle vindt plaats aan de hand van bepaalde selectiecriteria en regelmatig wordt gebruik gemaakt van snuffelhonden.

Daarnaast dienen internationale postzendingen waarin goederen worden vervoerd te worden aangegeven bij de douane. In dit kader worden postpakketten routinematig door zowel de PTT als de douane geopend. De Minister van Financiën is bevoegd na overleg met de Minister van Verkeer en Waterstaat nadere algemene voorschriften te geven ten aanzien van de douanebehandeling van postzendingen. Uiteraard kan in het kader van deze routinehandelingen het vermoeden van een strafbaar feit (overtreding van de Opiumwet) rijzen of kan een strafbaar feit geconstateerd worden, waarna een opsporingsonderzoek in gang wordt gezet.

Krachtens artikel 13, eerste lid, van de Grondwet is het briefgeheim onschendbaar, behalve, in de gevallen bij de wet bepaald, op last van de rechter. Op grond van de regeling, vervat in de artikelen 100–102 en 114 van het Wetboek van Strafvordering, kunnen in het kader van een gerechtelijk vooronderzoek verdachte brieven of pakketten in beslag worden genomen en kan met machtiging van de rechter-commissaris van de inhoud kennis worden genomen. Op deze wijze is in het verkrijgen van bewijs uit postzendingen derhalve voorzien.

Slotbepalingen

Slotbepalingen, artikelen 20–34

Artikel 20 vraagt de Verdragspartijen te rapporteren over de implementatie van het Verdrag en in het bijzonder daarbij de nationale uitvoeringswetgeving ter kennis te brengen en bijzonderheden over trends in de sluikhandel binnen hun grondgebied te vermelden.

Artikel 21 beschrijft de taken van de Commissie voor verdovende middelen, voortvloeiende uit het Verdrag. De reeds uit hoofde van het Enkelvoudig Verdrag, 1961 en het Verdrag inzake psychotrope stoffen van 1971 opererende Commissie van de Verenigde Naties, bestaande uit vertegenwoordigers van regeringen van 40 Lid-Staten van de VN, wordt gevraagd om op basis van de rapportages bedoeld in artikel 20 het functioneren van het Verdrag te toetsen en eventuele suggesties te doen aan de Ecosoc. De Commissie beslist ook, op voorstel van het Comité, over aanvullingen van of wijzigingen in de Tabellen die ingevolge artikel 12 bij het Verdrag zijn gevoegd.

Artikel 22 beschrijft de taken van het Comité van toezicht, welke uit het Verdrag voortvloeien. De taken van het Comité zijn beperkt. Tijdens de onderhandelingen ter Conferentie over de taakverdeling tussen Commissie en Comité bleken sterk uiteenlopende opvattingen te bestaan. Sommige delegaties meenden dat aan het Comité in het geheel geen bevoegdheden zouden dienen toe te komen, anderen wensten aan het Comité een zeer brede taak toe te bedelen, met inbegrip van een toezichthoudende taak op de naleving van de bepalingen inzake strafrechtelijke samenwerking.

Op de grondslag van een door de Koninkrijksdelegatie ingediend

voorstel is uiteindelijk een compromis bereikt, er in bestaande dat

- aan de Commissie een algehele toezichthoudende taak toekomt;
- het Comité alleen bevoegd is Partijen om informatie te vragen in aangelegenheden «die zijn bevoegdheden raken»;
- dat een uitdrukkelijke bevoegdheid alleen aan het Comité wordt toegekend in aangelegenheden samenhangende met de artikelen 12, 13 en 16; en
- dat periodieke rapportages door Verdragspartijen geschieden aan de Commissie.

Het Comité heeft overigens ingevolge artikel 23 de taak jaarrapportages op te stellen, die via de Commissie aan de Ecosoc worden toegezonden.

Het is te verwachten, dat de in de voorgaande artikelen beschreven taken van de Commissie en het Comité binnenkort ter discussie worden gesteld. Op verzoek van de 44e Algemene Vergadering van de VN (resolutie 44/141) heeft een groep van deskundigen in het voorjaar van 1990 een advies uitgebracht aan de Secretaris-Generaal over de wijze waarop de VN doeltreffender op het internationaal groeiende drugsprobleem zou kunnen inspelen. De belangrijkste aanbeveling van het rapport houdt in de bestaande VN-organen op het gebied van de verdoovende middelen (Commissie, Comité en UNFDAC) samen te voegen tot één orgaan overeenkomstig de structuur van andere bestaande VN-programma's. Dit orgaan zou onder leiding van een nieuw te benoemen uitvoerend directeur dienen te komen staan. De Commissie zou een soort van beheersraad van het nieuwe orgaan moeten worden, wellicht met uitgebreide bevoegdheden. Aan het Comité zou een toezichthoudende functie over de bestaande verdragen blijven toekomen. De secretariaten van Commissie en Comité zouden worden samengevoegd, ten einde dupliceringen te voorkomen. De uitkomsten van de discussie over deze interne herstructurering staan thans nog niet vast, evenmin als de gevolgen daarvan voor de bestaande Verdragen van de VN, met inbegrip van het hier ter goedkeuring voorliggende.

De overige slotbepalingen zullen geen nadere toelichting behoeven, behoudens de mededeling dat Namibië sedert februari 1990 een zelfstandige Staat is en dus geen bijzondere positie onder artikel 26 en volgende meer inneemt, en dat het Koninkrijk niet voornemens is een voorbehoud als bedoeld in het vierde lid van artikel 32 te maken.

Gevolgen voor de Nederlandse wetgeving

De goedkeuring en bekrachtiging van het Verdrag zal gepaard moeten gaan met enkele wijzigingen in de Nederlandse wetgeving.

Deze zijn in het voorgaande al terloops aan de orde geweest.

Het is wellicht goed deze wetswijzigingen hier nogmaals op een rij te zetten.

1. Allereerst is vereist, dat het Verdrag inzake psychotrope stoffen van 1971 wordt goedgekeurd en dat daarbij wordt toegetreden. Zonderdien is het Verdrag niet op de door het Verdrag van 1971 ten aanzien van die stoffen verboden gedragingen toe te passen.

2. Toetreding tot het Verdrag inzake psychotrope stoffen van 1971 vereist enkele aanpassingen in de Opiumwet.

Het voorstel van Rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag van 1971 is gereed en is of wordt dezer dagen bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt.

Voor het voorstel van wet tot wijziging van de Opiumwet in verband met de toetreding tot het Verdrag van 1971 geldt hetzelfde.

3. Het lijkt wenselijk om de bestaande strafbepalingen inzake heling in het Wetboek van Strafrecht te herzien en in hun delictomschrijving nauwer te laten aansluiten bij de delictsaanduidingen in het Verdrag, die het verschijnsel van het «witwassen» van uit criminaliteit verkregen vermogens op het oog hebben.

Op 31 mei 1990 is een voorstel van wet bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt tot aanvulling van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering met voorzieningen ten behoeve van de bestrijding van heling, hetwelk hierin voorziet (Kamerstukken II, 21 565). Dit wetsvoorstel is inmiddels door de Tweede Kamer aanvaard.

4. De voorschriften van het eerste en tweede lid van artikel 5 van het Verdrag, alsmede de definitie van het begrip «voorwerp» in artikel 1, vraagt om een aanzienlijke herziening van het Nederlandse straf- en strafprocesrecht.

Die herziening is ondergebracht in het op 5 april 1990 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot toepassing van de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en andere vermogenssancties (Kamerstukken II, 21 504).

5. Ter uitvoering van het vierde lid van artikel 5 van het Verdrag dient te worden voorzien in procedures die het de Nederlandse rechterlijke macht mogelijk maken buitenlandse verzoeken om samenwerking bij de opsporing, beslaglegging en confiscatie van voorwerpen in behandeling te nemen en zelf dergelijke verzoeken aan het buitenland te initiëren.

Een voorstel van wet tot wijziging van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen en van het Wetboek van Strafvordering met het oog op de internationale samenwerking gericht op de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, waarin in de bovenbedoelde procedures wordt voorzien, is gereed en is of wordt dezer dagen bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt.

6. Het derde lid van artikel 6 van het Verdrag noopt tot een aanvulling van de Uitleveringswet. Dit, ten einde aan te geven hoever de bevoegdheden strekken tot het inwilligen van verzoeken om uitlevering, afkomstig van Verdragspartijen, met welke geen Uitleveringsverdrag van kracht is.

Een voorstel van wet tot wijziging van artikel 51a van de Uitleveringswet, ter uitvoering van het Verdrag van de Verenigde Naties van 20 december 1988 tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (Trb. 1989, 79) is gereed en is of wordt dezer dagen bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt.

Gevolgen voor het Nederlandse beleid

Het voorbehoud

Het Verdrag biedt een ruim scala aan instrumenten ten behoeve van de internationale strafrechtelijke samenwerking bij de voorkoming en bestrijding van misdrijven betreffende de internationale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen en de ontneming van ten behoeve van die handel gebruikte of bestemde voorwerpen en van uit die handel verkregen illegale vermogenswinsten.

De vraag hoe veelvuldig en hoe doeltreffend die instrumenten zullen worden ingezet is een vraag van beleid en wordt bepaald door de beschikbare middelen in termen van mankracht en gelden.

Het Verdrag zelf bepaalt op dit punt niets, het biedt slechts mogelijkheden. Het is aan de individuele Lid-Staten om te bepalen in hoeverre zij in het Verdrag aanleiding zien om tot een verhoogde inspanning in de strijd tegen de internationale illegale drugshandel te komen. Vele landen zien zich hiertoe ook los van het Verdrag genoopt wegens de sterk toegenomen intensiteit van die handel en een toegenomen verslavingsproblematiek in eigen land.

Voor Nederland geldt dat de nationale verslavingsproblematiek gelet op het beeld van de afgelopen jaren, niet noopt tot een herziening van de uitgangspunten van het bestaande beleid. Bekrachtiging van het Verdrag zal daartoe ook geen aanleiding vormen.

Wel weet Nederland zich, vooral wegens zijn geografische positie en zijn handels-economische functie, in toenemende mate geconfronteerd met de grote internationale drugshandel, waarbij van de Nederlandse faciliteiten als doorvoerland tussen enerzijds het Amerikaanse continent en anderzijds West-Europa gebruik wordt gemaakt. Hier rusten ook op Nederland grote verantwoordelijkheden om aan de internationale inspanningen tot het tegengaan van deze handel met strafrechtelijke middelen bij te dragen.

Het Verdrag biedt bij uitstek mogelijkheden om de internationale samenwerking op dit gebied beter vorm te geven en uit te breiden.

In zoverre vormt het Verdrag weldegelijk aanleiding voor het bevorderen van nieuwe beleidsinitiatieven en wetswijzigingen.

Aan de reeds krachtens het Enkelvoudig Verdrag verdovende middelen, 1961 en het Verdrag inzake psychotrope stoffen van 1971 opgestelde lijsten van te controleren middelen en stoffen voegt het Verdrag van 1988 geen nieuwe verboden stoffen toe. In dat opzicht vormt het ten opzichte van die verdragen geen aanvullend beletsel voor een eventuele toekomstige legalisering van sommige van dergelijke stoffen of middelen. Het creëert wel een aanvullend regiem voor de onder de werking van artikel 12 vallende stoffen, zonder evenwel die stoffen op één lijn met verdovende middelen en psychotrope stoffen te plaatsen.

Op talloze plaatsen zijn de bepalingen van het Verdrag geclausuleerd door verwijzingen naar het nationale recht of de nationale wetgeving van Partijen, de grondwettelijke beginselen of grondbeginselen van hun rechtsstelsel, hun soevereiniteit e.d.

De kans dat het Verdrag verplicht tot met de bestaande nationale rechtsorde strijdige maatregelen is dan ook niet erg groot.

Slechts artikel 3 bevat in de leden 6–8 bepalingen die de ondergetekenden op gespannen voet achten te staan met de geldende uitgangspunten van ons recht, waarvan zij niet inzien dat die onder de invloed van het Verdrag zouden moeten worden herzien. Om die reden is ten aanzien van die Verdragsbepalingen, die overigens niet de kern van het Verdrag, d.w.z. de regelingen betreffende de internationale samenwerking, raken, een voorbehoud geformuleerd.

Andere voorbehouden worden niet nodig geacht. Het ligt niet in het voornemen het voorbehoud, mogelijk gemaakt in het vierde lid van artikel 32 betreffende geschillenbeslechting, te maken.

De regeringen van de Nederlandse Antillen en van Aruba hebben te kennen gegeven medegelding voor hun landen van het Verdrag te wensen. Daarom wordt voorzien in de goedkeuring voor het gehele Koninkrijk. Ook gelet op hun geografische positie en de daaruit voortvloeiende risico's te worden betrokken bij de doorvoer van verdovende middelen, in het bijzonder cocaïne, tussen het Latijns-Amerikaanse continent en het Noord-Amerikaanse en Europa, en bij onoirbaar gebruik van financiële instellingen voor het veiligstellen van uit drugshandel verkregen vermogenswinsten, achten de regeringen van beide genoemde Rijksdelen de gebondenheid van hun landen aan het Verdrag van vitaal belang. De beide landen zijn echter zelf verantwoordelijk voor het treffen van de nodige voor de Nederlandse Antillen en Aruba geldende uitvoeringswetgeving.

Zolang die wetgeving niet gereed is zal de bekrachtiging vooreerst alleen Nederland gelden.

Bij gelegenheid van de bekrachtiging zullen nog verklaringen worden afgelegd uit hoofde van:

artikel 7, lid 8,
artikel 7, lid 9,
artikel 5, lid 4, (d) eerste volzin, j | artikel 7, leden 8 en 9,
artikel 17, lid 7.

Voorts zullen uit hoofde van artikel 5, lid 4 (e) en artikel 20, lid 1 (a) de teksten van de desbetreffende wettelijke regelingen aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties moeten worden verstrekt.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De Staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur,
H. J. Simons

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. v.d. Broek

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
J. R. H. Majj-Weggen