

INTERNATIONAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF

Europese inbedding en afstemming

1. Defeiten. internationale criminaliteit?

In de discussie over het al dan niet reguleren of legaliseren van de cannabisteelt spelen de internationale verplichtingen van Nederland een belangrijke rol. Alvorens daarop nader in te gaan is het goed te bedenken dat de meeste van deze verplichtingen worden ingegeven vanuit enerzijds de wens zware georganiseerde misdaad tegen te gaan en anderzijds de wens te voorkomen dat vrijheden in ons land niet de belangen van andere landen disproportioneel mogen aantasten.

In een recente studie is erop gewezen dat het een mythe is dat de cannabishandel geheel of grotendeels in handen is van de georganiseerde misdaad.¹ Het is waar dat vooral in Brabant en Zuid-Limburg de betrokkenheid van criminele organisaties niet te loochenen valt en dat evenmin te loochenen valt dat een deel van de Nederlandse wietproductie naar het buitenland gaat.

Maar het is belangrijk onder ogen te zien dat er naast de zware criminelen nog altijd kleine thuiskwekers zijn die hooguit enkele vrienden en kennissen bedienen, zoals er ook zelfstandige leveranciers voor verkoop aan coffeeshops en groothandelaren die daarmee ook volgens de politie nog niet noodzakelijk als 'echte criminelen' zijn aan te merken. En zelfs de exploitanten die meerdere kwekerijen in bedrijf hebben bij derden gedragen zich soms meer als middeigrote ondernemers dan als zware jongens.

Het is eveneens belangrijk te bedenken dat de stelling dat 80% van de Nederlandse wietproductie naar het buitenland wordt geëxporteerd zelfs door de KLPD wordt betwijfeld.² In 2005 werden er 5630 kwekenijen in Nederland aangetroffen, waarvan 732 in het grensgebied van Noord-Brabant en Zeeland en 864 in Limburg.³ Schattingen van de opbrengst variëren van 30-750 ton per jaar.⁴ Voor de overzichtelijkheid: Als we uitgaan van het gemiddelde - 340 ton - zou dat betekenen 20 gram per Nederlander per jaar, of zo'n 700 gram per gebruikende

Nederlander. Er valt e.e.a. af te doen aan de berekening en er blijft we] wat over, maar de schatting is voldoende om het vermoeden dat Europa met Nederwiet wordt overspoeld te ontkrachten. Die conclusie is in overeenstemming met onderzoek van Bovenkerk in 2003 waaruit bleek dat in België, Frankrijk en Groot-Brittannië minder dan 10% van de onderscheppingen de nederwietvariant te betreffen. Grootschalige cannabisexport uit Nederland betreft volgens de KLPD (2005) voorai buitenlandse wiet. Let wei de vraag is niet of er criminele organisaties zijn die grootsehalig wiet inkopen, bestemd voor de export. Die zijn er. De vraag is welk aandeel de wietproductie en de handel in de coffeeshops hebben bij de export door criminele organisaties. Dat aandeel moet niet worden overdreven.

Tegen georganiseerde misdaad moet worden opgetreden en dat gebeurt ook. In de afgelopen jaren zijn in de grensgebieden diverse grootschalige opsporingsonderzoeken gedaan naar de (ook op export gerichte) wietteelt door criminele organisaties. Dat is uitstekend en het belang daarvan bleek bij voorbeeld toen aantal moorden in relatie tot de georganiseerde criminele wiethandel werden gepleegd. Het Nederlandse soft drugsbeleid is niet alleen een binnenlandse aangelegenheid, want er gaat Nederlandse wiet over de grens. En de toegenomen mobiliteit en de open grenzen vergemakkelijken ook de z.g. kilohandel in de grensstreken. Maar of de handel in de coffeeshops of de wietproductie in Nederland door de bank genomen voorai de buitenlandse markt bedienen, is nog geen vaststaand feit. Voor sommige coffeeshops (in de grensgemeenten) en voor sommige kwekenjen mag dat geiden. Maar het zou even onjuist zijn het gehele Nederlandse soft drug beleid te baseren op de casus Terneuzen ais op de casus Lelystad. Zowel het denken over coffeeshops ais dat over thuishkwekers mag ai evenmin worden gebaseerd op de aanname dat er naast de 'mierensmokkei' van de duizenden toeristen een onbekende stroom containers naar onze buurlanden gaat ais gevoig van onze beweerde tolerantie ten aanzien van coffeeshops en/of thuishkwekers.

2. Internationale verplichtingen

Het voorgaande neemt uiteraard niet weg dat onze internationale verplichtingen moeten worden nagekomen en dat ook de goede relaties met de meest relevante buurlanden niet te zeer te ijden hebben van ons nationale drugsbeleid. Ook over die verplichtingen bestaan misverstanden.

In opdracht van het ministerie van BZK hebben onbekende onderzoekers van het TMC Asserinstituut in 2005 een rapport geschreven met de titei Experimenteren met het Gedogen van de Teelt van Cannabis ten Behoeve van de Bevoorrading van Coffeeshops Internationaal rechtelijke en Europees rechtel/ke Aspecten. Het is een goed rapport, maar op de cruciale

punten worden rechtspolitieke keuzes gemaakt die haaks staan op de opstelling die Nederland in het verleden heeft gekozen.

Dit is niet de plaats om de argumenten van het Asserinstituut systematisch iangs te iopen. Het gaat er immers om te bezien of de gedachte van regulering van de wietteelt en de verkoop via coffeeshops internationaai houdbaar is. Niettemin is bet rapport gebruikt ais een goed instrument om eventuele bedenkingen tegen onze plannen te beoordeien.

Voigens het Asserinstituut lijkt een experiment met het gedogen van de teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops niet te verenigen met de strafbaarstellingen die door het Enkelvoudig Verdrag van 1961 en het Verdrag tegen Siuikhandei van 1988 worden vereist (p. 13). Dat punt zou valide zijn, ais Nederland zou overgaan tot volledige legalisering. Dat beogen wij echter niet. Wij beogen regulering middels een vergunningensysteem ten aanzien van een zeer beperkt aantal kwekerijen. Een dergeiijke regulering beoogt de in het belang van de volksgezondheid gemaakte onderscheiding van markten en de effectieve bestrijding van georganiseerde misdaad.

Naar ons oordeel is het gedogen (of liever: via vergunningen toestaan) van cannabisteelt een maatregel in het belang van de volksgezondheid. Toegegeven: dat is niet hetzelfde ais een maatregel met een geneeskundig doel. Maar wij menen dat Nederiand op dit punt een voortrekkersrol kan vervuiien door het verdrag te interpreteren ais een instrument van 'levend recht'. Zo ver staan het publieke volksgezondheidsbelang en het op individuen toegesneden geneeskundige doei - dat een volgens de verdragen nastrevenswaardig dod is - nu ook weer niet van elkaar af. Deze interpretatiemethode is in het internationale recht niet ongebruikelijk: het Europese Hofvoor de Rechten van de Mens past haar ook toe.

Het voorgestelde vergunningensysteem wordt begeleid door een aangescherpt vervolgingsbeleid, waarbij vervolging wordt uitgesloten ais - wat er zij van andere eisen - de wiet wordt betrokken van vergunninghoudende kwekerijen.

Hoewei de reguiering derhalve naar ons oordeel verenigbaar is met de strekking van de internationale verdragen, kan de vraag worden gesteld of regulering of verenigbaar is met de letter van die verdragen. Voigens het Enkeivoudig Verdrag zal eike Partij maatregelen treffen teneinde te verzekeren dat de volgende gedragingen, in strijd met de verdragsbepalingen en indien met opzet gepleegd, strafbaar worden gesteld: verbouw, productie, vervaardiging, extractie, bereiding, bezit, aanbieding, aanbieding ten behoeve van verkoop, distributie, koop, verkoop, aflevering, bemiddeling, verzending, doorvoer, vervoer, import en export van verdovende middeien. Gebruik komt niet voor in deze opsomming. Het Verdrag tegen Sluikhandei beoogt het Enkelvoudig Verdrag aan te vulien en de samenwerking tussen de Verdragspartijen te bevorderen opdat zij ten aanzien van de verschillende aspecten van de sluiikhandel in verdovende middelen, in het bijzonder de internationale aspecten, doeltreffender kunnen optreden.

Nu is strafbaarstelling niet hetzelfde als handhaving. Strafbbaarstelling is wat de wetgever doet. Handhaving gaat over opsporing en vervoering en ook over preventie en bestuurlijk optreden. In artikel 3 Verdrag tegen de Sluikhandel wordt dit onderkend. Daar wordt opnieuw - net als in het Enkelvoudig verdrag - tot strafbaarstelling verplicht. Maar in artikel 3 lid 6 gaat het over de handhaving. Dat bepaalt dat de Verdragspartijen ernaar streven te verzekeren dat wettelijke bevoegdheden, die door hun nationale recht worden toegekend bij de beoordeling van de opportuniteit van de vervoering van personen wegens de in overeenstemming met Artikel 3 strafbaar gestelde feiten, zodanig worden uitgeoefend dat de opsporing en rechtshandhaving ten aanzien van deze strafbare feiten zo doeltreffend mogelijk is, mede met het oog op de noodzaak personen te weerhouden van het begaan van deze strafbare feiten.

Bij deze bepaling, waarmee het opportuniteitsbeginsel wordt ingeperkt, heeft Nederland een voorbehoud gemaakt dat als volgt luidt:

'De Regering van het Koninkrijk der Nederlanden aanvaardt het bepaalde in het zesde (...) lid van artikel 3 slechts voorzover de daaruit voortvloeiende verplichtingen overeenstemmen met de nationale strafwetgeving en het nationale strafrechtelijke beleid.'

Het is belangrijk te beseffen wat dit betekent. De Nederlandse regering heeft in 1988 internationaal vastgelegd dat het een eigen strafrechtelijk beleid kan hanteren waarbij de doeltreffendheid van opsporing en rechtshandhaving niet voorop hoeven te staan! Dat is door geen van de medeverdragspartijen aangevochten. Dit laatste is alleen te begrijpen als we bedenken dat het Nederlandse strafrechtelijk beleid via het opportuniteitsbeginsel mede vorm kreeg door het Nederlandse gedoogbeleid waaraan overwegingen van volksgezondheid ten grondslag liggen. Weliswaar gedogen wij niet wegens individuele medische overwegingen zoals bijvoorbeeld in Californië gebeurt waar 250.000 inwoners over een medisch marihuana-voorschrift blijken te beschikken!5 - maar wegens ons volksgezondheidsbeleid. Ons beleid is gebaseerd op het verschil tussen soft en hard drugs. Dat verschil beoogt de scheiding der markten. Relatieve tolerantie ten aanzien van soft drugs zou mensen van de hard drugs afhouden. Het gaat er op deze plaats niet om dat dit een redelijk succesvol beleid is geweest, maar dat het een juridisch aanvaardde andere route was die Nederland volgde. Het Asserinstituut heeft dit ook wel onder ogen gezien, maar het wil graag afstand nemen van deze eerdere opstelling van Nederland:

'Weliswaar liggen aan het gedogen van het in voorraad houden en verkopen door

coffeeshops van kleine hoeveelheden cannabis en cannabishars overwegingen van volksgezondheid ten grondslag. Daarmee is een scheiding tussen de markt voor softdrugs en de markt voor harddrugs bewerkstelligd, die bestemd is om te voorkomen dat gebruikers van softdrugs in aanraking komen met harddrugs. Niettemin moet tevens worden geconstateerd dat coffeeshops, binnen het kader van het huidige gedoogbeleid, een commerciële sector vormen waarin economische activiteiten worden verricht. Vastgesteld moet worden dat bezwaarlijk kan worden volgehouden dat geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden worden gediend met de commerciële verbouw, productie, vervaardiging en verhandeling van cannabis en cannabishars ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops."

Het is een onhoudbare gedachtesprong dat een volksgezondheidsoverweging niet zou geïden, omdat er ook geld in die sector wordt verdiend. Dat is niet een kwestie van verschil van mening onder juristen. Het standpunt verraadt een (rechts)politieke opvatting die zelfs ten koste gaat van de logica.

Nu zou men kunnen zeggen dat regularisening toch wel verder gaat dan het gedoog zoals dat gebeurde ten tijde van de ondertekening van het Sluikhandelverdrag. Toen Nederland het voorbehoud maakte was het beleid nog dat een verkoop van 30 gram (en ook een voorraad van 30 gram) werd toegestaan. Onder invloed van de Franse kritiek op de Nederlandse coffeeshops is er met de Drugsnota in 1995 een aanpassing gekomen. Voortaan werd slechts het verkopen door coffeeshops van 5 gram gedoogd. Maar men had wel enig vertrouwen in coffeeshops die hun waren betrokken van kleine netwerken van niet-criminele thuisstellers en aldus de georganiseerde misdaad op afstand hielden. Het telen van kleine hoeveelheden voor eigen gebruik (5 planten) en in voorraad houden (500 gram) van kleine hoeveelheden door coffeshop werd gedoogd.

Ais wij nu kiezen voor nadere regulering is dat een toepassing van het opportuniteitsbeginsel die wij niet beschouwen als een uitholling van de strafbaarstellingen vereist door beide Verdragen. Natuurlijk kan men zeggen dat door het verlenen van vergunningen aan een zeer beperkt aantal kwekerijen ten aanzien van die kwekerijen verder gaat dan nu het geval is. Maar men zal onmiddellijk moeten onderkennen dat de invloed van de georganiseerde misdaad op die manier kan worden teruggedrongen - coffeeshops mogen alleen wiet van erkende kwekers verkopen - terwijl op die manier ook de volksgezondheid kan worden bevorderd - door de TI-IC bij de vergunningsvoorwaarden te reguleren.

Van uithoiiing van de strafbaarsteiiing is geen sprake, omdat Nederland al door het voorbehoud het verschil maakte tussen strafbaarsteiiing en handhaving. Het is onzin om met het Asserinstituut te menen dat het gebruik van het voorbehoud dat eind jaren tachtig van de vorige

eeuw werd gemaakt, om anno 2005 een veei verdergaand gedoogbeleid in te voeren redelijkerwijs niet kan worden aangemerkt als het te goeder trouw interpreteren en naleven van verdragen in overeenstemming met respectievelijk de Artikelen 31 en 26 van het Weens Verdragenverdrag. Het is gewoon toepassing van het voorbehoud, waarbij wij het doel van de verdragen - bestrijding van georganiseerde misdaad en bevordering van de volksgezondheid juist beogen te dienen.

3. Europese ontwikkelingen

Naast de internationale verdragen is uiteraard het Europese recht van belang voor onze internationale verplichtingen. Juridisch heeft dat een nog dwingender status.

Bestrijding van illegale drugshandel is een prioriteit voor de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (bijv. art. 29 Verdrag Europese Unie).

In dat verband achtte het Asserinstituut de Schengen Akkoorden, alsook Gemeenschappelijk Optreden 96/750/JBZ en Kaderbesluit 2004/757/JBZ het meest relevant. Terecht wees het erop dat teelt van cannabisproducten niet wordt genoemd in de Schengen Akkoorden. Ingevolge Artikel 71 lid 2 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst (hierna: SUO) heeft Nederland zich verbonden de verkoop, verstrekking en aflevering van verdovende middelen (incl. cannabis) strafrechtelijk tegen te gaan. Maar uit de derde in de Slotakte van de SUO opgenomen verklaring blijkt dat verdragspartijen het in Artikel 71 lid 2 SUO genoemde strafrechtelijke optreden achterwege mogen laten. Uiteraard: Nederland wilde zijn eigen bijzondere handhavingsbeleid behouden. Wel schept afwijking van Artikel 71 lid 2 SUO een inspanningsverplichting van alle Schengenlanden om de export naar de partnerlanden tegen te gaan. Daarom kunnen wij - bijvoorbeeld in de grensgebieden - niet zomaar aan de Belgische, Duitse en Franse belangen voorbijgaan. Op grond van het genoemde Gemeenschappelijk optreden is Nederland sinds 1996 gehouden om de grensoverschrijdende handel in en de illegale teelt van cannabis te bestrijden. En om het Asserinstituut nog eens aan te halen: "het Kaderbesluit 2004/757/JBZ tast het door Nederland gevoerde beleid met betrekking tot coffeeshops en het bezit van kleine hoeveelheden drugs voor eigen gebruik niet aan." Maar op grond van artikel 4 lid 2 Kaderbesluit worden lidstaten verplicht om de teelt van cannabisplanten, en de andere in artikel 2 lid 1, onder a, b en e genoemde drugsmisdrijven, strafbaar te

stellen met een maximumstraf van tenminste 5 tot 10 jaar gevangenisstraf, indien dit strafbare feit grote hoeveelheden cannabis betref. Daaruit leidt het Asserinstituut - met voorbijgaan aan het essentiële en door Nederland altijd verdedigde verschil tussen strafbaarstelling en handhaving - af dat grootschalige teelt van cannabis geacht kan worden in strijd te zijn met dat Kaderbesluit. Dat is echt een onbegrijpelijke fout. 6

Volgens de EU-drugsstrategie 2005-2012 is gepaste aandacht voor het subsidiariteitsbeginsel op zijn plaats: de Unie moet niet regelen wat aan de lidstaten kan worden overgelaten. Maar gemeend wordt ook dat een gemeenschappelijk geloofwaardig drugsbestrijdingsbeleid van de EU alleen mogelijk is als het nationale vervolgingsbeleid in alle lidstaten met elkaar spoort. Blom wijst erop dat dit een belangrijke passage is met het oog op het gedoogbeleid ten aanzien van coffeeshops.⁷ In het EU-drugsactieplan noch elders wordt een concreet actiepunt voorgesteld dat tot samenhang in de vervolgingspraktijk leidt.

Met deze laatste woorden wil niet de indruk worden gewekt dat Europa dol is op de door Nederland ingeslagen weg. Misschien speelt daarbij vooral onze openhartigheid een rol. België, Duitsland, Frankrijk en het UK voeren een beleid dat lijkt op het Nederlandse beleid ten aanzien van bezit: strafbaar, maar er wordt bij hoeveelheden tussen de 5 en 30 gram niet tegen opgetreden. Maar coffeeshops zijn inderdaad typisch Nederlands en de hoeveelheid hennepplantages mag dan toenemen in België en Duitsland - vergeleken met de Nederlandse situatie is dat klein bier.

4 Conclusie

Het is niet zo dat de Nederlandse coffeeshops en de Nederlandse hennepplantages verantwoordelijk zijn voor het cannabisgebruik in Europa. Natuurlijk zijn er - zeker in de grensstreken - plaatsen in Nederland van waaruit de Europese markt wordt bediend. Nederland is o.m. op voet van de Schengenuitvoeringsovereenkomst verplicht export naar andere Europese staten te (blijven) tegengaan. Ook is Nederland op grond van internationale verdragen en Europese instrumenten verplicht om de productie en de handel in drugs strafbaar te stellen en te blijven optreden tegen de illegale drugsbandel, zeker als deze grensoverschrijdend is en/of geïmporteerd door criminele organisaties.

Maar Nederland heeft in de afgelopen 40 jaar stabiel vastgehouden aan de wens om in het belang van de volksgezondheid ruimte te houden om niet strafrechtelijk te boeven handhaven.

Die ruimte is onbetwist wat betreft de internationale verdragen en wordt ook - zij het niet altijd met blijdschap - erkend in de Europese gremia. Als Nederland vasthoudt aan de lijn dat misdaadbestrijding en volksgezondheid zo doeltreffend mogelijk worden bediend als de productie en aanvoer van wiet ten behoeve van streng gecontroleerde coffeeshops wordt gereguleerd, dan is dat naar ons oordeel ook internationaal verdedigbaar. Daarmee nemen wij afstand van de mening dat een wetswijziging die ertoe strekt de softdrugsketen te reguleren. Of een experiment daartoe mogelijk te maken, niet mogelijk is binnen het bestaande juridische

kader van internationale en Europeesrechtelijke verplichtingen.⁸ Wel onderkennen wij het grote gewicht van oprechte en zichtbare belangsteiling in de effecten voor de belangen van de Europese partners. Als men voorop loopt draagt men verantwoordelijkheid voor de belangen van de voigers.

1 Tim Boekhout van Solinge en Ramon Passier, *De aanpak van wietteelt in Nederland*, Utrecht 2009.

2 Boekhout van Solinge en Passier (2009), p. 29 o.v.v. KLPD (2005) *De cannabismarkt in Nederland. Raming van aanvoer, productie, consumptie en uitvoer*.

3 Toine Spapens, *Georganiseerde misdaad en strafrechtelijke samenwerking in de Nederlandse grensgebieden*, Intersentia 2008. Daarbij is met duidelijk in welke mate kwekerijen van minder dan 5 planten en afgebrande kwekerijen ook werden meegeteld; zeker is dat in Limburg-Noord een paar hele grote werden opgerold.

4 A. van der Heijden, *De cannabismarkt in Nederland*, KLPD 2006, aangehaald in Spapens (2008), p. 180

5 Boekhout van Solinge en Passier, p. 46

6 Art. 2 Kaderbesluit: 'Each Member State shall take the necessary measures to ensure that the following conduct without right is punishable.' En in overweging 9 wordt onderstreept dat het alleen gaat om wetgevende maatregelen en niet ziet op het vervolgingsbeleid.

7 Hierover T. Blom, *Coffeeshops, gedoogbeleid en Europa*, Justitiële Verkenningen, 2006/1.

INTERNATIONAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF

Geschreven door Ybo Buruma

maandag, 19 april 2010 20:02 - Laatste aangepast vrijdag, 29 april 2011 18:56

8 Kamerstukken 112005-2006, 24 077, nr. 175.