

Drugs in beeld

Drugsgebruikers en de wetgeving in de EU

Balans tussen bestraffing en behandeling

De drugswetgeving in de Europese Unie (EU) probeert voortdurend een evenwicht te vinden tussen bestraffing en behandeling.

De drie verdragen van de Verenigde Naties (VN) over verdovende middelen [1] staan het gebruik daarvan uitsluitend toe voor medische of wetenschappelijke doeleinden. Hoewel het ongeoorloofd *gebruik* van verdovende middelen hiermee niet wordt gecriminaliseerd, bepaalt het verdrag van 1988 — als eerste stap om de internationale handel in verdovende middelen aan te pakken — dat *bezit* voor eigen gebruik als een misdrijf moet worden aangemerkt.

Landen die het verdrag hebben ondertekend zijn aldus verplicht het ongeoorloofd bezit van verdovende middelen voor eigen gebruik aan te pakken, maar iedere staat behoudt de vrijheid de details van het eigen beleid te bepalen. Bij de vormgeving van de nationale wetgeving hebben de EU-lidstaten deze vrijheid geïnterpreteerd en toegepast met inachtneming van eigen karakter, cultuur en prioriteiten, maar het verbod bleef het uitgangspunt. Het resultaat is een veelvoud aan benaderingen inzake het ongeoorloofd gebruik van verdovende middelen in de hele EU en de daaraan voorafgaande handelingen zoals bezit en verwerving.

Wanneer nu de wetgeving en de praktijk met elkaar worden vergeleken lijken de nationale standpunten binnen de EU minder uiteen te lopen dan misschien verwacht. In veel landen zoeken justitie en overheidsinstanties steeds vaker naar mogelijkheden om daders niet te vervolgen, of, indien dit niet mogelijk is, naar regelingen waardoor strenge strafrechtelijke veroordeling niet plaatsvindt, zoals geldboetes, intrekking van het rijbewijs, enz.

„Recidive van drugsmisbruik en criminaliteit komt vaak voor bij drugsverslaafden. Het voorkomen en behandelen van de verslaving, de oorzaken en gevolgen ervan kunnen moeilijk, tijdrovend en kostbaar zijn, maar het is dé manier om de geldverslindende keten van drugs en criminaliteit te doorbreken.“

GEORGES ESTIEVENART,
DIRECTEUR EWDD

Niettemin blijkt uit gegevens dat het politieoptreden tegen drugsgebruikers toeneemt — mogelijk wegens toegenomen prevalentie [2] — en er verschillen zijn van land tot land en zelfs binnen een bepaald land. Bovendien worden aan de rechtbanken nog steeds gevallen voorgelegd van ongeoorloofd gebruik van verdovende middelen en worden met name aan recidivisten nog steeds gevangenisstraffen opgelegd. Dergelijke inconsistenties bij de

toepassing van de wet kunnen tot verwarring leiden bij het publiek en de geloofwaardigheid van het rechtssysteem met betrekking tot het gebruik van verdovende middelen aantasten.

Een EWDD *Insights* publicatie, *Prosecution of drug users in Europe: varying pathways to similar objectives* [3] behandelt de kwestie diepgaand en bevat afzonderlijke profielen van de verschillende landen.

„Terwijl aanhoudingen in verband met verdovende middelen toenemen — waarbij de politie zich concentreert op cannabisgebruikers — zoeken rechtssystemen in de meeste landen steeds vaker naar mogelijkheden om drugsdelinquenten niet te vervolgen, „milde” straffen op te leggen of zij passen strafmaatregelen toe als een laatste middel. We geven de burgers — met name de jongeren — hiermee een verwarrende en vaak tegenstrijdige boodschap. Een effectief vervolgingsbeleid op het gebied van drugs moet meer samenhangend en hierdoor geloofwaardiger zijn.“

MIKE TRACE, VOORZITTER
RAAD VAN BESTUUR, EWDD

Belangrijke beleidskwesties in één oogopslag

1. De drugsverdragen van de VN laten landen manoeuvreerruimte om naar eigen goedgevoelen het ongeoorloofd bezit van verdovende middelen voor eigen gebruik te reguleren, zonder rigoureuze specifieke straffen te bepalen.
2. De wetten die het gebruik van drugs reguleren zijn per EU-lidstaat verschillend. In sommige landen behoren gevangenisstraffen tot de sancties, terwijl in andere landen bezit voor eigen gebruik de afgelopen jaren is gedecriminaliseerd.
3. In het algemeen treedt de politie in de EU steeds vaker op tegen het ongeoorloofd gebruik en bezit van drugs, hoewel er binnen ieder land en tussen landen verschillen zijn.
4. Strafvervolgers in de meeste lidstaten geven tegenwoordig de voorkeur aan niet-strafrechtelijke maatregelen tegen het ongeoorloofd gebruik en bezit van verdovende middelen. Maar hard optreden, met inbegrip van gevangenisstraf, is nog steeds het gebruikelijke resultaat voor verslaafden die verdovende middelen verkopen of vermogensdelicten begaan, vooral voor recidivisten.
5. Alternatieven voor strafvervolging — meestal therapeutisch of sociaal van aard — zijn intussen in ruime mate beschikbaar in de hele EU, maar hun toepassing en effectiviteit verschillen.
6. Door coördinatie tussen de rechtspraak en de gezondheidszorg kunnen programma's die alternatieven voor strafvervolging bieden tot betere resultaten leiden.



E . W . D . D .
Europees Waarnemingscentrum
voor Drugs en Drugsverslaving

Drugsgebruikers en de wetgeving — Overzicht

1. VN-verdragen vormen het kader

Internationale drugswetgeving is gebaseerd op de VN-verdragen van 1961, 1971 en 1988 [1]. Op grond van artikel 3, lid 2, van het laatstgenoemde verdrag moeten landen die het verdrag hebben ondertekend voor het eerst bezit van verdovende middelen voor eigen gebruik als een misdrijf kwalificeren. Maar deze vereiste wordt onderworpen aan de beginselen en zienswijze van nationale rechtsstelsels waarbij aan landen speelruimte wordt gelaten om de details van het eigen beleid te bepalen. Dientengevolge voelden landen die het verdrag hebben ondertekend zich niet verplicht tot eenvormige wettelijke maatregelen tegen personen bij wie drugs voor eigen gebruik worden aangetroffen.

Bovendien ligt aan artikel 3 van het verdrag van 1988 de gedachte ten grondslag dat de effectiviteit van het strafrechtstelsel met betrekking tot de internationale handel in verdovende middelen [4] moet worden verbeterd.

2. Overeenkomsten en verschillen in drugswetgeving

Binnen de EU zijn er grote verschillen tussen de wetten die het gebruik van verdovende middelen en het bezit voor eigen gebruik reguleren. In sommige landen verbiedt de wet dergelijke handelingen en voorziet in de mogelijkheid van gevangenisstraffen. In andere landen zijn dergelijke handelingen verboden, maar zijn de straffen mild. In de resterende landen worden het gebruik van verdovende middelen en het bezit voor eigen gebruik niet als een misdrijf beschouwd.

Ontwikkelingen van de laatste vijf jaar in strafrechtstelsels van lidstaten laten de opkomst van overeenkomstige wetten en richtsnoeren voor de aanpak van drugsgebruikers zien — met name een verschuiving naar mildere maatregelen voor eigen gebruik van verdovende middelen. Enkele landen legaliseren nu praktijken die reeds algemeen toegepast werden. Hiermee wordt de wet in overeenstemming gebracht met het beleid en de strafvervolgingspraktijk, hetgeen bijdraagt tot een grotere geloofwaardigheid van de wet.

In Spanje, Italië en Portugal worden geen strafmaatregelen opgelegd voor bezit van verdovende middelen voor eigen gebruik. Strafmaatregelen hebben in plaats daarvan een administratief karakter: een waarschuwing, geldboete of, met name in Italië, intrekking van het rijbewijs.

In geval van verslaving is behandeling vereist. Sinds 2001 voorziet de Luxemburgse wet enkel in een geldboete voor het gebruik, vervoer, bezit en de aankoop van cannabis voor eigen gebruik.

In België, Denemarken, Duitsland en Oostenrijk bepalen wetten en richtlijnen dat personen die nog niet eerder veroordeeld werden voor het ongeoorloofd bezit van verdovende middelen, met name cannabis, niet gestraft dienen te worden. In plaats hiervan worden ze „aangemoedigd” om in de toekomst af te zien van drugsgebruik, vaak ondersteund door waarschuwingen en reclasseringsmaatregelen. In Nederland is het bezit voor eigen gebruik van kleine hoeveelheden cannabis bij wet verboden, maar het wordt onder bepaalde omstandigheden gedoogd.

In Ierland wordt het bezit van cannabis bij een eerste of tweede veroordeling bestraft door middel van een geldboete maar vanaf de derde overtreding kan een gevangenisstraf opgelegd worden. In het Verenigd Koninkrijk zou het voorstel van de minister van Binnenlandse Zaken uit 2001 om het bezit van cannabis voor eigen gebruik weer in „klasse B” en niet in „klasse C” in te delen, in de toekomst ertoe kunnen leiden dat een dergelijk vergrijp niet meer tot aanhouding leidt.

In Frankrijk beveelt een richtlijn uit 1999 aan enkel een waarschuwing te geven, met name voor delicten op het gebied van drugsgebruik. Uit Griekenland, Noorwegen, Finland en Zweden wordt gemeld dat de wet die het gebruik verbiedt „naar de letter” wordt toegepast.

3. Toename politieoptreden

In een aantal Europese landen is de politie op grond van het legaliteitsbeginsel verplicht elk delict waarvan zij kennis heeft te vervolgen. En onderzoek [3] suggereert dat de meeste mensen die verdacht worden van ongeoorloofd gebruik of bezit van verdovende middelen voor eigen gebruik inderdaad worden vervolgd.

Maar er bestaan verschillen in politieoptreden van land tot land en zelfs binnen een bepaald land. Noorwegen, Finland en Zweden beschouwen gericht politieoptreden als een belangrijk afschrikmiddel tegen drugsgebruik. Elders in Europa bepalen openbare orde en overlastproblemen het politieoptreden om de drugsscène op te splitsen. In het algemeen lijkt het erop dat politieoptreden tegen drugsgebruik of tegen het bezit van drugs „bij toeval” plaatsvindt tijdens routinecontroles — of indien drugsgebruik te duidelijk zichtbaar of te riskant wordt.

Gegevens over 2000 tonen aan dat in veel EU-lidstaten aanhoudingen wegens het gebruik en bezit van verdovende middelen voor eigen gebruik toenemen [2]. In verschillende landen vinden de meeste aanhoudingen voor drugsdelicten plaats wegens het gebruik of bezit voor eigen gebruik (zie figuur 2), terwijl aanhoudingen

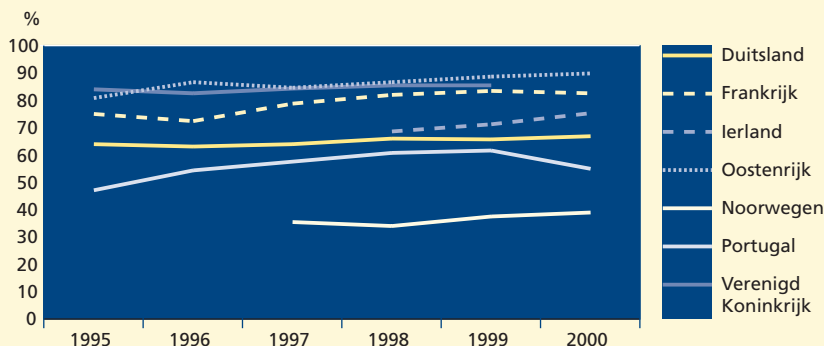
Figuur 1 — Meest waarschijnlijke strafrechtelijke gevolgen van het „bezit van drugs voor eigen gebruik”

- Straffvervolging en veroordeling, gevolgd door gevangenisstraf, geldboetes of therapeutische maatregelen
- Niet-vervolging of omzetting die tot een beperking van de tenlastelegging leidt
- Niet-vervolging of omzetting in alternatieve maatregelen (via wetten, richtlijnen, richtsnoeren)
- Administratieve sancties of therapeutische maatregelen (decriminalisering door de wet)

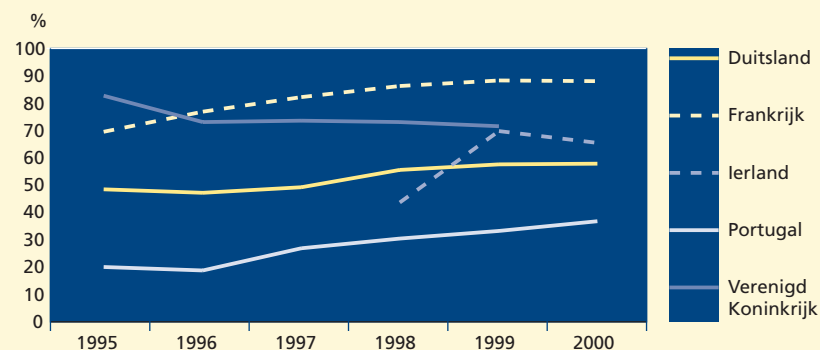


Opmerking: in deze grafiek verwijst de term „bezit van drugs voor eigen gebruik” naar het bezit van een kleine hoeveelheid drugs, zonder dat er sprake is van andere ernstige delicten (vermogensdelicten, doorverkoop enz.).
NB: gegevens Luxemburg — betreft alleen cannabis.
Bron: European legal database on drugs (ELDD) (*Country profiles*) (<http://eldd.emcdda.org>) en EWDD *Insights No 5* [3].

Figuur 2 — Percentage aanhoudingen wegens gebruik/bezit van verdovende middelen, onder het totale aantal aanhoudingen vanwege drugsdelicten



Figuur 3 — Aandeel cannabis van het totale aantal aanhoudingen wegens gebruik/bezit van verdovende middelen



NB: in figuur 2, gegevens van Oostenrijk betreffen overtredingen: bezit, dealen enz. waarbij het gaat om kleine hoeveelheden. Voor beide grafieken dient opgemerkt te worden dat arrestaties voor drugsdelicten door EU-landen verschillend worden gedefinieerd.

Bron: 2001 Nationale verslagen Reitox (standaardtabellen).

voor delicten als het dealen van of handelen in drugs veel minder vaak plaatsvinden. In enkele landen is cannabis het middel dat bij de meeste overtredingen van de bepalingen aangaande ongeoorloofd gebruik of bezit van verdovende middelen in het geding is (zie figuur 3).

Op dit moment bestaat er nauwelijks bewijs dat politieoptreden tegen drugsgebruikers zich richt op de meest schadelijke situaties en gebruikspatronen.

Ongeveer 60-90 % van de aanhoudingen voor alle drugsdelicten in België, Duitsland, Griekenland, Frankrijk, Ierland, Oostenrijk, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk betreffen het gebruik of bezit van verdovende middelen voor eigen gebruik. In 55-90 % van de aanhoudingen in verband met het gebruik en bezit van verdovende middelen in Duitsland, Frankrijk, Ierland en het VK betreft het voornamelijk cannabis. In Portugal, een

van de landen waar cannabis zeer laag scoort, stegen de aanhoudingen in verband met cannabisgebruik tot 37 % van alle aanhoudingen in 2000 in verband met het gebruik en bezit van verdovende middelen.

Bron: 2001 Nationale verslagen Reitox (standaardtabellen).

4. Strafvervolgers zoeken naar alternatieven

In het strafvervolgingsbeleid van EU-lidstaten wordt tegenwoordig de voorkeur gegeven aan alternatieven voor traditionele strafrechtelijke maatregelen voor het gebruik en bezit van verdovende middelen voor eigen gebruik. Justitie ziet vaak af van strafrechtelijke sancties en maakt een keuze uit een reeks alternatieven. Dit kunnen geldboetes zijn, officiële waarschuwingen, intrekking van het

rijbewijs, reclasseringsmaatregelen of behandeling. Eenvoudige waarschuwingen zijn het meest gebruikelijke antwoord op het ongeoorloofd gebruik en bezit van verdovende middelen voor eigen gebruik, met name bij een eerste veroordeling en wanneer het een kleine hoeveelheid cannabis betreft.

Deze niet-strafrechtelijke alternatieven zijn minder van toepassing indien het gaat om de verkoop van drugs of bij diefstal om ze te kunnen kopen. Met afhankelijkheid van drugs die heeft geleid tot deze delicten wordt in het algemeen rekening gehouden, maar deze is in de meeste gevallen niet voldoende om strafvervolging te ontlopen. Dergelijke delicten leiden meestal tot oplegging van straffen en recidivisten kunnen tot zwaardere straffen worden veroordeeld.

5. Alternatieve straffen winnen terrein

Alternatieven voor strafvervolging — meestal therapeutisch of sociaal van aard — zijn intussen in de hele EU in ruime mate beschikbaar, hoewel effectiviteit en kwaliteit ervan nog steeds variëren. Onderzoek toont aan dat behandeling van drugsgebruikers in het strafrechtstelsel tot positieve resultaten kan leiden [5], hetzij in de vorm van therapie voor afhankelijkheid van drugs, hetzij als educatieve maatregel indien het gaat om beginnend drugsgebruik [6].

In sommige landen wordt vanwege juridische knelpunten of algemene twijfel over de effectiviteit ervan onvoldoende gebruik gemaakt van dergelijke maatregelen. In andere landen is behandeling de norm. In enkele landen wordt toepassing ervan belemmerd wegens gebrek aan middelen.

Landen waar drugsverslaving als de echte oorzaak van drugscriminaliteit wordt beschouwd zijn, zelfs bij zwaardere delicten, eerder bereid behandeling aan te bieden in plaats van strafvervolging. Andere landen gedogen minder en drugscriminaliteit leidt automatisch tot gevangenisstraf.

6. Justitie en gezondheid: samenwerking is de oplossing

Als de juiste behandeling beschikbaar is, een sociale en herintegratiecomponent bevat en als justitie en de gezondheidsinstanties samenwerken, dan kan dit, zoals uit onderzoek blijkt, een kostenefficiënt middel zijn om terugval in criminaliteit en drugsgebruik tegen te gaan [7].

Cruciaal in dit proces is een effectieve, goed georganiseerde samenwerking tussen justitie en gezondheidszorg op het gebied van strafvervolging, waarbij men tracht voor elk individu de juiste maatregelen (en middelen) te vinden.

Conclusies

Drugsgebruikers en de wetgeving in de EU — Beleidsoverwegingen

Dit communiqué bevat een samenvatting van de belangrijkste aspecten van en trends in de manier waarop de wet drugsgebruikers in de EU momenteel behandelt en geeft de belangrijkste bronnen weer voor meer informatie. Het EWDD is van mening dat de volgende punten de basis zouden kunnen vormen van toekomstige beleidsoverwegingen:

1. De onderliggende gedachte van het VN-verdrag van 1988, met de vereiste om bezit van verdovende middelen voor eigen gebruik als een misdrijf te kwalificeren, houdt eerder verband met het versterken van de strijd tegen internationale handel in verdovende middelen dan met het criminaliseren van drugsgebruikers.
2. Hoewel de drugswetgeving in de hele EU verschillend is, is in lidstaten sinds kort een trend waarneembaar om de wet in overeenstemming te brengen met de praktijk wat betreft het politietoetreden en de strafvervolgning. Dit draagt bij tot een grotere geloofwaardigheid van de wet.
3. Effectief politietoetreden op het gebied van verdovende middelen dient in de eerste plaats gericht te zijn op de meest schadelijke situaties van drugscriminaliteit.
4. De meeste lidstaten hebben in het geval van drugsgebruik of bezit van drugs mechanismen geïmplementeerd om een strafrechtelijke veroordeling van een groot deel van de gearresteerde gebruikers te voorkomen.
5. Als een aangehouden drugsgebruiker verslaafd blijkt te zijn kan — zoals onderzoek aantoont — behandeling leiden tot aanzienlijke winst op het gebied van gezondheid, op sociaal terrein en wat betreft het terugdringen van de criminaliteit.
6. Voor een effectief beheer van veranderingsinitiatieven wordt nauwe samenwerking tussen justitie en gezondheidsinstanties aanbevolen.

Belangrijke bronnen

[1] Verenigde Naties (VN) (1961, 1971, 1988), *1961 Enkelvoudig Verdrag van de Verenigde Naties inzake verdovende middelen, 1971 het Verdrag van de Verenigde Naties inzake psychotrope stoffen, 1988 Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen* (<http://www.incb.org/el/conv>).

[2] Europees Waarnemingscentrum voor Drugs en Drugsverslaving (EWDD) (2001), *Jaarverslag 2001 over de stand van de drugsproblematiek in de Europese Unie*, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg, 2001, blz. 21.

[3] Europees Waarnemingscentrum voor Drugs en Drugsverslaving (EWDD) (2002), *Prosecution of drug users in Europe: varying pathways to similar objectives*, EWDD Insights series No 5, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg, 2002.

[4] Verenigde Naties (VN) (1998), *Commentary on the United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988*, United Nations Publications, New York, 1998, blz. 48-99.

[5] Europees Waarnemingscentrum voor Drugs en Drugsverslaving (EWDD) (2001), *An overview study: Assistance to drug users in European Union prisons*, EMCDDA Scientific Report, Cranstoun Drug Services Publishing, London, 2001, blz. 201-217.

[6] Aos, S., Phipps, P., Barnoski, R., Lieb, R. (2001), *The comparative costs and benefits of programmes to reduce crime*, Washington State Institute for Public Policy, WA, USA (<http://www.wa.gov/wsipp> – version 4.0).

[7] Hough, M. (1996), *Drugs misuse and the criminal justice system: a review of the literature*, paper 15, Home Office, 1996, UK.

Webinformatie

Drugswetgeving (*Country profiles*)
http://eldd.emcdda.org/databases/eldd_country_profiles.cfm

Decriminalisation in Europe? Recent developments in legal approaches to drug use
http://eldd.emcdda.org/databases/eldd_comparative_analyses.cfm

Algemene tendens in nationale drugswetgeving
<http://eldd.emcdda.org/trends/trends.shtml>

Arrestatiegegevens (EMCDDA 2001 Annual report data library)
<http://annualreport.emcdda.org/en/sources/index.html>

Drugs in beeld is een reeks communiqués over drugsbeleid die wordt uitgegeven door het Europees Waarnemingscentrum voor Drugs en Drugsverslaving (EWDD) in Lissabon. De communiqués worden zesmaal per jaar gepubliceerd in de 11 officiële talen van de Europese Unie en in het Noors. Originele taal: Engels. Zij kunnen worden gedownload van de website van het EWDD (<http://www.emcdda.org>). Reproductie is toegestaan onder vermelding van de bron. Voor gratis abonnementen kunt u zich per e-mail aanmelden (info@emcdda.org). Voor updates van nieuwe producten kunt u zich opgeven op de homepage.



OFFICIËLE UITGEVER: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen
© Europees Waarnemingscentrum voor Drugs en Drugsverslaving, 2002

DIRECTEUR: Georges Estievenart

REDACTEUR: Kathy Robertson, John Wright

AUTEURS: Danilo Ballotta, Brendan Hughes, Chloé Carpentier

GRAFISCH ONTWERP: Dutton Merrifield, VK

Printed in Italy