

DE VERENIGDE NATIES EN DE VERDOVENDE MIDDELEN

EVOLUTIE VAN DE INTERNATIONALE VERDRAGEN INZAKE DRUGS,
AFGESLOTEN ONDER AUSPICIEN VAN DE U.N.O.

door

Yves VAN DE STEEN

Navorser bij het Centrum voor de Studie van het Recht der Verenigde Naties
en de Gespecialiseerde Organisaties (Vrije Universiteit Brussel)

DEEL 2 : DE VEREENVOUDIGING VAN HET SYSTEEM EN DE MEEST RECENTE ONTWIKKELING *

INLEIDING

Onder de conventies, ontstaan onder auspiciën der Verenigde Naties, werden reeds onder hoofdstuk V, de synthetische drugs en het protocol van 1948 besproken, alsmede het vraagstuk van de beperking der grondstoffen en het protocol van 23 juni 1953. Aldus werd gepoogd een aantal zwakke punten in het vooroorlogs systeem progressief op te heffen. Bij het protocol van 1948 lag de bedoeling voor, de misbruiken te vermijden, waartoe nieuwe toxicogene bestanddelen, die sinds tientallen jaren in de geneeskunde worden gebruikt, aanleiding zou geven. Bij de uitwerking van het protocol van 1953 was de hoofdbedoeling door indirecte controle, als overgangsmaatregel, de produktie

* Het eerste gedeelte van deze bijdrage verscheen in het vorige nummer van dit tijdschrift onder dezelfde titel, deel 1 : het ontstaan en de uitgroei tot het protocol van 1953. De auteur wenst er hier eveneens op te wijzen dat beide delen als één geheel dienen beschouwd te worden, teneinde elk misverstand te voorkomen. Immers slechts door een onvoorziene praktisch noodzaak, diende de oorspronkelijke eenheidstekst opgesplitst te worden, waarbij dus geenszins inhoudelijke overwegingen ten grondslag lagen. De oorspronkelijke indeling werd behouden, evenals de nummering der referenties, die aldus beide van het eerste artikel naar deze bijdrage doorlopen.

der voornaamste grondstof, nodig voor de bereiding van verdovende middelen, te beperken.

De behoefte aan een syntheseverdrag, ter vervanging van de ingewikkelde structuur, opgezet door de vigerende multilaterale verdragen, liet zich reeds sinds lang gelden en werd tenslotte te New York op 30 maart 1961, uitgewerkt. Deze vereenvoudiging vormt het derde deel van de besproken conventies tot controle der verdovende middelen, ontstaan onder auspiciën van de U.N.O.

C. Vereenvoudiging van het systeem : het Enkelvoudig Verdrag van New York van 30 maart 1961.

1. Algemeen.

Het Enkelvoudig Verdrag van New York d.d. 1961 is een collectief werk, dat in zekere mate reeds werd aangekondigd in de Volkenbondperiode. De *Narcotic Drugs Commission* en haar Secretariaat evenals de *Narcotic Drugs Division* van de U.N.O. zijn er de voornaamste opstellers van. Doch ook andere internationale instellingen zoals de Wereldgezondheidsorganisatie, het Centraal Comité voor het Opium, het Controleorgaan en Interpol hebben deelgenomen aan de totstandkoming van de principes, bevat in het Verdrag. De regeringen werden hieromtrent op geregelde wijze geraadpleegd. Tenslotte werd de Conventie aangenomen door een Conferentie van Gevolmachtigden in 1961. Hieraan namen 74 regeringen deel, doch ook vertegenwoordigers van verscheidene internationale instellingen¹⁰². Deze ruime bijdrage tot de totstandkoming van de *Single Convention* dient als bijzonder gelukkig bestempeld te worden. De Conventie beoogt immers een internationaal algemeen aanvaardbaar verdrag te zijn ter vervanging van de bestaande verdragen, zoals de préambule van het verdrag het formuleert :

« ... waarbij het gebruik van die verdovende middelen beperkt wordt tot gebruik voor geneeskunde en wetenschappelijke doeleinden en waarbij maatregelen worden genomen ter verzekering van een voortdurende internationale samenwerking en een voortdurend internationaal toezicht voor het bereiken van die doelstellingen. »

Voor wat betreft de verhoudingen en verplichtingen tussen de tot dit Verdrag van 1961 toegetreden partijen onderling, treden de andere verdragen buiten werking. Tussen de tot het Verdrag van New York toegetreden partijen en landen die (nog) niet bij dit verdrag zijn aangesloten blijven echter de bepalingen van de andere voor die landen geldende verdragen van kracht¹⁰³.

¹⁰² Vertegenwoordigers van F.A.O., I.C.A.O., I.L.O., W.H.O., C.C.P.O./O.C.S., evenals afgevaardigden van niet-gouvernementele organisaties als O.I.P.C., de Internationale Conferentie van Christelijke Liefdadigheid en de Internationale Federatie van Vrouwelijke Juristen.

Voor deze korte analyse zie o.m. : « Vingt ans de contrôle des stupéfiants sous l'égide des Nations Unies », *supra* noot 91, op p. 43.

¹⁰³ VAN DER MEULEN, J.D., « Drugs en Strafrecht », in : WIJBEGA, C., *Soft drugs, medische en juridische aspecten*, Amsterdam (Van Gennep), 1971, op p. 16.

2. Voorbereidende werkzaamheden.

Reeds gedurende het eerste gedeelte van de eerste A.V. van de Verenigde Naties werd de gedachte geopperd dat het internationaal controlemechanisme m.b.t. de verdovende middelen diende vereenvoudigd te worden¹⁰⁴.

Het nieuwe Enkelvoudig Verdrag diende de zwakheden en de ingewikkelde structuur van het bestaande systeem uit te schakelen en nieuwe begrippen in te voeren teneinde het controlesysteem tegelijk te verstevigen en te vereenvoudigen. De Afdeling der Verdovende Middelen van de Verenigde Naties, het gemeenschappelijk secretariaat van het Permanent Centraal Opiumcomité en het Controleorgaan der Verdovende Middelen hebben achteraf verscheidene monografieën uitgewerkt¹⁰⁵ die deze principes inhouden, die de Commissie goedgekeurd had tijdens haar vierde zitting. Deze principes werden trouwens naderhand ingelast in het eerste conventieontwerp¹⁰⁶, dat hoofdzakelijk op twee basisprincipes steunde. Eerst en vooral wil het ontwerp een bepaalde vereenvoudiging van de controle der verdovende middelen doorvoeren, door de fusie van het Centraal Comité en het Controleorgaan tot één orgaan, met één en hetzelfde secretariaat. Voorts wil de nieuwe conventie het kweken van de

¹⁰⁴ *Journal des Nations Unies*, première session, n° 18, pp. 352-355.

¹⁰⁵ « L'unification des conventions relatives aux stupéfiants », II-1, *Bull. Stupfs.* (1950), pp. 28-113.

Idem, II-2, *Bull. Stupfs.*, 1950, pp. 32-57.

Deze publicaties omvatten vier hoofdstudies : « I. Aperçu des principes généraux dont pourrait s'inspirer une nouvelle convention unique »; « II. Contrôle du commerce international » en « III. Autorité internationale de contrôle ».

Tenslotte worden in de vierde bijdrage de draagwijdte van de Conventie en de gebruikte definities onderzocht. Zie ook in deze groep van voorbereidende documenten twee studies : « Note du Secrétariat du comité central permanent de l'opium et de l'organe de contrôle des stupéfiants », II-2, *Bull. Stupfs.* (1950), pp. 58-86.

In dit document wordt de gemeenschappelijke ervaring van beide internationale lichamen betreffende de werking van de Conventies van 1925 en 1931 verwoord, inzonderheid inzake de interpretatie der regeringen, van deze verdragen en de niet-naleving van hun verplichtingen, hun opgelegd door beide internationale conventies.

GOODRICH, L.M., « New Trends in Narcotics Control », 530, *International Conciliation* (1960), pp. 181-241, op pp. 189 e.v. en op pp. 207 e.v.

De bijdrage van deze auteur, geeft op de hem gekende briljante en heldere wijze in een drietal onderverdelingen een uitstekend overzicht van de basisideën, die de grondslag vormden voor de ontwerpvorm van het New Yorkse Verdrag. (The draft single convention : basic principles and control provisions; the draft single convention : the duties of States and general provisions; social and economic approaches.)

¹⁰⁶ *Documentation préparatoire sur la convention unique, note du Secrétaire général*, s.l., Nations Unies, Conseil économique et social, Commission des stupéfiants, Comité chargé de la préparation d'une convention unique relative aux stupéfiants, Comité plénier, octobre 1951, 28 p. (U.N.O.D., E/CN.7/AC.3/3/Rev. 2). Voor de beslissing van de Commissie waarop de uitwerking van deze eerste ontwerptekst is gesteund zie : U.N.O.D., E/1361 : E/CN.7.186, annexe B, artikel 15, 3.

planten die de grondstoffen uitmaken van het ruw opium reglementeren¹⁰⁷. Naderhand heeft de Commissie van haar 5^e tot haar 10^e zitting deze tekst bestudeerd en werden een aantal zienswijzen opgegeven. De Commissie is dan gekomen tot een tweede tekst. Dit tweede ontwerp hernam de beschikkingen van het Protocol van 1953. Tenslotte werd in de loop van de 11^e, 12^e en 13^e zitting van de Commissie een derde en definitieve ontwerptekst aangenomen.

Volgens de beschikkingen van de nieuwe ontwerpconventie worden het Permanent Centraal Comité en het Controleorganisme vervangen door een enkelvoudig lichaam. De productie van opium, opiumpapavers, cocabladeren, cannabis en cannabiswortels zal onder een totale internationale controle worden geplaatst. Wat zou overblijven van het niet-medisch gebruik van verdovende middelen zal worden verboden na een bepaalde overgangsperiode. De beschikkingen vervat in negen internationale instrumenten zullen gecodificeerd worden in één enkele conventie.

3. Vraagstukken, inhoud en gevolgen van het Enkelvoudig Verdrag¹⁰⁸.

a) Vooreerst bleven zelfs in de derde ontwerptekst een aantal problemen onopgelost, en waren zekere beschikkingen niets meer dan een compromis. Op de achtergrond bleven ernstige meningsverschillen bestaan. Dergelijke problemen waren : het verplicht verbod van bijzonder gevaarlijke verdovende middelen, het verplicht gebruik van gemeenschappelijke internationale benamingen, de schattingen van de opiumoogst, van de opiumpapavers, het cocablad, de cannabis en de daartoe bebouwde oppervlakten, de controle van de produktie van opiumpapavers, de beperking van het aantal landen die produkten afwerken bestemd voor uitvoer, de maxima van de stocks van opium en opiumpapavers, de toepassingsmaatregelen, zoals het embargo, de strafrechterlijke bepalingen en de methodes van behandeling der toxicomanen. Daarnaast bestonden er eveneens uiteenlopende meningen omtrent algemene beschikkingen, zoals de clausules m.b.t. de amendering, de reserves en de overgangsmaatregelen inzake de internationale controleorganen. Ondanks deze reeks problemen bleven de meeste bepalingen van het ontwerp in de lijn van het bestaande conventioneel recht, zodat de meeste belanghebbende Staten zich erbij konden aansluiten. De Conferentie der gevolmachtigden kwam bijeen te New York van 24 januari tot 25 maart 1961. Zij ging uit van de derde ontwerptekst als basisdocument, evenals van de verzameling der opmerkingen in dit verband, die door de regeringen en de diverse internationale organisaties waren overgemaakt. De Conferentie

¹⁰⁷ *Commentaires sur le projet de convention unique, Note du Secrétaire général*, New York (Nations Unies), 1952, 47 p. op p. 17.

¹⁰⁸ *Convention unique sur les stupéfiants de 1961, y compris les tableaux, l'acte final et les résolutions, tels qu'ils ont été approuvés par la Conférence des Nations Unies pour l'adoption d'une Convention sur les stupéfiants*, New York, (Nations Unies), s.d., 49 p.; B.S., 1969, 27 november 1969, pp. 11.414-11.445.

heeft het Enkelvoudig Verdrag van 1961 inzake Verdovende Middelen aangenomen, evenals een vijftal zeer belangrijke resoluties betreffende de technische bijstand inzake de controle der verdovende middelen (resolutie I), de behandeling van toxicomanen (resolutie II), de onwettige handel in drugs (III), de samenstelling van de Commissie der Verdovende Middelen (IV) en het Internationaal Controlelichaam (V)¹⁰⁹.

b. Een aantal wijzigingen in de definitieve tekst t.o.v. het ontwerp dienen vermeld te worden, gezien hun ongewoon belang. Deze verschillen hebben een aantal landen er zelfs toe aangezet zich rechtstreeks tegen de Conventie te keren¹¹⁰.

1) Inzake de beperking van het aantal landen die opium produceren, bestemd voor uitvoer, werd door de Conferentie een compromisoplossing aangenomen. Daar waar oorspronkelijk de 7 landen van het Protocol van 1953 en Afghanistan de toelating tot uitvoer bezaten, werd besloten, dat enkel die landen, die traditioneel verdovende middelen uitvoeren, toegelaten zouden worden dergelijke produktie voort te zetten. Nieuwe producenten dienen de toelating van de Raad te vragen om hun produkten op de markt te brengen. Om het even welk land kan echter starten met de produktie van maximum vijf ton opium per jaar, bestemd voor uitvoer. Daaromtrent dient de toelating van de Raad niet gevraagd te worden, doch voordien dient het Internationaal Controleorgaan der Verdovende Middelen verwittigd te worden. Dit organisme kan dan het land aanbevelen geen opium te produceren.

Voorts werd bepaald dat Boliviaë, Indonesië en Peru het recht niet behielden om cocabladeren voort te brengen of ruwe cocaïne te bereiden, bestemd voor uitvoer, terwijl ze dit recht wel waren toegekend in het ontwerp.

2) Voor wat betreft het verplicht embargo, werd ook aan het Internationaal Controleorgaan der Verdovende Middelen heel wat macht ontnomen. Deze mogelijkheid werd immers aan dit internationaal lichaam ontnomen. Het controleorgaan kan nog enkel aanbevelen dat een embargo zou uitgevaardigd

¹⁰⁹ Zie « Convention unique sur les stupéfiants de 1961 », *supra* noot 108, pp. 9-10. Deze resoluties bevatten enkel zeer algemene beginselverklaringen.

¹¹⁰ Bvb. de U.S.A.; zie daartoe : « Le point de vue des Etats-Unis sur la convention unique de 1961 sur les stupéfiants », XV-2, *Bull. Stupfs.* (1963), pp. 9-11. In dit document verzetten de U.S.A. zich (1) tegen de beschikkingen betreffende de beperking van ruw opium, daar volgens hen deze bepalingen een achteruitgang zouden betekenen t.o.v. het Protocol van 1953 en een uitnodiging voor vele landen opium te gaan invoeren. Vervolgens richten zij zich tegen (2) de verzwakking van het systeem der schattingen en der statistieken, veroorzaakt door bepalingen die reserves toelaten, vervat in art. 50.

Art. 50 laat immers toe reserves te maken op Art. 12, § 2, 3, Art. 13, § 2, Art. 14, § 1 en 2, Art. 31, § 1b) en Art. 48. Dit betekent volgens de Amerikaanse visie, verwoord door H.J. Anslinger, afgevaardigde bij de Commissie der verdovende middelen, dat de poging om in de Enkelvoudige Conventie het zeer belangrijk evaluatie- en statistisch systeem te behouden voor de conventies van 1925 en 1931 tot nul wordt herleid.

worden op de invoer en de uitvoer van verdovende middelen, afkomstig en ter bestemming van landen die overdreven hoeveelheden verdovende middelen hebben verzameld.

3) Het derde ontwerp voorzag dat de Commissie de mogelijkheid had om het gebruik van zeer gevaarlijke drugs onvoorwaardelijk te verbieden¹¹¹. De Conventie voorziet dit recht niet meer, maar bepaalt dat de partijen bijzondere controlemaatregelen dienen te nemen voor deze categorie drugs. Het Verdrag bepaalt tevens dat waar de landen dit nodig achten, zij deze bestanddelen helemaal dienen te verbieden, wanneer zij van oordeel zijn dat dit het middel bij uitstek is, om de volksgezondheid en het openbaar belang te beschermen.

4) De ontwerptekst voorzag dat de opiumpapavers, bestemd voor de fabricatie van morfine, aan dezelfde controle zouden onderworpen worden als het opium. De Conventie bepaalt echter dat de partijen die toelaten dat opium wordt verbouwd, met andere doeleinden dan de voortbrengst van opium, alle nodige maatregelen tot een afdoende controle van verdovende middelen, bereid op basis van opiumpapavers, dienen te nemen.

c. De nagestreefde doeleinden.

1) Het eerste doel van de Conventie, de vereenvoudiging van het internationaal controlesysteem, door de fusie van het Permanent Centraal Comité en Controleorganisme, werd volledig verwezenlijkt¹¹². Er werd een nieuw *Internationaal Controleorgaan der Verdovende Middelen* in het leven geroepen en bepaalde administratieve vereenvoudigingen zullen eveneens ingang vinden¹¹³. In de praktijk werkte het Permanent Centraal Comité voor het Opium reeds zeer nauw samen met het Controleorgaan.

2). Het tweede doel van de U.N.O., de codificatie in één Verdrag van het bestaande multilateraal recht op dit vlak, werd eveneens nagenoeg volledig verwezenlijkt. Eén uitzondering hierop is de voortgezette toepassing van de Conventie van 1936, inzake de onwettige handel in verdovende middelen. Tussen de partijen bij de Enkelvoudige Conventie houden de overige verdragen op te bestaan. Zelfs artikel 9 van de Conventie van 1936 m.b.t. de uitlevering wordt vervangen door het Enkelvoudig Verdrag. De uitzondering op de als

¹¹¹ De lijst der zeer gevaarlijke verdovende middelen wordt gegeven in *Tabel IV van het Verdrag*. Deze omvat in totaal 4 produkten en hun mineralen of zouten wanneer deze kunnen bestaan, nl. cannabis en cannabiswortels; désomorfine (dihydrodésomorfine); heroïne (diacétylmorfine); kétobémidone (metahydroxyphénol-4 méthyl-1 propionyl-4 pipéridine).

¹¹² Over de uitbouw van de controlelichamen der Verenigde Naties kan hier niet worden uitgewijd. Voorlopig kan hier verwezen worden naar : KRISHNAMOORTHY, E.S., « Le Comité Central permanent de l'opium et l'Organe de contrôle des stupéfiants d'une part, le futur Organe international de contrôle, d'autre part. Etude comparative de leurs fonctions respectives », XIV-3, *Bull. Stupfs.* (1962), pp. 1-13.

¹¹³ *International Control of Narcotic Drugs*, New York (United Nations Office of Public Information), 1965, pp. 21 e.v.

allesomvattende bedoelde regeling, versterkt bovendien het controlesysteem. Er waren immers weinig partijen aangesloten bij de Conventie van 1936, zodat de weinige landen die haar verder wensen toe te passen dit kunnen doen, doch de andere landen vallen nu onder de toepassing van het Enkelvoudig Verdrag.

3) Het derde doel van de Conventie waarover we het reeds eerder hadden, nl. de uitbreiding van het Controlesysteem op de verbouwing der planten die de grondstoffen uitmaken van de « natuurlijke » verdovende middelen, werd ook bereikt.

Het nieuw Verdrag zet de controle voort op de productie van opium, zoals bepaald in het Protocol van 1953, waarbij *inter alia* de oprichting of het behoud van nationale opiummonopolies wordt voorzien. De regeringen worden tevens verplicht de productie te beperken tot medische- en wetenschappelijke doeleinden. Naast opium, ontwerpt de Conventie, voor de eerste maal, het oogsten van cannabis, de cannabiswortels en de cocabladeren aan dezelfde verplichtingen. Wanneer de verbouwing van deze planten toegelaten is, dient dit te gebeuren onder dezelfde controlevoorwaarden als deze voorzien in de Conventie omtrent de opiumpapavers. De controle op de gedeelten van de opiumplant, waaruit op direkte wijze morfine kan bekomen worden, blijft eveneens behouden.

Volgens de nieuwe Conventie worden het gebruik van opium, het kauwen van cocabladeren en het roken van hashish verboden handelingen, alsmede het aanwenden van de cannabisplant voor niet-medische doeleinden. Een overgangperiode wordt hiertoe voorzien om de landen, waar de afschaffing van deze aloude gewoontes, bijzondere problemen doet oprijzen, de nodige aanpassingstijd te verschaffen. Zekere bepalingen van de voorgaande conventie blijven behouden. Zo dienen de uitvoer- en de invoeroperaties te geschieden met de uitdrukkelijke toestemming van de regeringen van het uitvoerland en het invoerland. De regeringen dienen ook verslag uit te brengen over de toepassing van het Verdrag en zij moeten, door bemiddeling van de Secretaris-generaal de wetten en reglementen uitwisselen, uitgevaardigd ter uitvoering van het Verdrag.

Voorwaardelijke clausules werden ingelast betreffende de controle van de vervaardiging van verdovende middelen, terwijl de handel en de verdeling van deze stoffen aan dezelfde maatregelen onderworpen blijven. De controlemaatregelen voorzien voor nieuwe synthetische drugs, opgesomd in het Protocol van 1948, werden in het Enkelvoudig Verdrag opgenomen.

In de strafrechtelijke bepalingen van het Enkelvoudig Verdrag wordt iedere partij verzocht om, onder voorbehoud van haar grondwettelijke regelingen, alle opzettelijke schendingen van de bepalingen betreffende de verbouwing, de productie, de vervaardiging, de handel en de verspreiding van de verdovende middelen, opgesomd in het Verdrag, als strafbare inbreuken in haar wetgeving op te sommen. Elke inbreuk dient als een afzonderlijke inbreuk beschouwd.

De veroordelingen die werden uitgesproken in het buitenland dienen in aanmerking genomen te worden om vast te stellen of er recidive is. De uitlevering wordt aanbevolen voor de inbreuken op de bepalingen der Conventie. Indien uitlevering onmogelijk is, dient een buitenlands misdadiger vervolgd te worden in het land waar de inbreuk werd gepleegd of in het land waar hij werd aangetroffen ¹¹⁴.

d. Opmerkingen omtrent de inhoud van het Verdrag.

Het Enkelvoudig Verdrag van New York beoogt een internationaal, algemeen aanvaardbaar verdrag te zijn ter vervanging van de bestaande verdragen, waarbij de vroegere verdragen voor het overgrote deel buiten werking treden, voor wat betreft de verhoudingen en verplichtingen tussen de tot dit Verdrag van 1961 toegetreden partijen onderling.

Het Verdrag van New York kent echter opmerkelijk stringente bepalingen, die zelfs verder gaan dan deze van het Verdrag van Genève van 19 februari 1925 ¹¹⁵. Artikel 33 bepaalt, dat de lidstaten het illegale bezit van verdovende middelen niet zullen toestaan. Ingevolge artikel 35 moeten de aangesloten landen regelingen treffen op nationaal niveau voor de coördinatie van preventieve en repressieve maatregelen tegen de illegale verbouw en handel. Te dien einde kunnen zij een daarvoor in aanmerking komende instantie aanwijzen, die zich met de coördinatie zal belasten. In het New Yorkse Verdrag is voorts voorzien, dat de partijen elkaar dienen bij te staan bij de bestrijding van de sluikhandel in verdovende middelen en nauw met elkaar en met de bevoegde internationale organisaties moeten samenwerken teneinde een gecoördineerde strijd tegen de illegale verbouw en handel te voeren (artikel 35, sub b en c).

Een belangrijke bepaling van het Verdrag is artikel 36. Dit zegt, dat elk land verplicht is maatregelen te treffen, zodat o.m. de verbouwing, de produktie, de vervaardiging, de extractie, de bereiding, het bezit, het aanbod, het aanbod ten verkoop, de aankoop, de verkoop, de levering op welke voorwaarde ook, de verzending en het vervoer van verdovende middelen als strafbare feiten worden beschouwd, indien zij opzettelijk worden begaan en

¹¹⁴ *International Control of Narcotic Drugs*, *supra* noot 113, op pp. 22-23.

Een administratieve handleiding werd inmiddels door de Commissie opgesteld op aanbeveling van ECOSOC. Zie daartoe : *Resolutie 914 D (XXXIV)*. [Deze gids mag geen juridische commentaar zijn, doch (enkel) een hulpmiddel voor de ambtenaren en een voorlopig werkdocument vatbaar voor aanpassing (20ste zitting der Commissie)].

In het kader der behandeling van verdere, louter administratieve vraagstukken, werd door de Commissie het probleem der data van inlichtingen en het vraagstuk der formulieren behandeld. Dit zijn de formulieren waarop de inlichtingen, verstrekt door de onderscheidene nationale regeringen, worden ingevuld. Deze inlichtingen dienen overgemaakt te worden aan de Secretaris-generaal der Verenigde Naties, « Vingt ans de contrôle des stupéfiants sous l'égide des Nations Unies », *supra* noot 91, pp. 18 e.v.

*dat begaan van ernstige strafbare feiten op passende wijze wordt gestraft, in het bijzonder door gevangenisstraf of andere vrijheidsstraffen*¹¹⁵.

Dit is een uit crimineel oogpunt sterk aanvechtbare bepaling. Meer en meer wordt immers ingezien, dat de vrijheidsberovende straf de minst geschikte blijkt te zijn uit het straffengamma, om de gewenste oogmerken te bereiken. Het valt bovendien sterk te betwijfelen of met dergelijke bepalingen wel een doelmatige criminele politiek te voeren valt en gezondheidszorg te bedrijven is. Daartegenover staan echter de bepalingen van artikel 38 van het Verdrag. Dit artikel stelt dat elk land verplicht is bijzondere aandacht te besteden aan maatregelen ter geneeskundige behandeling, verzorging en revalidatie van verslaafden aan drugs. Deze verplichting geldt o.i. uitsluitend voor de verslavende hard drugs, maar voor de niet verslavende soft drugs uiteraard niet. In tegenstelling met het verdrag van Genève van 1936, dwingt het Verdrag van 1961 volstrekt niet tot het hanteren van vrijheidsstraffen tegen de gebruikers van hashish of marihuana, die aangetroffen worden in het bezit van kleine hoeveelheden voor eigen gebruik. Artikel 36 spreekt met nadruk van het begaan van ernstige strafbare feiten. De ernstige strafbare feiten waarop het Verdrag doelt vormen toch, naar onze mening, de uit winstbejag bedreven internationale sluikhandel en de clandestiene produktie.

Het internationaalrechtelijk systeem, dat aldus ontstaat, door het alles overkoepelend Verdrag van 1961, ziet de handel in verdovende middelen duidelijk als de werkelijke bedreiging. Het is dus zo dat de handelaren zwaarder dienen gestraft te worden, terwijl de gebruikers, die verslaafd zijn, behandeld moeten worden¹¹⁶. Dit blijkt trouwens een standpunt te zijn dat meer en meer bijval vindt en steeds meer toegepast wordt. De Conventie van New York heeft dus o.i. wel *op dit vlak*, ondanks alle kritiek, een constructieve zienswijze van de problematiek der verdovende middelen opgenomen. Verdere bepalingen kunnen we, binnen deze beperkte bespreking, niet toelichten¹¹⁷.

D. Amendementen van het Enkelvoudig Verdrag van 25 maart 1972.

1. De blijvende toename van het druggebruik heeft de internationale gemeenschap ertoe genoodzaakt de Enkelvoudige Conventie nog te versterken. Verschillende economische en sociale factoren hebben tot deze voortdurende toename van het druggebruik bijgedragen¹¹⁸. In verschillende maatschappijen

¹¹⁵ VAN DER MEULEN, J.D., « Drugs en het Strafrecht », *supra* noot 103, pp. 19 e.v.

¹¹⁶ Vgl. art. 38 van het Verdrag van New York van 1961.

¹¹⁷ Zie o.m. RENBORG, B.A., « Limitation et contrôle de la production des matières premières des stupéfiants naturels, régimes institués par la Société des Nations et par les Nations Unies », XV-2, *Bull. Stupfs.* (1963), pp. 23-27.

¹¹⁸ « Revue de la vingtième session de la Commission des stupéfiants. Quarantième session du Conseil économique et social », XVIII-1, *Bull. Stupfs.*, (1966), pp. 63-67.

zijn de sociale banden losser geworden en zelfs verdwenen. Overal in de wereld is het toezicht op, en de begeleiding van de jeugd minder streng geworden. De industrialisatie heeft in talloze streken belangrijke groepen van gedeeltelijk werklozen en sociaal ontwortelden doen ontstaan die, evenals de seizoenarbeiders en de migrerende arbeiders, op sociaal- en psychologisch vlak zich in een situatie bevinden, die hen tot een gemakkelijke prooi maken van de drughandelaars, die over complexe en doeltreffende bevoorradingsorganisaties beschikken. De drughandelaars richten bovendien clandestiene laboratoria in, in verafgelegen streken, nabij de produktieplaatsen van de grondstoffen, wat tot vóór enkele decennia nog ondenkbaar bleek. Men weet dat de handelaars bovendien beroep doen op de moderne communicatiemedia en transportmiddelen¹¹⁹ en dat zij eveneens beschikken over de faciliteiten van het bankwezen.

De handel in verdovende middelen wordt in hoofdzaak bedreven door een gehiërarchiseerde criminele elite, met de geldschietters aan de top ervan. Deze vertonen zich meestal aan de buitenwereld als zeer eerbiedwaardige leden van de maatschappij, en zijn dus moeilijk te vatten. Mede om deze redenen begonnen op 6 maart 1972, de afgevaardigden van 96 landen, in Genève met een Conferentie van drie weken, bedoeld ter aanpassing van de Internationale Narcoticaconventie van 1961. Door het toenemend gebruik en misbruik van drugs kon deze Conventie immers niet langer als toereikend worden beschouwd.

2. Het Protocol van Genève van 25 maart 1972¹²⁰.

a. De Conferentie van Genève heeft naast zeer algemene bepalingen vervat in de Slotakte, zeer preciese amendementen van het Enkelvoudig Verdrag goedgekeurd. De Slotakte werd door de 96 deelnemende landen ondertekend, doch het *Protocol* werd slechts door 36 landen ondertekend.

b. De Slotakte bevat in hoofdzaak een aantal gemeenplaatsen en vage aanbevelingen. Volgens deze wortelt de toxicomanie in hoofdzaak in een ongezonde sociale atmosfeer. Daarom dienen aangepaste ontspanningsactiviteiten voor de jeugd ontwikkeld te worden die tegemoet komen aan hun fysische en psychologische noden. Tevens dient een aangepaste technische en financiële hulp geboden te worden aan de ontwikkelingslanden. Dit opdat de naleving van

¹¹⁹ Volgens en onderzoek van Interpol gebeurt 40 % van de handel langs zeeroutes en 15 à 25 % langs landroutes. Het vervoer met dieren en postpakketten komen op de derde en vierde plaats. Het luchtvervoer neemt voorlopig maar een kleine plaats in, in het totaal aantal vervoerde verdovende middelen, doch breidt zich niettemin langzamerhand uit. In dit verband bepaalt *Res. 436 D (XIV)* van de ECOSOC dat het de regeringen aanbevolen wordt o.m. het brevet van bemanningsleden van de schepen en vliegtuigen, veroordeeld wegens onwettige handel, in te trekken en deze bekend te maken aan de belanghebbende syndicaten, opdat deze de nodige maatregelen zouden nemen.

¹²⁰ United Nations Conference to consider amendments to the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961, *Final Act and Protocol, Amending the Single Convention on Narcotic Drugs*, 1961, U.N.O.D., E/CONF/63/9, 25 March 1972.

het Enkelvoudig Verdrag bevorderd zou worden, zodanig dat deze zou leiden tot bv. de uitschakeling van de verbouwing van opiumpapavers.

c. Het Protocol is heel wat precieser, en bevat amendementen van 16 artikels van het Enkelvoudig Verdrag. Dit heeft ernstige reserves uitgelokt van een aantal landen, die weigerden het Protocol te ondertekenen. In hoofdzaak betreft het de landen van het Oostblok en Staten van de Derde Wereld. Deze zien in de bepalingen van het Protocol een aantasting van de nationale soevereiniteit.

In hoofdzaak betrachten deze bepalingen de productie van toxische stoffen in te perken. Hiertoe werd voorzien dat, indien een regering geen bevredigende verklaringen geeft omtrent de ontwikkeling van verdovende middelen op haar grondgebied, of wanneer in een bepaald land een ernstige toestand bestaat die maatregelen van internationale samenwerking vereist om eraan te verhelpen, het Internationaal Controleorganisme, de Algemene Vergadering der Verenigde Naties hieromtrent kan vatten.

De nieuwe Conventie voorziet tevens de beperking en de controle van de opiumproductie. De ondertekenende landen zijn ertoe gebonden aan het Controleorgaan alle inlichtingen te verschaffen m.b.t. de onwettige handelingen, zoals de verbouwing, de productie, de bereiding, de handel en het gebruik van drugs.

Tevens kan de nieuwe conventie een juridische basis vormen voor de uitlevering voor die landen die niet door bijzondere verdragen zijn gebonden.

Bovendien werd in navolging van de Franse wetgeving de aanbeveling geformuleerd, dat voor wat betreft de toxicomanen, de behandeling en de sociale wederaanpassing de voorkeur dienen te genieten op strafrechtelijke maatregelen. De toxicomanen zouden volgens het nieuwe Verdrag trouwens eerder onder de bevoegdheid dienen te vallen van de autoriteiten met bevoegdheid inzake gezondheidszorg, dan onder de bevoegdheid van de rechtelijke instanties. *In hoofdzaak werden door de nieuwe Conventie echter de bevoegdheden van het Internationaal Controleorganisme aanzienlijk uitgebreid.* Dit lichaam is belast met het toezicht op de toepassing van de Conventies, en krijgt daarom meer uitgebreide machten. Het Controleorganisme wordt uitgebreid maar krijgt vooral een aantal machten die beter aangepast zijn aan de huidige omstandigheden. De informatiebronnen worden vermenigvuldigd (w.o. privaatonnen waarvan het organisme vroeger geen gewag mocht maken). Het Internationaal Controlelichaam heeft bovendien de bevoegdheid om uitleg te vragen aan een Staat waarvan het vermeent dat deze de bepalingen van de Conventie niet naleeft. Bovendien beschikt het Controleorganisme over de mogelijkheid beroep te doen op de Economische en Sociale Raad en vervolgens op de Assemblée, indien geen gevolg gegeven wordt aan het verzoek. Opdat deze verschillende maatregelen niet zonder gevolg zouden blijven, dienen echter minstens 40 Staten het Protocol te ratificeren, zodat de amendementen van kracht worden. Bijzonder gunstig schijnt de toestand echter niet te zijn, daar verschillende landen

de Conventie niet ondertekenden, terwijl andere zich het recht voorbehielden het Protocol slechts te ondertekenen na raadpleging van hun regering. Andere landen w.o. de U.S.S.R., Irak en Indië, hebben reserves geformuleerd betreffende bepaalde amendementen. Doch slechts voor maximum zeven artikels mogen door de ondertekenaars reserves worden geformuleerd. De verder negatieve houding van de Sovjet-delegatie en van sommige Oostbloklanden geeft weinig redenen tot hoop. Overigens blijkt ook uit het geringe sukses van het *Fonds der Verenigde Naties voor de strijd tegen de verdovende middelen*¹²¹, dat het vertrouwen der lidstaten in de U.N.O., inzake de drugbestrijding, niet zo hoog ligt. Meer en meer schijnt het zo te zijn, dat hoe meer de Verenigde Naties vooruitgang boeken in hun strijd tegen het drugprobleem, en hoe meer precieze en delikate problemen worden aangesneden, hoe meer weerstand er rijst van de diverse Staten en hoe geringer hun politieke wil schijnt te worden om de uiteindelijke oplossing van de drugproblematiek te bereiken. Men kan slechts hopen dat deze opbouwende en krachtdadige tekst, binnen de kortst mogelijke tijdspanne, van toepassing wordt. Die landen, die op unanieme wijze, de vaststelling van een rampzalige noodzaak hebben aanvaard, dienen hieruit de logische gevolgtrekkingen af te leiden en te aanvaarden zich te onderwerpen aan een gemeenschappelijke discipline, die als enige mogelijkheid voor een uiteindelijke oplossing van het probleem overblijft. Want, zoals de H. Carl W.A. Schurmann¹²² het uitdrukte, tijdens de laatste zitting van de Commissie Verdovende Middelen van de Verenigde Naties¹²³, zal de wereld dienen uitgerust te worden met de werktuigen die kunnen een einde stellen aan een

¹²¹ Op 15 december 1970 heeft de A.V. van de Verenigde Naties *Resolutie 2719 (XXV)* aangenomen, waarbij zij heeft goedgekeurd dat een *Fonds der Verenigde Naties voor de strijd tegen het misbruik der verdovende middelen zal worden opgericht als beginmaatregel van dringende aard*.

Dit fonds zal worden gefinancierd door vrijwillige bijdragen. De Algemene Vergadering heeft de beslissingen van de ECOSOC goedgekeurd waarbij de uitwerking van een actieplan wordt voorzien met het doel de aanbevelingen die een politiek, op korte en op lange termijn, van strijd tegen misbruik der verdovende middelen bevatten, in praktijk om te zetten. Op 1ste april 1971 heeft de Secretaris-Generaal de oprichting bekendgemaakt van een Fonds der Verenigde Naties ter bestrijding der Verdovende middelen. De Secretaris-generaal heeft de H. Carl W.A. Schurmann hierbij aangeduid als zijn persoonlijk vertegenwoordiger, belast met het beheer van het Fonds. Op haar 24ste gewone zitting, in september-oktober 71, waarvan hierboven sprake is, diende de Commissie der verdovende middelen, een plan, voorgesteld door de Secretaris-generaal, te onderzoeken, waarbij een actie werd uitgestippeld om het drugmisbruik tegen te gaan op korte en lange termijn. Dit alles vloeit voort uit de tweede buitengewone zitting van de Commissie der verdovende middelen die doorging te Genève van 28 september tot 3 oktober 1970 (U.N.O.D., E/4931, E/CN.7/532), waarbij de oprichting van een dergelijk Fonds werd voorzien, aansluitend bij de suggesties van de Secretaris-generaal hiertoe, vervat in U.N.O.D., E/CN.7/530.

¹²² Persoonlijk vertegenwoordiger van toenmalig Secretaris-generaal U Thant, belast met het beheer van het Fonds der Verenigde Naties voor de strijd tegen het misbruik der verdovende middelen.

¹²³ In oktober 1971.

bedreiging die zijn toekomst vrij zwaar belast. Zoniet zal hij machteloos moeten toezien op de vernietiging van miljoenen menselijke wezens door de verdovende middelen. Noch de douanecontrole, noch de politierepressie, noch de doodstraf voor de handelaars zullen ooit volstaan om het probleem op te lossen. Alleen een overlegde, gigantische, *universele actie*, die het kwaad bij de wortel aanvalt en die zich voorzet tot zijn meest verwijderde gevolgen, zou de wereld een kans geven eraan te ontkomen. Aldus de H. Schurmann. O.i. kan alleen een degelijk uitgerust internationaal juridisch kaderwerk, opgezet in het kader van de Verenigde Naties, een dergelijke universele actie waarborgen. Immers enkel de Verenigde Naties en hun gespecialiseerde organisaties kunnen instaan voor een werkelijke internationale samenwerking en een investering op zeer lange termijn, nodig voor het welslagen van een algemene en grondige aanpak van het drugprobleem.

E. *De Conventie betreffende de psychotropische stoffen, ondertekend te Wenen op 21 februari 1971.*

1. Vanaf haar 23^{ste} zitting heeft de Commissie der Verdovende Middelen zich beziggehouden met het vraagstuk van het onder internationale controle plaatsen van psychotropische stoffen ¹²⁴. In overeenstemming met het verzoek van de Commissie ¹²⁵, heeft de Secretaris-generaal het ontwerp van protocol, vergezeld van begeleidende algemene documentatie ¹²⁶, voor advies aan de onderscheidene landen laten geworden. Deze tekst, samen met het verslag van de Commissie der Deskundigen van W.H.O. ¹²⁷ en dat van het Internationaal Controleorganisme der Verdovende Middelen ¹²⁸, maakten de basisteksten uit voor de werkzaamheden van de 1^{ste} buitengewone zitting van de Commissie ¹²⁹. Tijdens deze zitting is de Commissie ertoe gekomen een *Herziene Ontwerptekst van Protocol* voor te bereiden.

Op zijn 48^{ste} zitting heeft de ECOSOC een aanbeveling goedgekeurd ¹³⁰ waarbij de Secretaris-generaal verzocht werd de nodige maatregelen te nemen om de conferentie bijeen te roepen in het begin van 1971. Een aantal Staten onthielden zich bij de stemming van deze tekst, w.o. de U.S.S.R., daar zij van mening waren dat « alle Staten » dienden uitgenodigd te worden op deze

¹²⁴ E/4606/Rev. 1; E/CN.7/523/Rev. 1, Annexe IX, (MNAR/6/69) : tekst van het ontwerp van protocol.

E/4606/Rev. 1; E/CN.7/523/Rev. 1, § 376 tot 428 : debatten van de 23ste zitting.

¹²⁵ *Idem*, § 429.

¹²⁶ E/CN.7/525 et Corr. 2 (français seulement), Add. 1 et Add. 2.

¹²⁷ Expert Committee on Dependence Producing Drugs. E/CN.7/L.311, Wld. Hlth. Org. Tech. Rep. Ser. 1970, Nr. 470.

¹²⁸ E/INCB/5.

¹²⁹ Commission des stupéfiants, *Rapport sur la première session extraordinaire* (12-30 janvier 1970), Doc. E/4785, E/CN.7/528, pp. 5-47.

¹³⁰ Res. 1474 (48^e session ECOSOC).

conferentie. De Raad nam eveneens een andere resolutie aan¹⁸¹, waarbij de regeringen aanbevolen worden bijkomende maatregelen te treffen voor de nationale en internationale controle der psychotropische stoffen en de preventie van hun misbruik.

Op deze wijze stond er dus niets meer in de weg voor de uitwerking van een doeltreffende controle van de psychotropische stoffen w.o. de hallucinogenen zoals LSD en mescaline, de psychostimulantia van het amfetamineachtige type, de kalmeermiddelen van het barbituraatype, evenals zeer talrijke zgn. kalmeringsmiddelen, waarvan het gebruik en het misbruik meer en meer verspreid raken.

2. Het herziene ontwerp van Protocol betreffende de psychotropische stoffen¹⁸²⁻¹⁸³⁻¹⁸⁴.

a. Voornaamste punten.

Eén der voornaamste problemen bij de behandeling van het vraagstuk der psychotropische stoffen bestaat in de bepaling van de stoffen die door een conventie aan de internationale controle dienen onderworpen te worden. Het Comité der Deskundigen voor Verslaving Veroorzakende Stoffen van de

¹⁸¹ Res. 1475 (48^e session ECOSOC).

¹⁸² Zie *supra* noot 129, pp. 12-38.

¹⁸³ De afwijkende minoritaire meningen werden in de referenties van het ontwerp van protocol opgenomen. In het rapport omtrent de 1ste buitengewone zitting van de commissie werd dus geen hoofdstuk gewijd aan de samenvatting van het debat gewijd aan het ontwerp van Protocol. Naast het bezwaar van de U.S.S.R. en andere delegaties (I) *dat alle Staten* dienden in de mogelijkheid gesteld te worden Partij te zijn bij het Protocol, werden ook andere minderheidsopinions verdedigd. De U.S.S.R. en zekere andere landen hebben bovendien gevraagd dat (II) het woord « gebieden » niet in het Protocol zou opgenomen worden, daar anders de *Verklaring omtrent de toekening van de onafhankelijkheid aan de koloniale landen en volkeren*, aangenomen door de A.V. in 1960 (Res. 1514 c XV, van 14 december 1960) niet zou nageleefd zijn. Omtrent het vraagstuk te weten of het wenselijk zou zijn dat de Commissie aan de ECOSOC zou aanbevelen (III) een conferentie van gevolmachtigden samen te roepen bestonden eveneens afwijkende opinies. Volgens de U.S.S.R. en andere landen diende de ECOSOC hieromtrent eigenhandig een beslissing te treffen en zou de A.V. zelf kunnen fungeren als conferentie ter goedkeuring van het Protocol. Inzicht dat evenwel door de meerderheid werd afgewezen. (IV) De commissie werd het er anderzijds wel over eens geen definitieve beslissing te nemen voor wat betreft de overgangsreserves die de landen zouden kunnen formuleren mbt. het geheel of zekere gedeelten van het Protocol.

¹⁸⁴ Dit was volgens de Commissie gezonder dan het nastreven van een theoretische volmaaktheid, omgezet in een star internationaal werktuig dat, wegens gebrek aan de nodige soepelheid, de meeste Staten er zou van weerhouden Partij te worden bij het Protocol. Deze vrees dat het Protocol dode letter zou blijven, zoals bv. het geval is voor de *Conventie van 1936 voor de beteugeling van de onwettige handel in schadelijke verdovende middelen* en nog meer voor het *Protocol van 1953 betreffende de beperking en de reglementering van de papaverenteelt, evenals de productie, de internationale handel, de groothandel en het gebruik van opium*, heeft de Commissie ertoe aangezet een meer comprisoire oplossing te zoeken.

Wereldgezondheidsorganisatie heeft daaromtrent een preliminaire lijst opgesteld van 38 stoffen, in te schrijven in 4 tabellen. De Commissie kon aldus van dit voorstel gebruik maken om deze lijst van produkten te voorlopige titel op te nemen in het Protocol. Deze lijst blijft vatbaar voor wijzigingen en is noch exhaustief, noch definitief, doch biedt alleszins het voordeel het probleem in een bepaalde mate duidelijker te omlijnen.

De auteurs van het Protocol willen de stoffen opgenomen in deze tabellen, bij de goedkeuring van het Protocol, onderworpen zien aan een controle *ab initio*. Wanneer na de aanvaarding van het Protocol, een uitbreiding van de controle tot nieuwe stoffen nodig mocht blijken, voorziet het Protocol een mechanisme en een procedure die moeten toelaten vast te stellen of deze nieuwe produkten al dan niet dienen aan een controle te worden onderworpen, en welk controleregime op hen van toepassing zal zijn (art. 2). Een nieuwigheid hier is dat de Commissie beschikt over de aard van het controleregime. W.H.O. blijft echter bevoegd om aanbevelingen te doen omtrent de invoering van controlemaatregelen. De Commissie kan dus slechts controlemaatregelen invoeren op aanbeveling van W.H.O., doch het is niettemin zij die beslist over de strengheid van het controleregime dat op een bepaald produkt van toepassing zal zijn. Artikel 2 bevat bovendien een ander punt van internationaal recht dat nieuw is op dit vlak. Wanneer de partijen zekere minimumcontrolemaatregelen toepassen en er zich toe verbinden de internationale controlemaatregelen, voorzien in artikels 11 en 12, zeer nauwgezet na te leven, hebben zij het recht het integraal controleregime niet tot alle stoffen van de tabellen II en IV uit te breiden. Dit recht betreft echter niet de produkten voorzien in de tabellen I en II, evenmin als de stoffen die bij het in voege treden van het Protocol reeds in de tabellen II en IV waren opgenomen¹³⁵.

Artikel 2 voorziet dat elke partij kan verzoeken dat de beslissingen van de Commissie zouden onderworpen worden aan herziening door de ECOSOC.

Eén der moeilijkste vraagstukken waarvoor de Commissie een oplossing diende te zoeken, betrof de bereidingen die psychotropische bestanddelen bevatten. De vraag was of deze preparaten zouden vrijgesteld worden van het controleregime voorzien in het Protocol. Per definitie zijn deze bereidingen wel aan deze controle onderworpen, doch ze zijn zeer talrijk en het is noch

¹³⁵ In tabel I werden de *hallucinogene* stoffen opgenomen als LSD, STP, LSD-25, mescaline, DET edm. In tabel II kregen de *psychostimulatia* van het amfetamineachtige type een plaats w.o. amfetaminen, dexamfetamine, méthamfetamine, etc. In tabel III staan vervolgens een aantal *slaapmiddelen* vermeld van het barbituraatype, zoals bv. amobarbital, glutéthimide e.a. In tabel IV tenslotte worden een aantal *kalmeringsmiddelen* opgesomd, die in talloze streken steeds meer gebruikt worden. Onder hen bevinden zich produkten als barbital, ethinamate, meprobamate, enz.

« Projet révisé de protocole relatif aux substances psychotropes », XXII-3, *Bull. Stupfs.* (1970), pp. 13 e.v.

mogelijk, noch noodzakelijk dat zij het voorwerp uitmaken van dezelfde controle als de actieve substanties.

Daarom werd door het Protocol in artikel 2bis een ingenieus regime voorzien voor deze bereidingen. Voor de bestanddelen van tabel I kunnen geen vrijstellingen van controle worden voorzien. Voor de stoffen van tabellen II, III en IV kunnen de partijen zelf beslissen bepaalde bereidingen in hun eigen land van de internationale controle vrij te stellen, indien deze zodanig zijn samengesteld dat zij geen gevaar uitmaken voor de openbare gezondheid, noch een sociaal vraagstuk vormen en aldus slechts een te verwaarlozen of onbestaande risicograad bezitten. Bepaalde controlemaatregelen, die als essentieel worden gezien vanuit internationaal oogpunt, dienen echter gehandhaafd. Bovendien werd voorzien dat het controlemechanisme, voorzien in het Protocol, zal worden toegepast wanneer bewezen is dat een gegeven bereiding voldoet aan de criteria voor vrijstelling. Wanneer de beslissing van de Commissie positief is krijgt de vrijstelling een universeel karakter, d.w. dat zij voor alle partijen geldingskracht bezit. De Commissie kan, wanneer de onschadelijkheid van het product voldoende werd bewezen, de bereiding op « universele wijze », van zekere andere internationale minimumcontrolemaatregelen vrijstellen. De andere controlemaatregelen voorzien in het herziene ontwerp van Protocol, komen in grote lijnen overeen met de maatregelen voorzien voor de verdovende middelen. Maar voor wat betreft de controle van de onwettige handel in psychotropische stoffen voert het Protocol een aantal nieuwigheden in. De stoffen opgenomen in tabel I, zoals LSD, mescaline, e.d., worden aan een strengere controle onderworpen dan de morfine, volgens de bepalingen van de conventies betreffende de verdovende middelen. Artikel 6 bepaalt dat de internationale handel in deze stoffen slechts toegelaten wordt, wanneer de invoerder en de uitvoerder de bevoegde autoriteiten van hun land zijn, of andere staatsadministraties of wetenschappelijke instellingen, die daartoe de uitdrukkelijke toelating kregen van hun regering. Bovendien is in elk geval een invoer- en een uitvoerlicentie vereist. De handel in de stoffen gerangschikt in tabel II wordt, zoals de morfine, onderworpen aan invoer- en uitvoertoleringen. Voor de stoffen van tabel III en IV werd een vereenvoudiging voorzien, aangepast aan de aard zelf van de stoffen. De uitvoerders moeten, volgens deze regeling, de hoeveelheid uitgevoerde stoffen bekendmaken aan hun respectieve regeringen en binnen de 90 dagen dient het land van uitvoer alle inlichtingen, opgenomen in deze bekendmaking, over te maken aan het land van invoer. Aldus wordt het uitgebreid uitwisselingsvolume, waartoe deze stoffen aanleiding geven, niet geschaad door de vertragingen, waartoe de voorafgaande toelating van in- of uitvoer soms aanleiding geeft.

Voorts wordt in artikel 12 bepaald dat de partijen de invoer van een bepaalde stof kunnen verbieden voor verschillende stoffen van de tabellen II, III of IV. De partijen kunnen hierop uitzondering maken voor stoffen bestemd voor welgespecificeerde uitvoerders.

Voor de stoffen van de tabellen I en II dienen de partijen tevens aan de Internationale Organisatie voor de Controle der Verdovende Middelen zeer volledige statische gegevens over te maken. Voor wat betreft de stoffen vermeld in de andere tabellen, volstaan echter gegevens omtrent de fabricatie, de productie en de internationale handel. De rol van de Secretaris-generaal is dezelfde gebleven als voor wat betreft de verdovende middelen. Hij zal dus jaarlijkse rapporten in ontvangst dienen te nemen betreffende de toepassing van het Protocol op het grondgebied der partijen en in het bijzonder gegevens betreffende de onwettige handel, de desbetreffende wetgeving en het misbruik van psychotropische stoffen. De tekst van het herziene ontwerp van Protocol werd, in deze versie, onderworpen aan de Conferentie der Verenigde Naties, die doorging te Wenen in januari en februari 1971. De Conferentie heeft het Verdrag goedgekeurd, doch het Protocol kreeg de naam « Conventie ». Verder heeft de Conferentie nog tal van wijzigingen aangebracht aan het herziene ontwerp van Protocol, dat werd opgesteld door de 24 Staten die de Commissie der Verdovende Middelen uitmaken. 36 Staten namen deel aan de Weense Conferentie, doch de nieuwe Conventie werd, onder voorbehoud van ratificatie, enkel door 23 Staten ondertekend. Zij zal slechts van kracht worden na de goedkeuring door de 40 Staten, bedoeld in de artikels 25 en 26.

b. De Conventie betreffende de psychotropische stoffen¹³⁶.

Deze Conventie is een gewijzigde uitgave van het herziene ontwerp van Protocol. Nochtans werden een aantal belangrijke wijzigingen aangebracht. Vooreerst werd in de préambule duidelijk gesteld dat geen enkele ongerechtvaardigde restrictie zal gelden voor het aanschaffen van psychotropische stoffen, voor medische- of wetenschappelijke doeleinden. In artikel 2 werd de rol van de Wereldgezondheidsorganisatie in belangrijke mate gewijzigd. W.H.O. dient aan de Commissie een evaluatie der stof te laten geworden in overeenstemming met de uitgevaardigde criteria, evenals aanbevelingen betreffende de eventuele controlemaatregelen waaraan deze stof zou dienen onderworpen te worden. De evaluaties van W.H.O. zijn doorslaggevend op medisch- en wetenschappelijk gebied. De Commissie kan dan, rekening houdend met de mededeling van W.H.O. en in aanmerking genomen factoren van economische, sociale, juridische en administratieve aard en alle andere die zij belangrijk acht, deze stof aan een der tabellen toevoegen. De Commissie kan bovendien bijkomende inlichtingen vragen aan de Gezondheidsorganisatie of andere geschikte bronnen.

De procedure der niet-aanvaarding van de beslissing der Commissie werd verruimd, daar deze nu mogelijk wordt voor de vier tabellen. In paragraaf 7 van artikel 2 worden voorts de maatregelen aangekondigd die dienen toegepast te worden op de stoffen die in elke tabel voorkomen, zelfs voor de partijen

¹³⁶ « Convention sur les substances psychotropes, Examen de quelques modifications que cette convention apporte au projet révisé de Protocole », XXIII-3, *Bull. Stupfs.* (juillet-septembre 1971), pp. 6 c.v.

die hun recht van niet-aanvaarding hebben aangewend. Dit systeem van verplichte controlemaatregelen dient echter slechts toegepast te worden wanneer de Commissie heeft beslist een nieuwe stof aan de tabellen toe te voegen, dwz. wanneer het gaat om een stof die voordien aan geen enkele controle onderhevig was. Wanneer een stof wordt verplaatst naar een tabel die een strengere controle voorziet, kan de Partij haar niet-aanvaarding der strengere maatregelen betekenen, maar zij dient minimaal de maatregelen toe te passen van de tabel waarin deze stof voordien was ondergebracht. De verplichte controlemaatregelen van voorlopige aard voorzien in alinea b van § 3 van art. 2 van de oorspronkelijke tekst, voor de stoffen van tabel I en II, wanneer de inschrijving van deze stoffen op voornoemde tabellen wordt overwogen, worden opgeheven. Deze voorzieningen worden vervangen door de bepaling dat de partijen de mogelijkheid zullen onderzoeken, de maatregelen voorzien voor de stoffen in tabel I en II, toe te passen ten voorlopige titel.

De absolute verplichting van de toepassing van controlemaatregelen op stoffen die aanleiding kunnen geven tot een soortgelijke nadelige uitwerking als de psychotropische stoffen, onderworpen aan controle, wordt in § 9 van het nieuw artikel 2 vervangen door het verzoek tot de partijen, alles te doen wat in hun macht ligt, om deze stoffen aan toezichtsmaatregelen te onderwerpen, in zoverre dit mogelijk is. In het nieuwe artikel 3 wordt, zoals voordien, voorzien in de controle van de preparaten die psychotropische stoffen bevatten en in de mogelijkheid dat zij nog de restricties i.v.m. de internationale handel (oud art. 11, nieuw art. 12) moeten toepassen. De procedure van universalisatie der uitsluiting van zekere preparaten b.m.v. het mechanisme W.H.O./Commissie, werd evenmin weerhouden. De strenge controlemaatregelen voor de stoffen voorzien in tabel I van het ontwerpprotocol werden behouden. Verscheidene wijzigingen werden echter nog aangebracht in deze materie. In de nieuwe Conventie legt men er de nadruk op dat het gebruik van deze stoffen voor strikt beperkte wetenschappelijke- en medische doeleinden, dient voorbehouden te blijven aan personen die op regelmatige wijze hiertoe de toelating verkregen hebben, en dat het onderzoekswerk dient te gebeuren in medische- of wetenschappelijke instellingen die zich onder de strenge controle bevinden der regeringen. Ook de categorie der personen, gemachtigd dergelijke stoffen in- of uit te voeren, werd aanzienlijk uitgebreid, doch zij dienen steeds daartoe de uitdrukkelijke toelating van de bevoegde autoriteiten van hun land verkregen te hebben (art. 7). De bepaling van artikel 13 betreffende het verbod van invoer van de stoffen voorzien in tabel II, III of IV blijft behouden. De partijen aan wie dit invoerverbod werd genotificeerd dienen echter de uitvoer der getroffen stoffen niet te verbieden, doch de « noodzakelijke maatregelen » te nemen om de uitvoer ervan te beletten. Daar waar de beschikkingen betreffende de inlichtingen die de partijen dienen te verstrekken aan de Secretaris-generaal, op enkele details na, ongewijzigd in de Conventie opgenomen werden, werden in artikel 17 van de Conventie voor de eerste maal de functies van de Commissie nader

omschreven. In het eerste lid van dit nieuwe artikel worden de bevoegdheden van de Commissie in het algemeen omschreven ¹³⁷.

In het tweede lid van dit artikel wordt bepaald dat de beslissingen van de Commissie betreffende de toepassing der controlemaatregelen (art. 2) of de opheffing van de uitsluiting der controle (art. 3) zullen genomen worden met een meerderheid van twee derden van de leden van de Commissie. Het Internationale Controleorganisme krijgt in de Conventie de bevoegdheid haar macht te gebruiken wanneer het van oordeel is dat de doeleinden van de Conventie ernstig worden in gevaar gebracht door de uitoefening van het recht van niet-aanvaarding door een partij (art. 19). De Conventie vaardigt ook bepalingen uit voor de versnelde doorstroming van inlichtingen betreffende de onwettige handel (art. 21) en omvat een zeer algemene omschrijving van de strafbare inbreuken op haar bepalingen, doch tevens voorzieningen i.v.m. het treffen van maatregelen ter behandeling en heraanpassing van zij die misbruik maken van psychotropische stoffen. Hetzelfde artikel bevat eveneens bepalingen m.b.t. de inbeslagname en verbeurdverklaring van de stoffen en materialen die hebben gediend om een inbreuk te plegen. In de artikels 27 tot 28 werden voorts de termen « gebieden » en « streken » nader omschreven. Het eerste begrip wordt gebruikt voor gebieden die hun eigen internationale betrekkingen zelf niet waarnemen, terwijl het woord « streek » gebruikt wordt om de onderscheidene delen aan te duiden van eenzelfde grondwettelijk regime. Reserves op de Conventie zijn slechts mogelijk voor de artikels 19,1, 27 en 31.

Op dit ogenblik valt het moeilijk te zeggen wanneer aan de voorwaarde der ratificatie door 40 Staten, nodig voor het in werking treden van de Conventie, zal voldaan zijn. Het is evenwel duidelijk dat de Conventie de verantwoordelijkheid van het Secretariaat-generaal, van de Commissie der Verdovende Middelen, van de Wereldgezondheidsorganisatie en van het Internationaal Controleorgaan der Verdovende Middelen verder opdrijft. De Conferentie heeft eveneens aanbevolen dat de Staten zich zouden inspannen om de bepalingen van de Conventie voorlopig toe te passen. De Staten die de bedoeling hebben partij te worden bij de Conventie, dienen daartoe de nodige voorbereidselen te treffen, zoals de uitwerking van wetteksten en het doorvoeren van administratieve aanpassingen. Men dient te hopen dat de totstandkoming van de Conventie op zichzelf reeds een heilzame invloed kan uitoefenen op het probleem van het misbruik van psychotropische stoffen en op de omvang van hun onwettige verhandeling. In de mate dat deze hoop werkelijkheid zou worden, kunnen trouwens de eerder pessimistische beschouwingen bij het Protocol van Genève van 25 maart 1972 (*supra* punt V, D, 2.) in gunstige zin gerelativeerd worden.

¹³⁷ Art. 17 (I) bepaalt dat : « La Commission peut examiner toutes les questions ayant trait aux buts de la présente convention et à l'application de ses dispositions et faire des recommandations à ce sujet ».

Het valt immers niet te ontkennen dat het internationaalrechtelijk mechanisme, opgezet door de Verenigde Naties ter bestrijding van de verdovende middelen, progressief het einddoel nadert, ondanks veel onbegrip en tegenstand.

Mede door haar progressieve toepassing, de « organische verbindingen » van de controlelichamen met de Verenigde Naties, de soepelheid der organisatie, de evenwichtige plaatsbedeling der belangrijke Staten, het nemen der beslissingen door zij die ook voor de uitvoering ervan instaan, de realiteits- en universaliteitszin van deze tak van de internationale wetgeving¹⁸⁸, kan men stellen, dat ondanks de kritiek die vanuit verschillende disciplines op deze wetgeving mogelijk is, zij vooral dank zij de zeer ruime vrijwillige aanvaarding, door Staten met zeer uiteenlopende sociaal-economische systemen, één van de volmaaktste delen uitmaakt in het geheel van de internationale wetgeving¹⁸⁹.

¹⁸⁸ MAY, H.L., « L'évolution du contrôle international des stupéfiants », II-1, *Bull. Stupfs.* (1950), p. 9, pp. 10 e.v.

¹⁸⁹ De kritiek op het controlesysteem, uitgebouwd door de multilaterale conventies, onder auspiciën van de U.N.O., waarvan de evolutie in dit artikel werd geschetst, komt vooral neer op het betwijfelen van de effectiviteit van de « in hoofdzaak » repressieve trend, vervat in de onderscheidene verdragsteksten. In dit verband willen we een Belgisch onderzoek vermelden betreffende de sociale reacties tav. het drugprobleem in ons land, verricht bij 672 personen, gekozen over gans het land en waar alle mogelijke sociale groepen zijn in vertegenwoordigd. Hieruit blijkt dat de publieke opinie massaal pleit voor behandeling, daar waar het gaat om toxicomanen zonder meer, of toxicomanen wiens gedrag voortvloeit uit geneeskundige behandeling. Waar de toxicomanen de strafwet overtreden pleit 60 % van de publieke opinie nog steeds voor verzorging, maar daar waar deze overtredingen niet plaatsgrijpen om te voldoen aan de financiële zorgen van het « ziektebeeld », helt de sociale reactie reeds veel meer over naar de repressieve beteugeling (50 %). Wanneer het gaat om drugpropagandisten (vnl. kunstenaars en zij die de verdovende middelen aanbevelen, zonder er belang bij te hebben) varieert de houding van resp. 55 % tot 85 % der ondervraagden, die zich uitspreken voor strafrechtelijke sancties. De aangezochte personen, van de verrichte steekproef, spreken zich echter radicaal uit voor zeer zware straffen voor de drughandelaars (met winst oogmerk). Zij verklaren zich zelfs voorstander van een verhoging der straffen in België voor deze categorie personen.

Zie daartoe : CORNIL, P. et TISSEYRE, C., *Réaction sociale à la déviance. Le problème de la drogue en Belgique* (D'après une enquête réalisée par le Centre de politique criminelle de l'Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles) (gestencild rapport), Bruxelles, 1972, 30 p., pp. 25 e.v.

Deze conclusies gaan in de richting van voornoemde werken van VAN REE en VAN DER MEULEN, e.a. [zie supra noot 19 en noot 25]. De vraag rijst hierbij of de internationale wetgeving niet (nog) meer met deze tendens zal hoeven rekening te houden, en de sociale reacties en criminologische bevindingen zal hoeven in te bouwen in het opgezette kaderwerk, wanneer deze door verder wetenschappelijk onderzoek zouden worden gestaafd.

VI. BESLUIT

1. De kritische evaluatie van de structurele uitbouw tot controle der verdovende middelen in het kader van de U.N.O. omvat noodzakelijkerwijze een institutioneel aspect en een inhoudelijk deel. De complexiteit van de drugproblematiek en de beoordeling van de maatschappelijke en individuele betekenis van de omgang met drugs en de kontekst waarin deze plaatsvindt, voortvloeiend uit elk oordeel over de V.N.-inwerking terzake, noopt ons tevens tot een meta-kritiek. Deze kritiek dient inderdaad herleid te worden tot zijn waar gehalte. Veleer dan een uitstippeling van een politiek ter zake, of fundamentele uitspraken, kunnen bij deze problemschets, enkel symptomatische aanwijzingen verstrekt worden.

2. Uit het besef dat de alleenstaande Staat het misbruik van verdovende middelen niet afdoende bestrijden kan, is de besproken internationale samenwerking gegroeid. De Staten zijn genoodzaakt samen te werken, daar o.m. het grensverkeer tussen verdovende middelen producerende en ontvangende landen in deze problematiek een cruciale rol speelt. De internationale regels die zich richten tegen de ongewenste teelt en fabricage van verdovende middelen en die anderzijds de illegale handel in deze middelen wensen in te dijken, worden vervolgens overgenomen in de nationale wetgevingen. Meestal werden op deze wijze de internationale regelingen overgenomen in de nationale wetgeving « scene » (op irrationele manier dus). De noodzakelijk *uniforme* internationale wetgeving dient inderdaad toegepast te worden op een *multiforme* internationale drugsituatie, zodat strenge bepalingen dienden toegepast te worden op landen waar dit overbodig is en in andere Staten dezelfde bepalingen onvoldoende kracht bezitten. Zo zijn uit de internationale wetgeving « scene » stringente bepalingen, inzake cannabis bv., getransplanteerd in nationale wetgevingen, waar het probleem tot voor kort onbestaande was. Op het ogenblik van het ontstaan van vraagstukken in dit verband worden deze maatregelen betwist, en hun opheffing gevraagd, daar zij in generlei mate beantwoorden aan de specifieke eigenschappen der nationale problematiek. Aldus rukt men echter het probleem uit zijn verband, daar het hier een *mondiale* samenwerking betreft. De internationale wetgeving inzake verdovende middelen betwisten vanuit de beperkte nationale problematiek geschiedt dus o.i. geheel ten onrechte vanuit het gemis aan bewustzijn der betekenis en het nut van de *multilaterale* samenwerking¹⁴⁰.

3. Uit de kritiek die op het internationaal drugcontrolestelsel wordt uitgeoefend, wordt veelal deze op bepaalde strafrechtelijke aspecten gelicht. Professor Hulsman onderlijnt daarbij dat de informatie, die de basis vormt van een

¹⁴⁰ SAMSON, W.N., « Internationale en nationale controle op verdovende en stimulerende middelen », in *Drugs in Nederland* (onder redactie van W.K. Van Dijk en L.H.C. Hulsman), Bussum (Paul Brand), 1970, pp. 45-69, op. pp. 50 e.v.

sanctionerend optreden t.o.v. het leven van de andere, gestoeld dient te zijn op een hogere graad van waarschijnlijkheid, dan deze die benut wordt voor een beslissing waarbij niet in het individuele gedragspatroon wordt ingegrepen. Opvallend is, volgens o.m. deze auteur, dat de tussenkost van de strafrechtsdeskundige veelal wordt verwaarloosd, mede bij de uitwerking van de internationale wetgeving¹⁴¹. Professor Hulsman betoogt hierbij dat men bij de totstandkoming van de internationale drugwetgeving hoofdzakelijk het gevaar van bepaalde drugs beoogde. Aan de gevaren verbonden aan het strafrechtelijk optreden zelf werd daarentegen voorbijgegaan en de beperkte mogelijkheden ervan werden vrijwel volledig over het hoofd gezien. De voorafgaande noodzaak aan de meest ruime basisinformatie, werd dan ook mede hierdoor, ernstig geschaad. Er dient, naar onze mening, nogmaals op gewezen dat elk pleidooi voor een genuanceerder strafrechtelijk beleid, dat uit deze stelling voortvloeit, dient aangevuld te worden met de bedenking dat louter nationale wijzigingen of opzeggingen van internationale akkoorden, praktisch gezien onmogelijk zijn, ter voorkoming van het verschijnsel der zgn. « drugeilandvorming »¹⁴². Wanneer produkten, zonder meer, uit de internationale wetgeving naar de nationale wetgeving « scene » werden getransplanteerd, dient o.i. dergelijke maatregel ook om verscheidene redenen met veel omzichtigheid te worden geapprecieerd. Vooreerst hebben de prominente figuren, die een belangrijke rol hebben gespeeld bij het Amerikaans droogleggingsdébâcle van de dertiger jaren, ook bij de ontwikkeling van de internationale drugwetgeving de ontwikkeling van een te weinig geralitiverende internationale drugwetgeving bevorderd. Vervolgens wordt ons dit scepticisme mede ingegeven door de trend om weinig weerbare groepen uit de samenleving de schuld van maatschappelijke mistoestanden toe te kennen.

Een tweede grondgedachte is dat, als gevolg van de selectieve waarneming¹⁴³,

¹⁴¹ Dit volgens de o.i. verkeerde opvatting dat de materiële normen niet tot het vakgebied van de strafrechtjurist behoren, waaruit de conclusie kan volgen dat gezaghebbende uitspraken over het al dan niet toelaatbare karakter van (bepaalde) drugs alleen te verwachten zijn van vakmensen op het gebied der (geestelijke) volksgezondheid. De logica van deze redenering valt sterk te betwijfelen, daar de beslissing omtrent de sociale toelaatbaarheid nog geen oordeel inhoudt over de strafbaarstelling en de wijze waarop deze dient te geschieden. Bij de uitspraak hieromtrent is het oordeel van de strafrechtsspecialist nu juist wel onmisbaar daar hier zijn specifieke deskundigheid vereist is voor het antwoord op vragen als de effectiviteit van het strafrechtelijk ingrijpen, de sociale kosten ervan edn.

Zie daartoe : HULSMAN, L.H.C., « Drugs en strafrechtelijk beleid », in *Drugs in Nederland*, supra noot 140, op pp. 75 en 76.

¹⁴² VAN REE, *Drugs, Verslag in de breedte, medische, maatschappelijke wijsgerige en religieuze aspecten. Decriminalisering, legalisering en voorlichting*, Utrecht/Antwerpen (Het Spectrum N.V.), 1971, op. pp. 179 en 180.

¹⁴³ Dit gebeurt wanneer men zijn oordeel over druggebruik exclusief baseert op negatief geselecteerde groepen die bv. reeds in aanraking kwamen met de justitie en/of betrokken zijn, mede in dat verband bv., met diverse gezondheidszorgvormen. Deze beperkte schaal druggebruikers is geenszins representatief voor het totaalbeeld (men raakt hier het probleem

de betekenis, de ernst en de gevaren van het drugprobleem al te dikwijls worden opgedreven. Wanneer men de drugproblematiek eerder in het kader van een sociologische benadering plaatst (men verwijst dan met het begrip drugs naar een bepaalde groep gebruikers of een door de maatschappij afgekeurd gebruikspatroon), dan wel ziet in het licht van een farmacologische redenering (waarbij het concept drugs naar een bepaalde groep farmaca verwijst) dan krijgt men zeker een beter inzicht in de basisredeneringen van het (internationaal) drugbeleid.

In een strafrechtelijk beleid op het vlak der verdovende middelen dient ook rekening gehouden te worden met de grote *substitutiemogelijkheden* die op dit gebied mogelijk zijn. Het slagen van de bestrijding van een bepaald middel houdt de mogelijkheid in dat de gebruikers overschakelen op andere, soms gevaarlijker middelen. Het opsporingsklimaat opleggen aan de deelnemers aan de jeugdcultuur is een ander nadeel van een ongenueanceerd beleid en het gevaar van traumatiserende en stigmatiserende werking van de vrijheidsberovende straf dient hierbij eveneens zeer ernstig overwogen te worden, daar deze secundaire deviantie kan bewerkstelligen. Ook daarom dient het onderscheid in gevaarstelling bij strafrechtelijke bepalingen in de internationale drugwetgeving weerspiegeld te worden, waarbij nochtans de algemeen negatieve beoordeling behouden zou blijven, zodat het normscheppende en normbevestigende karakter van deze wetgeving zou blijven doorwerken op zij die daaraan onderhevig zijn. Door een nuancering van de strafrechtelijke norm en de gradatie der gevaarstelling van de onderscheiden middelen wordt aldus op internationaal niveau druk op de markt uitgeoefend, de aanbodswet onder controle gebracht en de commercialisering der middelen eventueel vermeden. Een aangepast strafrechtelijk beleid dient zich dan ook volgens ons op drie niveau's te situeren : het gedrag van de producent, het distributieproces en op het gebruik, ofwel dienen deze drie niveau's globaal (en graduëel) in het strafstelsel ingelast. Meer en meer wordt er op gewezen dat bij de uitwerking van de drugcontrole deze diverse gezichtshoeken verwaarloosd worden en de basishypothesen dus in ruime mate onwetenschappelijk en louter repressief zijn, zodat de resultaten ervan enkel een gedeeltelijk resultaat en een weinig hoopvol effect sorteren¹⁴⁴. *Deze visie, zou ons inziens in het internationaal drugcontrolepatroon, op nauwlettende wijze en in directe, duidelijke formulering, dienen ingecalculëerd te worden.*

der « dark numbers » in de criminalistiek) en houdt het risico in, dat behandeling of justitieel ingrijpen, bepaalde kenmerken stimuleren of verwekken en aldus bijdragen tot de mystificatie van het druggebruikersbeeld.

¹⁴⁴ Cf. *supra* de werken geciteerd in noot 140, 141 en 142.

Zie ook daartoe: FRENKEL, F.E., « Vragen met betrekking tot de criminalisering van het gebruik van Indische Hennep », *Nederlands Tijdschrift voor Criminologie*, 1965, pp. 151 e.v.
Idem, « Strafmaatregelen en verdovende middelen », *Tijdschrift voor Sociale Geneeskunde*, 1968, pp. 705 e.v.

4. De uitgebreide verplichtingen die de Conventie van 1961 en het protocol van 1972 aan de Staten opleggen, kunnen eveneens aanleiding geven tot diverse moeilijkheden¹⁴⁵. Hieruit blijkt o.m. dat bepaalde Staten, geregeld moeilijkheden ondervinden om de gevraagde informatie van statistische aard, en de gewenste ramingen, binnen het voorziene tijdbestek in te dienen, bij de bevoegde internationale lichamen, wegens gebrek aan ervaring bij de opstelling van dergelijke documenten. Gezien bepaalde politieke en economische hinderpalen, stuiten andere Staten op dezelfde problematiek. Tussenin vallen een aantal landen te situeren die de nodige maatregelen wensen te nemen, doch die de ervaring van andere landen bv., bij de invoering van een wetgeving tot regeling van deze materie, willen te nutte maken. Deze derde groep Staten stelt zich in hoofdzaak het vraagstuk van de juiste vorm en inhoud van de te treffen maatregelen. Inzake dit vraagstuk treden we grotendeels Reuter bij¹⁴⁶, wanneer deze voorstelt op louter technisch gebied, op federaal niveau, organismen op te richten die in navolging van wat in federale systemen plaatsgrijpt, in het kader van technische vraagstukken, zouden instaan voor de nodige bijstand en adviesverlening. Dergelijke lichamen zouden dan zodanig opgevat worden, dat de provincies of Staten voor de oplossing van specifieke aangelegenheden zich in de beste omstandigheden tot hen kunnen wenden, zonder iets van hun soevereiniteit hoeven in te boeten. Naast de aanwijzing van het ganse louter nationale drugcontroleconcept en de indicatie van de hogere betrekkingsgraad van de strafrechtjurist bij het internationaal drugcontroleproces bestaat onze derde aanwijzing er dan ook in een parallele structuur op te zetten tussen de internatoinale organisatie(s) en de Sta(a)t(en). In hoofdzaak geldt dergelijke optiek dan, naar onze mening, voor de exclusief technische vraagstukken, w.o. deze mbt. de verdovende middelen.

5. Tenslotte wil onze laatste aanwijzing eerder een vraagstelling dan wel een indicatie zijn. Deze betreft nl. de aard zelf van de internationale organisatie, die veel gemakkelijker dan de nationale democratische organisatie, komt tot een verzelfstandiging van haar eigen doeleinden. De mechanismen waarover de nationale democratie beschikt om deze trend tegen te gaan, ontbreken hier zeer dikwijls, terwijl ze juist onontbeerlijk zijn. Immers dergelijke internationale instellingen kunnen het aanwenden van dwang- en machtsmechanismen

¹⁴⁵ REUTER, P., « Les obligations des Etats en vertu de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 », XX-4, *Bull. Stupfs.*, 1968, pp. 3-6.

¹⁴⁶ Onderscheidene oplossingsmodaliteiten kunnen voor de eerste reeks Staten worden in aanmerking genomen. Schriftelijke raadpleging van het Sekretariaat van het Internationaal Controleorgaan is er één van. Een lid van dat Sekretariaat kan ter plaatse de toestand bestuderen, of seminars of colloquia terzake kunnen voor deze specifieke problematiek-categorie, een oplossing bieden. Voor de tweede problemenreeks kan een mogelijk gunstig resultaat geboekt worden op basis van een breder programma, waarin bovendien uitgebreide economische hulp voorzien wordt.

bevorderen of in de hand werken en deze maatregelen zijn bovendien in vele gevallen van diep ingrijpende aard¹⁴⁷.

De controlemechanismen en het natuurlijke tegengewicht van nationale democratische samenlevingen ontbreken hier, waarbij het beperkt werkterrein van de internationale organisatie een doorslaggevende factor is. De verzelfstandigingstendens van de internationale organisaties wordt bovendien nog bevorderd door de specifieke eigenschappen ervan. De strijd om leven en status met nationale staatsorganismen en de hieruit voortvloeiende overbelichting van het deelterrein (*i.e.* het drugprobleem in dit geval) waar de internationale organisatie heeft succes geboekt, verstevigen inderdaad dit negatief aspect van de internationale organisatie. Daar het internationaal organisme bovendien functioneert, zonder dat eventueel het probleem aan de orde van de dag is, is het verzetsmechanisme tegen de vooropgestelde punten, zoals dit oprijst in nationale structuren, dikwijls afwezig. Dit verschijnsel van de verabsolutering der gezichtspunten door de internationale organisaties, door het ontbreken van bepaalde controle- en verzetsmechanismen duidt terug in de richting van een scepticisme t.a.v. het door hen uitgestippelde internationaal beleid. De specifieke trekken van de nationale drugscene komen hierbij bijgevolg dikwijls niet aan bod, wat aanleiding kan geven tot bijzonder moeilijke situaties.

6. Ondanks de progressieve uitbouw van de internationale verdragen inzake drugcontrole en de aanpassing der internationale drugcontrolelichamen aan de veranderende maatschappelijke noodwendigheden, blijft de drugproblematiek op wereldvlak onze aandacht vereisen wegens zijn kwantitatieve groei, regionale uitbreiding en uitzwerving tot andere sociale groepen. De publieke opinie wil dan ook hoogstnodig een versteviging van de internationale controlestructuur en een versterking der internationale verdragen in sanctionerende zin, binnen de kortst mogelijke tijd, verwezenlijkt zien. De meest recente internationale overeenkomst, het protocol van 1972, ziet o.i. het probleem reeds genuanceerder, in het voorgestelde beleid. Waar men o.i. te veel aanstuurt op de beteugeling en controle van het gedrag van de gebruiker alleen, vereist het drugvraagstuk bovendien dat bij deze problematiek ook het gedrag van de producent en het distributieproces worden in aanmerking genomen. Het protocol van 1972 voorziet niet alleen in de uitbreiding der bevoegdheden der controle-organen en in de vereenvoudiging ervan, doch wil ook rekening houden met bovenvermelde controle imperatieven. De voorziene maatregelen bevinden zich niet alleen meer in de repressieve atmosfeer, wat reeds een eerste stap voorwaarts inhoudt.

Gezien de uiteenlopende belangen die bij de formulering van een logisch stelsel dienen te worden verzoend en de beperkte financiële middelen waarover

¹⁴⁷ HULSMAN, L.H.C., *supra* noot 141, pp. 76-78.

de V.N. beschikken¹⁴⁸, kan het internationale controlesysteem der verdovende middelen slechts trapsgewijze worden verwezenlijkt. De weg voor de toekomst is onpeilbaar doch houdt o.i. één zekerheid in. Inderdaad zullen in de moderne wereld de nationale administratie en de internationale organisatie, op een ander, dieper en breder niveau noodgedwongen nauwer dienen samen te werken, tot rationalisering van een probleemaanpak, die bijzonder illustratief is voor de onmogelijkheid der handhaving van de nationale of bilaterale regeling¹⁴⁹.

December 1972.

¹⁴⁸ KRISHNAMOORTHY, E.S., « Le Comité central permanent de l'opium et l'Organe de contrôle des stupéfiants, d'une part; le futur Organe international de contrôle d'autre part : Etude comparative de leurs fonctions respectives », XIV-3. *Bull. Stupfs*, 1962, § 34 et 35.

¹⁴⁹ REUTER, P., *supra* noot 145.