Verschillende wegen van afhandeling van het cannabisbezit voor eigen gebruik: een vergelijkende studie binnen enkele EU-landen

Masterproef in de opleiding “Master in de rechten”

Ingediend door

Liesbeth Janssens
(studentennr. 20031041)

Promotor: Prof. B. DE Ruyver
Commissaris: Prof. F. Vander Laenen
Speciale dank gaat uit naar:
Professor De Ruyver, voor de goede begeleiding
Mijn ouders en zus Evelyne, voor de tijd en energie
Pieter, voor de hulp en nooit aflatende steun en motivatie.
INLEIDING .......................................................................................................................... 1

DEEL I: DE PLANT CANNABIS SATIVA ............................................................................. 2
1. De geschiedenis van de plant Cannabis Sativa .......................................................... 5
2. Cannabis Sativa als genotsmiddel ............................................................................. 5
   2.1. Algemeen ............................................................................................................ 5
   2.2. Soorten weed en hasj en hun chemische stoffen ............................................... 6
   2.3. Fysieke en mentale gevolgen van het cannabisgebruik ....................................... 6
       2.3.1. De fysieke gevolgen van cannabisgebruik .................................................. 7
       2.3.2. De mentale gevolgen van cannabisgebruik ................................................. 8
   2.4. Besluit ............................................................................................................... 9

DEEL II: HET INTERNATIONALE BELEID .................................................................. 10
1. Europese Unie ........................................................................................................ 10
   1.1. Korte schets van het ontstaan van het EU-beleid ............................................... 11
   1.2. De actoren van het Europees cannabisbeleid .................................................... 13
       1.2.1 De Pompidou-groep ................................................................................... 13
       1.2.2. TREVI ..................................................................................................... 13
       1.2.3. Comité Européen pour la Lutte Anti-Drogue .......................................... 14
           §1. Ontstaan .................................................................................................. 14
           §2. De werking .............................................................................................. 15
           §3. Besluit ..................................................................................................... 15
       1.2.4. Het Schengen-Acquis ............................................................................. 16
           §1. Ontstaan .................................................................................................. 16
           §2. De werking .............................................................................................. 16
           §3. Besluit ..................................................................................................... 16
       1.2.5. Europol ...................................................................................................... 18
           §1. Ontstaan .................................................................................................. 18
           §2. Werking .................................................................................................. 19
           §3. Besluit ..................................................................................................... 19
       1.2.6. EMCDDA ................................................................................................. 19
           §1. Ontstaan .................................................................................................. 19
           §2. Werking .................................................................................................. 20
           §3. Besluit ..................................................................................................... 20
   1.3. De politieke samenwerking inzake een gemeenschappelijk drugsbeleid
       binnen de Europese Unie ................................................................................... 21
       1.3.1. De Europese Akte (17-28 februari 1986) ............................................... 21
       1.3.2. Het Verdrag van Maastricht .................................................................. 21
           1e Pijler ....................................................................................................... 22
           2e Pijler ....................................................................................................... 22
           3e Pijler ....................................................................................................... 22
       1.3.3. De Europese drugsstrategie (2005-2012) en het Europees actieplan voor
           drugsbestrijding (2005-2008 en 2009-2013) ............................................ 23
           §1. EU- Drugsstrategie ............................................................................... 23
           §2. EU- Drugsactieplan 2005-2008 .............................................................. 23
           §3. EU- Drugsactieplan 2009-2013 .............................................................. 24
   1.4 Besluit voor het drugsbeleid van de Europese Unie .............................................. 24
2. De Verenigde Naties
  2.1. Algemeen
  2.2. De internationale conventies
    2.2.1 Het Enkelvoudige Verdrag over Narcotische Middelen van 1961
        §1. Enkele voorlopers
        §2. Doelstellingen
        §3. Protocol van 1972
        §4. Besluit
    2.2.2. De conventie over psychotrope stoffen van 1971
    2.2.3 De conventie tegen illegale handel in narcotische en psychotrope stoffen van 1988 (Het V.N. Sluikverdrag)
    2.2.4. Besluit
  2.3. Besluit

DEEL III: HET CANNABISBELEID
  1. Verschillende beleidsmodellen
    1.1 Prohibitie
    1.2. Depenalisering
      1.2.1. Depenalisering de facto
      1.2.2. Depenalisering de iure
    1.3. Decriminilisering
      1.3.1. Decriminalisering de iure
      1.3.2. Decriminalisering de facto
    1.4. Legalisering
    1.5. Harm Reduction
  2. Verschillende wegen van afhandeling van het cannabisbezit voor eigen gebruik
    2.1 België
      2.1.1. De wetgeving en het beleid
        §1. De wetgeving
        A. De wet van 24 februari 1921
        B. De nieuwe drugwet van 2003
        C. Bespreking van artikel 11 van de nieuwe Drugwet
        D. Het arrest van het Arbitragehof van 20 oktober 2004
        E. Situatie na het Arrest van 20 oktober 2003: overgangsregeling
        §2. Het beleid
      2.1.2. Wat kan gestraft worden
      2.1.3. Welke straffen
      2.1.4. Minderjarigen
      2.1.5. Bruggen naar hulpverlening
        §1. Op het niveau van het parket: praetoriaanse probatie, bemiddeling in strafzaken en therapeutisch advies
        §2. In het vooronderzoek: vrijlating onder voorwaarden
        §3. Beslissing ten gronde: probatie
        §4. Na een effectieve veroordeling: voorwaardelijke invrijheidstelling
      2.1.6. Besluit

2. De Verenigde Naties
  2.1. Algemeen
  2.2. De internationale conventies
    2.2.1 Het Enkelvoudige Verdrag over Narcotische Middelen van 1961
    §1. Enkele voorlopers
    §2. Doelstellingen
    §3. Protocol van 1972
    §4. Besluit
    2.2.2. De conventie over psychotrope stoffen van 1971
    2.2.3 De conventie tegen illegale handel in narcotische en psychotrope stoffen van 1988 (Het V.N. Sluikverdrag)
    2.2.4. Besluit
  2.3. Besluit
INLEIDING


Deel 1 van dit werkstuk geeft een overzicht van de geschiedenis van het gebruik van cannabis naar het hedendaags gebruik. De bedoeling hiervan is een duidelijk beeld te scheppen van dit genotsmiddel met een beschrijving van de chemische stoffen in de plant en de gevolgen van het cannabisgebruik, zowel op mentaal als op lichamelijk vlak.

In deel 2 schets ik het internationale beleid. Zowel de Europese Unie als de Verenigde Naties zijn actief op het vlak van drugsbestrijding. De verschillende actoren en relevante verdragen oefenen een belangrijke invloed uit op de landen van de Europese Unie en worden hier aldus ook besproken.

Deel 3 behandelt de verschillende mogelijke beleidsvormen ten aanzien van cannabis. Na een correcte begripsomschrijving wordt hier ook dieper in gegaan op de situatie van België, Nederland en Groot- Brittannië. Zowel de wetgeving, het beleid, de straffen, de situatie ten aanzien van minderjarigen als de bruggen naar hulpverlening komen aan bod.

Deel 4 vormt tenslotte het besluit van dit werkstuk.
DEEL I: DE PLANT CANNABIS SATIVA

In dit deel zal ik een beeld schetsen van cannabis als genotsmiddel. Vooreerst geef ik een kort overzicht van de geschiedenis van cannabis. Hierin tracht ik te achterhalen wanneer cannabis voor het eerst gebruikt werd, en op welke manier zij gebruikt werd. Daarna ga ik dieper in op het hedendaags gebruik van cannabis als genotsmiddel. Ook de gevolgen van het cannabisgebruik zal ik bespreken.

1. DE GESCHIEDENIS VAN DE PLANT CANNABIS SATIVA

"Met de ontdekking van cannabis in de wereld zo'n tienduizend jaar geleden ontsproot de eerste explosie van creativiteit van de mens in de vorm van de eerste beschavingen."

Uit dit citaat blijkt dat cannabis reeds lange tijd gekend is en gebruikt wordt. Mensen gebruikten de plant voor verschillende doeleinden


Het lijkt dus alsof het gebruik van verdovende middelen inherent is aan het menselijk gedrag. In de geschiedenis kan immers geen enkele periode teruggevonden worden waarin psycho-actieve middelen niet één of andere rol spelen. Ook in de geschiedenis van Europa kan het

2 W. KORNER, Hoe schoon is de schijn?, Amsterdam, De Brink, 1992, 41.
druggebruik steeds terug gevonden worden. Het ging dan niet zozeer om alcohol (dit verscheen pas rond 1250), maar wel om cannabis en andere planten.\(^4\)

Naar alle waarschijnlijk werd cannabis door soldaten van Napoleon uit Egypte naar Europa meegebracht. De Zweedse botanicus Linneaus slaagde er in 1753 in de plant Cannabis Sativa te classificeren. In de periode die daarop volgt, werden clubjes van cannabis- en hasjliefhebbers opgericht. Zij penden hun ervaringen neer. Cannabis kon toen probleemloos bij apothekers verkregen worden. Men zou kunnen denken dat hierdoor veel mensen cannabis en hasj gebruiken. Nochtans was dit niet het geval: het aantal cannabis en hasjgebruikers in Europa was buitengewoon klein.\(^5\)


Na de Tweede Wereldoorlog verspreidde de drugs zich nadrukkelijk over Europa. Amerikaanse soldaten namen cannabis mee naar Europa. De verspreiding van cannabis gebeurde bovendien ook via de protestbewegingen en subculturen van de jongeren in de jaren zestig. Deze jongeren zetten zich af tegen de waarde van hun ouders. Daarmee gepaard gaande zetten zij zich ook af tegen de drug van hun ouders: alcohol. Ze richtten zich op de in hun ogen minder gevaarlijke drugs cannabis. Zij zagen hier het kwaad niet van in aangezien het gebruik van cannabis de gebruiker in een uiterst vreedzame stemming bracht.\(^7\)

Na de jaren zestig kwamen de jongeren in een soort van pop- en beatcultuur terecht, gekenmerkt door anti- autoritaire bewegingen en protestbewegingen. Er werd heel wat cannabis gebruikt en verhandeld. Zowel de jongeren als de autoriteiten maakten zich weinig zorgen over het feit dat de drugs verboden waren. Voor de eerstemaal gingen er dan ook

\(^5\) W. KORNER, Hoe schoon is de schijn?, Amsterdam, De Brink, 1992, 41.
\(^6\) R. ROBINSON, Het grote hennepboek, Drachten, Park Street Press, 1996, 52.
\(^7\) W. KORNER, Hoe schoon is de schijn?, Amsterdam, De Brink, 1992, 41-59.
stemmen op om het gebruik en bezit van cannabis niet langer strafbaar te stellen. Deze
denkpieste werd echter door de meerderheid verworpen. De overheid wou het drugs- en
cannabisfenomeen uit de maatschappij bannen.  

Vanuit deze ontwikkelingen ontstonden een aantal belangrijke juridische elementen, zoals het
Enkelvoudig Verdrag over Narcotische Middelen van 1961, die een grote invloed uitoefenden op de nationale wetgevingen. Centraal in dit verdrag stond een prohibitionistische
aanpak en repressie. Aanvankelijk werd dit gevolgd door de verschillende lidstaten. De jaren
die daarop volgden, kenmerken zich door een toleranter klimaat, waardoor bijvoorbeeld in
Nederland coffeeshops ontstonden.

Gedurende de laatste twintig jaren werd de strijd tegen drugs, en bijgevolg ook tegen cannabis, hevig opgevoerd. De internationale samenwerking kreeg nieuwe impulsen, onder
andere door het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de Illegale Handel in Verdovende
Middelen en Psychotrope Stoffen in 1988. Vele landen die dit verdrag ondertekenden,
voerden hun repressie weer op. Ook de Europese Unie ging op dit terrein een grotere rol
spelen. In het Verdrag van Maastricht wordt het drugsprobleem voor de eerste keer
besproken. Voor het eerst in de geschiedenis is het ook een prioriteit voor de Europese Unie.

Doorheen de jaren stemmen de verschillende Europese landen hun wetgevingen af op de
internationale verdragen waartoe zij zich verbonden hebben. Deze internationale
regelgevingen stellen een repressief beleid voorop. Dit werd aanvankelijk trouw gevolgd. De
laatste jaren valt het echter op dat er een algemene tendens is tot decriminalisering van het
cannabisgebruik. De volledige prohibitie van de internationale verdragen komt op de helling
te staan en alternatieven worden gezocht.

---

8 W. KORNER, *Hoe schoon is de schijn?*, Amsterdam, De Brink, 1992, 59; T. DECORTE en T. BOEKHOUT
VAN SOLINGE, “Het aanbod van cannabis in Nederland en België”, *Tijdschrift voor Criminologie* 2006, 144.
9 *Infra* 27.
10 *Infra* 30.
11 S. STEENKISTE, *Gereglementeerde roes?! Een studie van het cannabisbeleid in enkele Europese landen*,
2. CANNABIS SATIVA ALS GENOTSMIDDEL

2.1. ALGEMEEN

Cannabis Sativa is een plant die in grote delen van de wereld in het wild voorkomt. Marihuana en hasj zijn van deze plant afkomstig. Marihuana bestaat uit de gedroogde en verpulverde vrouwelijke bloemtoppen van de hennepplant en varieert van kleur van grijs-groen tot groenbruin. Hasj wordt bekomen door de hars van de hennepplant samen te persen tot plakjes of brokjes. De kleur kan variëren van lichtbruin tot zwart.\(^\text{12}\)

Het meest wordt cannabis opgerookt, onder de vorm van een *joint*. Soms wordt het ook verwerkt en gegeten in *space cake*. De effecten van het gebruik van cannabis zijn voelbaar na enkele minuten. Zij nemen terug af na twee tot vier uur na het gebruik.

Er dient opgemerkt te worden dat cannabis niet enkel als genotsmiddel gebruikt wordt. Cannabis heeft ook een medicinale werking. Het gebruik van cannabis is bijvoorbeeld nuttig bij glaucoma, een oogziekte waarbij verhoogde oogdruk ontstaat. Het kan ook gebruikt worden als anti-braakmiddel voor bijvoorbeeld chemotherapie patiënten. Het verlicht in vele gevallen de pijn, bijvoorbeeld bij artritis, reuma en migraine. Het is ook een effectief middel om slapeloosheid tegen te gaan. De medicinale toepassingen van cannabis zijn dus vooral gericht op het verlichten van de pijn en het draaglijker maken van een bepaalde situatie.\(^\text{13}\)

De laatste jaren zijn er heel wat discussies geweest of cannabis ook nu nog gebruikt kan/mag worden als medicatie. Aangezien dit werkstuk handelt over de verschillende wegen van afhandeling van het cannabisbezit voor eigen gebruik, zal ik niet verder ingaan op het medicinaal gebruik van cannabis.

\(^\text{12}\) W. KORNER, *Hoe schoon is de schijn?*, Amsterdam, De Brink, 1992, 40.
2.2. SOORTEN WEED EN HASJ EN HUN CHEMISCHE STOFFEN

Er bestaan heel wat verschillende soorten hasj en weed. Zij hebben elk hun eigen smaak en sterkte. Elke oogst van een plant is anders: zelfs wanneer weed dezelfde naam heeft (bijvoorbeeld Silver Pearl of White Widdow), is dit geen garantie dat zij dezelfde smaak en sterkte hebben.

In de cannabisplant komen meer dan vierhonderd chemische stoffen voor, waarvan zestig uniek zijn en in geen andere plant voorkomen. Dit zijn de zogenaamde cannabinoïden. De stof die het meest verantwoordelijk wordt geacht voor de lichamelijk en psychische werking van cannabis is tetrahydrocannabinol.\(^{14}\) De concentratie THC verschilt naargelang het cannabisproduct. Studies tonen aan dat er de laatste jaren meer THC zit in cannabis dan vroeger.\(^{15}\) Het duurt in totaal vier tot zes weken totdat THC niet meer aangetoond is in het bloed. In vergelijking met andere drugs, is dit dus een vrij lange periode. Daarentegen is de psychoactieve werking van cannabis al na enkele uren verdwenen.\(^ {16}\)

Het is de THC die voor een euforisch gevoel zorgt, al zal dit wel sterk verschillen van persoon tot persoon. Het is immers zo dat het roken of eten van cannabis de stemming waarin de gebruiker zich op dat ogenblik bevindt, versterkt.

2.3. FYSIEKE EN MENTALE GEVOLGEN VAN HET CANNABISGEBRUIK

Lange tijd heeft men gedacht dat cannabis een onschuldige drug was. Alle aandacht ging uit naar de meer schadelijke en gevaarlijkere chemische drugs, zoals cocaïne en heroïne. Deze waren prioritair. Recent onderzoek werpt echter een heel ander licht op het gebruik van cannabis.\(^ {17}\) Er kan gesteld worden dat er, in tegenstelling tot bijvoorbeeld alcohol of tabak, alles behalve eensgezindheid bestaat over wat de gevolgen nu juist zijn van het

---

\(^{14}\) Vanaf hier afgekort als THC
\(^{15}\) P. CUIPERS, Cannabis, Houtem/Diegem, Bohn Stafleu Van Loghum, 2000, 45.
\(^{17}\) W. VAN DEN BRINK, “Hoe schadelijk zijn softdrugs?”, Justitiële Verkenningen 2006, 72.
cannabisgebruik. Het correct inschatten van de gevolgen is natuurlijk belangrijk voor de beleidsmakers want alleen zo kunnen zij een aangepast beleid uitwerken.

In wat volgt, zal ik eerst dieper ingaan op de fysieke gevolgen en daarna op de mentale gevolgen.

2.3.1. DE FYSIEKE GEVOLGEN VAN CANNABISGEBRUIK

Er dient een onderscheid te gemaakt worden tussen de fysieke symptomen die de cannabisgebruiker onmiddellijk waarnemt (hiermee wordt bedoeld: op het ogenblik van het gebruik), en de fysieke gevolgen van het gebruik op lange termijn.

De fysieke symptomen die een cannabisgebruiker onmiddellijk kan waarnemen als gevolg van het roken van het product treden op na enkele minuten. Wanneer cannabis opgegeten wordt, kan het enige tijd langer duren. Zowel bij het roken als bij het opeten van cannabis kunnen dezelfde symptomen vastgesteld worden.

Door het gebruik van cannabis neemt de hartslag tot negentig slagen per minuut toe. De bloeddruk kan oplopen, waardoor mensen met een bloedvatziekte enig risico lopen. Cannabis kan ook zorgen voor een verlaagde lichaamstemperatuur, al komt dit enkel voor bij grote dosissen en hoge hoeveelheden. THC kan een klein en omkeerbaar effect hebben op de productie van sperma, maar heeft geen negatieve gevolgen voor de mannelijke voortplanting. Cannabis vermindert de speekselaanmaak, wat in de meeste gevallen tot gevolg heeft dat de gebruiker een droge mond heeft. Ook het zweten wordt in belangrijke mate afgeremd.18 Als gevolg van het cannabisgebruik kan de gebruiker opeens een hele grote zin krijgen in zoetigheden. Dit wordt de ‘eet-kick’ genoemd.

Naarmate de invloed van de cannabis uitgewerkt geraakt, nemen deze symptomen ook af. Zij zijn dus van kortdurende aard en verdwijnen enkele uren na het gebruik.19

De fysieke gevolgen van het cannabisgebruik op lange termijn lijken eerder beperkt te zijn. Indien deze al voorkomen, is dit enkel bij zeer regelmatige gebruikers en niet bij de occasionele gebruiker. Zo kan de chronische roker last krijgen van bronchitis of pharynitis.20 Ook kan regelmatig cannabisgebruik in sommige gevallen een nefaste invloed hebben op het

---

korte termijn geheugen. Bovendien kan het ook leiden tot een klein verlies van het concentratievermogen bij dagdagelijkse activiteiten.
Lange tijd is men ervan uitgegaan dat de lichamelijke onthoudingsverschijnselen verwaarloosbaar zijn.\textsuperscript{21} Er werd geoordeeld dat er van lichamelijke verslaving aan cannabis geen sprake kan zijn. Recent onderzoek spreekt dit echter tegen.\textsuperscript{22} Lichamelijke afhankelijk van cannabis kan wel degelijk. Het overkomt negen procent van alle mensen die ooit met cannabis geëxperimenteerd hebben. De lichamelijke verslaving veruitwendigt zich door een verstoord slaappatroon; Bovendien voelen veelvuldige gebruikers zich geagiteerd of depressief als de cannabis is uitgewerkt, ze hebben zweetbuien, ze beven en hebben hartkloppingen.

\textbf{2.3.2. DE MENTALE GEVOLGEN VAN HET CANNABISGEBRUIK}

Er zijn veel beschrijvingen van de roes die veroorzaakt wordt door cannabis. Deze wijken sterk van elkaar af omdat de uitwerking van cannabis niet alleen afhankelijk is van de zuiverheid en sterkte, maar ook van de gebruikte hoeveelheid en de manier waarop de drug wordt gebruikt.\textsuperscript{23}

Opnieuw kan een onderscheid gemaakt worden tussen de mentale symptomen die de cannabisgebruiker onmiddellijk kan waarnemen (hiermee wordt opnieuw bedoeld: op het ogenblik van het gebruik zelf), en de mentale gevolgen op lange termijn.


\textsuperscript{23}W. KORNER, \textit{Hoe schoon is de schijn?}, Amsterdam, De Brink, 1992, 41.
Meer en meer berichten de media dat de mentale gevolgen van cannabisgebruik **op lange termijn** niet te onderschatten zijn. Zo kan het cannabisgebruik psychoses uitlokken. Dit zal veeleer het geval zijn bij regelmatige gebruikers, maar in principe volstaat één joint al om dergelijke psychose uit te lokken. Ook verdubbelt cannabis de kans op schizofrenie.\(^{24}\) Cannabis is dus slecht voor de geestelijke gezondheid. Door veelvuldig gebruik worden meer depressies en angststoornissen veroorzaakt.\(^{25}\)

Een andere negatieve bijwerking van veelvuldig cannabisgebruik is het zogenaamde a-motivatiesyndroom. Personen onder invloed van cannabis hebben vaak een vertekende tijdsbeleving. Hierdoor lijken gebeurtenissen langer te duren. Er is een sterker besef van het ‘hier en nu’. Hierdoor kunnen regelmatige gebruikers tekenen vertonen van apathie, verlies van ambitie en energie, slechte concentratie en een teruggang in school- en werkprestaties.\(^{26}\)

Dat cannabis niet zo onschuldig is als lange tijd beweerd werd, blijkt tenslotte ook uit het toenemende aantal gebruikers die beroep doen op de hulpverlening om komaf te maken met hun cannabisverslaving.\(^{27}\)

### 2.4. BESLUIT

Cannabis is een middel dat afgeleid is van de plant Cannabis Sativa. Er bestaan verschillende variaties van dit genotsmiddel, elk gekenmerkt door hun eigen smaak en sterkte. Het bestanddeel dat zorgt voor de roes is THC.

Er kan zonder twijfel geconcludeerd worden dat cannabis **niet zo onschuldig** is als lange tijd beweerd werd. Het gebruik van cannabis kan zowel op korte als op lange termijn verregaande gevolgen hebben voor de mentale gezondheid. Ook de fysieke gevolgen mogen niet onderschat worden: Los van het feit dat cannabis schadelijk is voor longen en luchtwegen, kan er, in tegenstelling tot wat vroeger altijd beweerd werd, een lichamelijke afhankelijk optreden na het gebruik van cannabis.

\(^{24}\) Anne Van Duyse in *De Standaard*, “Na de roes de depressie”, 11 april 2009.

\(^{25}\) W. VAN DEN BRINK, “Hoe schadelijk zijn softdrugs?”, Justitiële Verkenningen 2006, 73.


DEEL II: HET INTERNATIONALE BELEID.

Als Lidstaten van de Europese Unie, maar ook van de Verenigde Naties en andere internationale organisaties zijn België, Nederland en Groot-Brittannië gebonden aan de bepalingen inzake de wetgeving met betrekking tot het bezit en gebruik van cannabis. Hoewel het onderwerp van deze thesis niet handelt over de internationale regelgeving, is het toch onontbeerlijk om hier dieper op in te gaan. Het is immers vaak zo dat de verschillende nationale wetgevingen die ik zal bespreken, de uitvoering zijn van de op internationaal niveau opgelegde verplichtingen. Met dit deel wil ik dan ook duidelijkheid brengen in wat deze verplichtingen van België en de andere landen ten opzichte van de Europese Unie en de Verenigde Naties juist inhouden.

Ten eerste is er het beleid van de Europese Unie waaraan de Lidstaten onderhevig zijn. Dit wordt besproken in het eerste hoofdstuk.

Ten tweede zijn België en de andere landen gebonden aan de Conventies van de Verenigde Naties. Er wordt nauw samengewerkt met de Verenigde Naties om de drugsproblematiek in de wereld aan te pakken. Dit komt aan bod in een tweede hoofdstuk.

1. EUROPESE UNIE

In de ontwikkeling van het drugsbeleid van de Europese Unie zal ik kort de geschiedenis van Europese drugsbeleid schetsen. Daarna behandel ik de belangrijkste groepen binnen en buiten de Europese Unie in het tot stand komen van een Europees beleid voor cannabis. Vervolgens komen het Verdrag van Maastricht en het Verdrag van Amsterdam aan bod, aangezien deze belangrijk waren voor een efficiënter Europees drugsbeleid.

Er dient opgemerkt te worden dat de Europese Unie geen apart beleid voor cannabis heeft. Wat hier aan bod komt voor alle illegale drugs, is tegelijk van toepassing op cannabis.

1.1. KORTE SCHETS VAN HET ONTSTAAN VAN HET EU- BELEID


Op de Europese Raad van Rome in 1975 opteerden de ministers van Binnenlandse zaken en Justitie voor een permanente vorm van samenwerking; Om hieraan tegemoet te komen werd de TREVI-groep, Terrorisme Radicalisme Extremisme et Violence Internationale, opgericht, met als voornaamste doel het internationaal terrorisme aan te pakken. Geleidelijk aan werden de werkzaamheden uitgebreid tot alle vormen van grote criminaliteit, en sinds de jaren tachtig behoort het probleem van de drugshandel ook tot het taakdomein van de TREVI-groep.

President Mitterand stelde in 1989 zijn zevenpuntenprogramma voor de Europese drugsbestrijding voor. Het positieve aan dit programma is dat het een kader aanbiedt waarin alle aspecten van het drugsprobleem (de sociale, economische en juridische aspecten, de strijd tegen het witwassen van het geld en de internationale samenwerking) aan bod komen.

Op de Europese raad van 9 december te Straatsburg werden de voorstellen van Mitterand geratificeerd, waarop het European Committee to Combat Drugs (CELAD) ontstond.

De bestaande structuur van organisaties binnen Europa wordt hevig door elkaar geschud in 1993, door het in kracht gaan van het Verdrag van Maastricht

Formeel zouden de TREVI-groep en CELAD hun activiteiten staken. Een nieuwe structuur die uitgewerkt wordt binnen de drie pijlers van de Europese Unie, neemt hun taken over.

---

30 *Infra* 13.
31 *Infra* 13.
32 *Infra* 14.
33 *Infra* 21.
De Europol drugseenheid (EDE) wordt opgericht in 1993 door de TREVI-ministers. Deze zal in 1999 uitgebreid worden tot EUROPOL, de Europese Politiedienst. Het Verdrag van Maastricht is het eerste verdrag van de Europese Unie waarin expliciet wordt gesteld dat het drugsprobleem een prioriteit is. Dit betekent een belangrijke stap vooruit op het vlak van de drugsbestrijding in Europa.

Ook het Schengen-acquis speelt een belangrijke rol binnen Europa. Zij verwacht een ‘goed nabuurschap’ van de Lidstaten, wat tot samenwerking op verschillende vlakken leidt. Ook het EMCDDA (The European Monitoring Centre for Drugs Addiction) heeft een grote betekenis binnen Europa. Zij probeert via betrouwbare informatie van de Lidstaten een beeld te krijgen van de situatie in de Europese Unie. Ook tracht ze beleidsbeïnvloedend te werken door analyses van beleidsopties te maken.

Meer en meer zagen de Lidstaten in dat de ontwikkeling van een coherent drugsbeleid onmogelijk was zonder een degelijk actieplan. Vanaf de jaren negentig begonnen de Lidstaten dan ook met het uitschrijven van actieplannen met als doel een coherent beleid te ontwikkelen. De eerste twee (1990 en 1992) werden door CELAD ontwikkeld, de volgende staan onder verantwoordelijkheid van de Commissie.

In de afgelopen jaren ontstond dus meer en meer de behoefte om op Europees niveau een coherent drugsbeleid te ontwikkelen. In de eerste plaats omdat alle Europese landen zich in een vergelijkbare positie bevinden wat betreft de diverse ontwikkelingen die het drugsprobleem kenmerken. Ten tweede beseft men steeds meer dat de Europese Unie en alle Lidstaten afzonderlijk alle belang hebben bij het uitstippelen van een coherent drugsbeleid op Europees niveau.

34 *Infra* 18.
35 *Infra* 16.
36 *Infra* 19.
1.2. DE ACTOREN VAN HET EUROPEES CANNABISBELEID.

1.2.1. DE POMPIDOU-GROEP

De Franse president Georges Pompidou zag het toenemende gebruik en de groeiende handel in drugs in Europa als een grote bedreiging. Hij pleitte dan ook voor een samenwerking binnen Europa om dit probleem op te lossen. Dit resulteerde in 1971 in de Pompidou-groep.

In 1980 werd deze groep geïntegreerd in de Raad van Europa. Het doel is om de internationale samenwerking bij de strijd tegen drugshandel en drugsmisbruik te bevorderen. Dit gebeurt door de uitwisseling van ervaringen en kennis tussen de beleidsmakers van de verschillende landen.  

De Pompidou-groep is een permanente werkgroep van de Raad van Europa. De vergaderingen worden bijgewoond door de verschillende Lidstaten. Er worden ook een aantal gezamenlijke initiatieven georganiseerd, zo wordt er bijvoorbeeld om de drie jaar een interministeriële conferentie georganiseerd.

De Pompidou-groep functioneert vooral als discussie forum. Het is echter louter intergouvernementeel, waardoor het moeilijk is een echt beleid te voeren. Het positieve aspect van de Pompidou-groep is de zekerheid dat overleg tussen de Lidstaten blijft bestaan.

1.2.2. TREVI


De bedoeling van TREVI is om de samenwerking op het gebied van veiligheid te bevorderen. Om dit te kunnen bewerkstelligen, werden zes groepen opgericht.

37 www.coe.int/T/dg3/pompidou/ (consultatie 1april 2009).
40 Hierna afgekort als TREVI.
Belangrijk voor dit werkstuk is, de in 1986 opgerichte, Werkgroep 3 (Bestrijding van de internationale zware criminaliteit). Deze groep heeft als doel de zware criminaliteit, met uitzondering van het terrorisme, te bestrijden. Het zwaartepunt van Werkgroep 3 ligt bij de drugscriminaliteit, waarbij streven naar goede uitwisseling van kennis en deskundigheid en een gezamenlijke ontwikkeling van justitiële en politieke onderzoeksmethoden en technieken voorop staan.

De TREVI-groep functioneert volledig los van de Europese Unie, hoewel de Lidstaat die de Raad voorzit ook verantwoordelijk is voor de organisatie van de TREVI-groep. TREVI is ook niet gebonden door de besluitvorming van de Europese Unie. Bijgevolg is er dan ook geen controle door de Commissie of het Europees Parlement.

De link met de Europese Unie is er, zij het zwak.

Er dient nog opgemerkt te worden dat met de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht, TREVI opgenomen is in de derde pijler: samenwerking op het vlak van Justitie en Binnenlandse Zaken.

1.2.3. COMITE EUROPEEN POUR LA LUTTE ANTI-DROGUE 41

§1. Ontstaan

Tot eind de jaren tachtig kon er bezwaarlijk gesproken worden van een Europees drugsbeleid. Er bestonden enkel een aantal losse initiatieven, zoals de Pompidou-groep en TREVI. Het was de Franse president Mittérand die hier verandering in bracht, door op 3 oktober 1989 een brief te schrijven naar zijn elf collega’s van de Europese Gemeenschap en naar de voorzitter van de Commissie. Deze brief zou een belangrijke rol spelen voor een betere Europese samenwerking in de strijd tegen drugs.

Het grote verschil met de reeds vroeger genomen initiatieven is dat president Mitterand een echte politieke samenwerking wou oprichten, één die expliciet gericht is op de Europese Gemeenschap en haar Lidstaten. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Pompidou-groep, die een louter intergouvernementele karakter heeft.

Het Zevenpuntprogramma, zoals de brief later genoemd werd, bevat zeven prioritaire taken:

- Het opstarten van een Europees Drugsobservatiecentrum
- Convergentie van het beleid tegenover drugsverslaafden met de nadruk op preventie
- Een betere controle aan de buitengrenzen van de Europese Gemeenschap
- Het bestuderen van de implementaties van het Verdrag van Wenen voor de verschillende regio’s en het aansporen tot een snelle ratificatie van dit verdrag
- Een harmonisatie van het beleid tegenover drugsproducerende- en transitlanden en een gepast antwoord op de vraag tot samenwerking vanuit deze landen
- Het ontwikkelen van een Gemeenschaapsbeleid gevoerd tegen het witwassen van drugsgeld
- Het aanduiden van een verantwoordelijke door de Commissie met als taak de gegevens over problemen in verband met drugsbestrijding te verzamelen en te melden aan de Commissie.

§2. De werking
De grote verdienste van dit Zevenpuntprogramma is dat het een allesomvattend kader aanbood waarin het drugsprobleem in Europa moest worden aangepakt. Het plan van Mitterand werd geconcretiseerd op de Europese Raad van 8 en 9 december 1989 via het oprichten van een ‘Comité Européen pour la Lutte Anti-Dрогue’.42

In dit comité zetelt een verantwoordelijke van elke Lidstaat. Hierdoor was CELAD de eerste echte multidisciplinaire en interministeriële dialoog tussen de leden van de Europese Gemeenschap. CELAD heeft echter geen enkele beslissingsmacht en staat volledig buiten de structuur van de Europese Unie. Wel doet ze aanbevelingen naar de Raad.

§3. Besluit
De relatie met groepen binnen de Europese Unie lijkt negatief te verlopen. CELAD kan zijn ideeën niet doordrukken. Toch is het belang van CELAD niet te onderschatten: ze nam maatregelen die noodzakelijk waren voor een effectieve bestrijding van het drugsprobleem en gaf de aanzet tot EMCDDA43 en Europol44. Ook bood ze de Europese Gemeenschap voor het eerst in haar bestaan een actieplan voor het Europees drugsbeleid aan.

42 Vanaf hier afgekort als CELAD.
43 *Infra* 19.
44 *Infra* 18.
Met de oprichting van het Verdrag van Maastricht verdween CELAD als op zichzelf bestaande organisatie en werd, net zoals TREVI, geïncorporeerd in de derde pijler: Samenwerking op vlak van Justitie en Binnenlandse Zaken.

1.2.4. HET SCHENGEN-ACQUIS 45

§1. Ontstaan
In de loop van de jaren tachtig werd het debat geopend over de betekenis van het begrip ‘vrij verkeer van personen’. Sommige Lidstaten vonden dat dit enkel moest gelden voor de burgers van de Europese Gemeenschap, terwijl anderen van mening waren dat het vrij verkeer gold voor iedereen (wie legaal op het grondgebied van één van de Lidstaten verblijft, moet ook in de andere Lidstaten kunnen verblijven). Aangezien er geen akkoord gevonden werd binnen de Europese Gemeenschap, besloten de Benelux-landen, Frankrijk en Duitsland samen een ruimte zonder grenzen de creëren, de zogenaamde Schengen-ruimte.

Op 14 juni 1985 is het eerste akkoord tussen de vijf initiatiefnemende landen gesloten. Vervolgens is er een overeenkomst uitgewerkt die op 19 juni 1990 werd ondertekend (De Aanvullende Overeenkomst). Dankzij deze overeenkomst, die in 1995 van kracht werd, konden de binnengrenzen tussen de overeenkomstsluitende lidstaten worden afgeschaft en kon er één enkele buitengrens worden gecreëerd waar de controles bij de binnenkomst in de Schengen-ruimte volgens identieke procedures worden uitgevoerd.

§2. De werking
Uit de twee hierboven genoemde akkoorden volgden een aantal maatregelen in de strijd tegen drugs:

De maatregelen voortvloeiend uit het Schengenakkoord zijn enerzijds korte termijn maatregelen, die vooral betrekking hebben op het vrij verkeer van goederen en diensten. Anderzijds bevat het akkoord ook maatregelen op lange termijn die gericht zijn op het vrij verkeer van personen.

De Aanvullende Overeenkomst van 1990 bevat een aantal maatregelen die het opheffen van de grenscontroles, en dus de afgenomen veiligheid en risico op illegale immigratie, compenseren.

Deze intergouvernementele samenwerking heeft zich doorheen de jaren verder ontwikkeld, en betrof in 1997, bij de ondertekening van het Verdrag van Amsterdam, dertien lidstaten van de Europese Unie, met uitzondering van Groot-Brittannië en Ierland.


De staten die na 1 mei 2004 lid van de Europese Unie zijn geworden, zijn gebonden aan het gehele Schengen-acquis, maar enkele bepalingen zullen pas worden toegepast wanneer de grenscontroles worden afgeschaft.


Er dient opgemerkt te worden dat het Schengen-akkoord nergens het gebruik van cannabis viseert. Het Akkoord handelt enkel over illegale gedragingen, maar biedt eigenlijk geen weerstand tegen een tolerante houding ten aanzien van het cannabisbezit voor eigen gebruik. Zij laat zelf afwijkingen in nationale wetgeving toe op voorwaarde dat de andere Lidstaten hierdoor niet geschonden worden. Artikel 76 verplicht de Lidstaten immers tot een ‘goed nabuurschap’. Dit wil zeggen dat de Schengen-lidstaten die een drugbeleid voeren dat in
wezen toleranter is dan dat van andere omringende Europese Lidstaten, er steeds voor moeten zorgen dat de aangrenzende Lidstaten hier zelf geen nadelige effecten van kunnen ondervinden. \(46\) Men kan hierin ongetwijfeld de hand herkennen van cannabistolerante landen zoals Nederland, die vanaf het beginstadium meewerkten aan de opstelling van de Schengen-Conventie.

§3. Besluit.
Het Schengen-acquis biedt de mogelijkheid de strijd tegen de handel in illegale drugs samen voort te zetten. De Schengen beloven een goed nabuurschap aan elkaar, waardoor soms discussies ontstaan. Zo is een gedoogbeleid van Nederland een slag in het gezicht voor een land als Frankrijk, dat een verbodsmodel hanteert.

Het Schengen-acquis is een mooi voorbeeld van een versterkte samenwerking; gestart met slechts vijf leden, is men kunnen uitgroeien tot een veel grotere samenwerking. Deze samenwerking is bovendien geïncorporeerd in het Verdrag van Amsterdam, waardoor ook parlementaire en gerechtelijke controle mogelijk is.

1.2.5. EUROPOL

§1. Ontstaan
De idee van een Europese politie stamt reeds uit de jaren zeventig. Het duurde echter tot 1990 vooraleer er concrete stappen werden ondernomen.


\(47\) Hierna afgekort als Europol.
1 oktober 1998 in werking. Na een aantal rechtshandelingen in verband met de overeenkomst is Europol op 1 juli 1999 volledig operationeel geworden.\(^{48}\)

§2. Werking
Europol heeft niet de uitvoerende bevoegdheden die de nationale politiediensten hebben. Zo kan hij geen personen aanhouden noch gebouwen doorzoeken. De opdracht van Europol bestaat erin de uitwisseling van informatie te bevorderen, informatie te analyseren en operaties op EU-niveau te coördineren. Europol ondernemen actie als één of meerdere lidstaten het slachtoffer zijn van een ernstige vorm van georganiseerde internationale criminaliteit. Deze activiteit omvat steeds meer domeinen, waaronder ook de strijd tegen de illegale handel in verboden middelen. In elke lidstaat wordt een nationale Europoleenheid (UNE) opgericht of aangesteld. De nationale eenheid vormt het enige contact tussen Europol en de bevoegde nationale autoriteiten.\(^{49}\)

§3. Besluit
Met de oprichting van Europol is er een nieuwe stap gezet in de vorming van een Europese politieele samenwerking. Dankzij Europol kan de strijd tegen de illegale handel versterkt voortgezet worden, en kunnen de Lidstaten samen vechten tegen de druggerelateerde internationale criminaliteit.

1.2.6. EMCDDA

§1. Ontstaan
Voor de oprichting van het European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction\(^{50}\) in 1992 hadden de Lidstaten van de Europese Unie elk verschillende monitoring systemen. Samenwerking tussen de verschillende Lidstaten was dan ook moeilijk en de mogelijkheden van Europa tot het opvolgen van de internationale drugsproblematiek waren uiterst beperkt.

Het was onmogelijk om het met enige zekerheid te hebben over patronen en trends in het drugsgebruik in de Europese Unie. Om dit te verhelpen werd het EMCDDA opgericht in

\(^{50}\) Hierna afgekort als EMCDDA.
1993. Het duurde nog tot 1996 vooraleer de EMCDDA met haar eigenlijk werking kon starten.\textsuperscript{51}

\section*{§2. Werking}
Het doel van het EMCDDA, gevestigd in Lissabon, is objectieve, betrouwbare en op Europees niveau vergelijkbare informatie te bieden aan de Europese Unie en haar Lidstaten. Het centrum verzamelt gegevens, probeert de methodologie voor gegevensverzameling te verbeteren en verspreidt de gegevens via een jaarlijks verslag over de stand van zaken in de drugsproblematiek in Europa. Daarnaast is het een discussiesforum en vergelijken ze het beleid van de Lidstaten.

Het EMCDDA is verantwoordelijk voor de analyse van het Europees drugsprobleem. Ze wil politici, burgers en professionelen voorzien van de nodige informatie om tot een gefundeerde en gepaste internationale actie te zien komen. Deze informatie moet objectief, betrouwbaar en vergelijkbaar zijn. Het EMCDDA werkt niet alleen maar beschikt over een dertigtal nationale waarnemingscentra, die per land gegevens verzamelen en analyseren met behulp van gemeenschappelijke normen en instrumenten. Samen vormen ze The European Information Network on Drugs and Drug Addiction.\textsuperscript{52} Dit netwerk vormt de ruggengraat van het EMCDDA.\textsuperscript{53}

Voor het bijeenbrengen, analyseren en verspreiden van objectieve en betrouwbare gegevens werkt het EMCDDA samen met Europol. Verder internationale samenwerking geschiedt met het Waarnemingscentrum van het UNDCP en de Pompidou-groep van de Raad van Europa.

\section*{§3. Besluit}
Dankzij het EMCDDA en zijn jaarlijkse verslagen is het mogelijk een beeld te vormen van het drugsbeleid in de nationale staten en de omvang van het gebruik van alle illegale drugs. Zij tracht de verzameling van vergelijkbare gegevens in de hele Europese Unie te verbeteren, zodanig dat dit ook zijn effect heeft op de kwaliteit van de geproduceerde cijfers.

\textsuperscript{52} Hierna afgekort als REITOX.
1.3. DE POLITIEKE SAMENWERKING INZAKE EEN GEMEENSCHAPPELIJK DRUGSBELEID BINNEN DE EUROPESE UNIE

In dit deel is het de bedoeling om de politieke samenwerking binnen de Europese Unie te bespreken, en dit vanaf de Europese Akte. Het Verdrag van Maastricht vormt een belangrijke stap in de ontwikkeling van het drugsbeleid. Hierna is ook het Verdrag van Amsterdam belangrijk vanuit volksgezondheidsperspectief. Tenslotte wordt het Europees Actieplan voor Drugsbestrijding behandeld, aangezien dit momenteel van invloed is op de Lidstaten.

1.3.1. DE EUROPESE AKTE (17-28 februari 1986)\textsuperscript{54}

Het Verdrag van Rome bood geen juridische basis voor het Europees Drugsbeleid. Ook de Europese Akte bracht hier geen verandering in. Wat wel belangrijk was is dat door de voltooiing van de gemeenschappelijke markt, een aantal maatregelen genomen werden, die ook impliciet gelden voor de drugsproblematiek. De Europese Akte zorgde dus ongetwijfeld voor een intensievere samenwerking tussen de verschillende Lidstaten, maar het drugsprobleem zelf werd niet aangepakt in het verdrag.

1.3.2. HET VERDRAG VAN MAASTRICHT

Aangezien het politiek bewustzijn rond drugs zodanig groot werd, kon men er dan ook niet aan voorbijgaan in het Verdrag van Maastricht De bevoegdheden van de Europese Unie omtrent de drugsproblematiek worden hierdoor gevoelig uitgebreid. Drugs wordt expliciet vermeld in de eerste en derde pijler; In de tweede pijler wordt er rechtstreeks naar verwezen.

1\textsuperscript{e} Pijler
Het belangrijkste artikel in het kader van de strijd tegen drugs is artikel 152 van Titel XIII Volksgezondheid van het Verdrag van de Europese Unie.
In punt 1 wordt vanuit het oogpunt van de volksgezondheid aandacht gegeven aan het punt drugs, en dan vooral de preventie van drugsverslavingen. Punt 2 schenkt een initiatiefrecht aan de Commissie, maar de intergouvernementele samenwerking blijft de belangrijkste. Punt 3 bepaalt dat de reductie van de vraag en preventie een prioriteit moet zijn in de samenwerking met derden. Hiermee worden vooral de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), het UNDCP en de Pompidou-groep van de Raad van Europa bedoeld. Punt 4 handelt tenslotte over de juridische instrumenten.

2\textsuperscript{e} Pijler
In tegenstelling tot de eerste en derde pijler, wordt het drugsprobleem in de tweede pijler niet bij naam genoemd. Maar het is wel duidelijk dat de Lidstaten ook dit probleem wilden aanpakken: Op de Europese Raad van Lissabon in 1992 is immers geopteerd om het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid ook te richten op de internationale actie tegen illegale handel in drugs.\textsuperscript{55}
Belangrijkste bepalingen zijn hier de artikelen 11, 13 en 19 van titel V: bepalingen betreffende een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidbeleid.

3\textsuperscript{e} Pijler\textsuperscript{56}
De derde pijler van het Verdrag van Maastricht handelt over de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse zaken. Dit is een nieuw soort samenwerking voor de Europese Unie. Voor het afsluiten van dit verdrag behoorde deze materie immers tot de nationale soevereiniteit, en in functie daarvan waren samenwerkingsverbanden (zoals TREVI en Schengen) ontstaan buiten het kader van de Europese Gemeenschap.

De belangrijkste bepalingen zijn hier de artikelen 26 en 31 van Titel VI: Bepalingen inzake politiële en justitiële samenwerking in strafzaken.
Artikel 26 biedt perspectieven in de strijd tegen de internationale drugshandel. Artikel 31 duidt aan op welke gebieden de justitiële samenwerking in strafzaken mogelijk is.


§1. EU-Drugsstrategie
De EU-Drugsstrategie (2005-2013) is aangenomen door de Europese Raad op 16 en 17 december 2004. Het doel van de EU-strategie is om de nationale strategieën een meerwaarde te geven, met erbijdraging van het subsidiariteits en proportionaliteitsbeginsel.\(^{57}\) In de EU-drugsstrategie wordt benadrukt dat de Lidstaten moeten nadenken over de gevolgen van hun nationale strategieën voor de andere Lidstaten, over hoe de verschillende nationale strategieën elkaar kunnen ondersteunen en over hoe die strategieën kunnen bijdragen tot het bereiken van de doelstellingen van de strategie van de Europese Unie.\(^{58}\)

De strategie spitst zich toe op twee beleidsterreinen: het terugdringen van de vraag naar drugs, en de vermindering van het aanbod van drugs. Centraal staan ook twee overkoepelende thema’s: de internationale samenwerking enerzijds en informatie, onderzoek en evaluatie anderzijds. Om de praktische uitvoering te vergemakkelijken, komen er op basis van deze strategie twee opeenvolgende drugactieplannen, waarin specifieke interventies en acties worden omschreven: het drugsactieplan 2005-2008 en het drugsactieplan 2009-2012.\(^{59}\)

§2. EU-Drugsactieplan 2005-2008
In dit EU-actieplan inzake drugs worden de Lidstaten specifiek opgeroepen het aanbod te vergroten van eenvoudige, toegankelijke en effectieve methoden van preventie, behandeling, schadebeperking en sociale re-integratie.

Er worden geen specifieke maatregelen ten aanzien van cannabis genomen.\(^{60}\)

§3. EU-Drugsactieplan 2009-2012
Op 18 september 2008 werd in Brussel het EU-Drugsactieplan voor 2009-2012 goed gekeurd. Daarin worden verschillende maatregelen voorgesteld voor een betere Europese samenwerking om de gevolgen van het druggebruik te beperken en de drugscriminaliteit terug

\(^{57}\) T. BLOM, “Coffeeshops, gedoogbeleid en Europa”, Justitiële verkenningen 2006, 149.


te dringen. Zoals hierboven reeds vermeld, bouwt het actieplan voort op de EU-drugstrategie 2005-2012, waarin een model wordt geschetst voor een evenwichtig drugsbeleid, gericht op terugdringing van vraag en aanbod.

Het actieplan stelt vijf prioriteiten: terugdringen van de vraag naar drugs en bewustmaking van het publiek, mobilisering van de Europese burgers, terugdringing van het drugsaanbod, verbetering van de internationale samenwerking en meer inzicht in de drugsproblematiek. Ook hier wordt geen aparte maatregelen genomen ten aanzien van cannabis.

1.4 BESLUIT VOOR HET DRUGSBELEID VAN DE EUROPESE UNIE

In de jaren zeventig groeide geleidelijk aan het besef dat een samenwerking op het vlak van drugs nodig was. Deze samenwerking had echter een vrijblijvend en niet dwingend karakter. De aandacht ging vooral uit naar het terug dringen van de drugshandel. In de jaren tachtig gaat men ook de drugsverslaving op Europees niveau aanpakken. Het werd echter geen prioriteit van de Europese Gemeenschap. In de loop van de jaren negentig komt men tot het besef dat een coherent beleid noodzakelijk is. ‘Drugs’ worden geïncorporeerd in het Verdrag van Maastricht waardoor een sterkere juridische basis gecreëerd wordt. De Europese Unie heeft dus al een hele weg afgelegd inzake drugsbestrijding.

Als synthese kan ik stellen dat de Europese samenwerking van een losse strijd tegen de drugshandel geëvolueerd is naar een coherent drugsbeleid. De Lidstaten krijgen duidelijke richtsnoeren, op basis waarvan ze ook hun cannabisbeleid kunnen sturen. Elke Lidstaat dient rekening te houden met het Europees Drugsactieplan, hoewel dit niet juridisch afdwingbaar is. Europa legt ook geen welbepaald beleid op, de Lidstaten zijn hierin vrij. Het Europees beleid betekent voor hen een steun en mogelijkheid om samen met andere landen het fenomeen te bestrijden. Ook kunnen ze van het EMCDDA advies krijgen over drugs en bijgestaan worden in het uitwerken van een coherent beleid. Volgens mij kan het EMCDDA veel invloed hebben op het drugbeleid. Het uiteindelijke doel is, om op basis van betrouwbare en op Europees

---

niveau vergelijkbare informatie een beleid te voeren, gericht tegen drugshandel en drugsverslaving, waarbij de nadruk vooral ligt op internationale samenwerking.

Natuurlijk kan de samenwerking tussen de verschillende Lidstaten nog veel beter. Ook al zien we gelijkaardige tendensen in een aantal landen (bijvoorbeeld decriminalisering van de cannabisgebruiker in Nederland, Portugal en Luxemburg), toch zijn er nog steeds grote verschillen in aanpak (bijvoorbeeld het strenge beleid in Frankrijk). Het lijkt dan ook moeilijk om in de nabije toekomst tot en volledige harmonisatie te komen van de wetgeving.

2. DE VERENIGDE NATIES

2.1. ALGEMEEN

Alhoewel de aandacht van de Verenigde Naties prioritaar naar het in stand houden van de wereldvrede gaat, vervullen ze ook andere functies op sociaal, juridisch en economisch vlak. De Verenigde Naties nemen dan ook een belangrijke plaats in, in de internationale strijd tegen drugs.63

Volgens de Verenigde Naties dient de strijd tegen drugs zich te situeren op drie niveaus:
De strijd tegen drugs moet op de eerste plaats op nationaal niveau gevoerd worden. Elk land moet een eigen strategie en beleid hebben.
Opdat deze nationale maatregelen enig succes zouden hebben, moeten ze uitgevoerd worden in een kader van regionale en subregionale maatregelen.

De Speciale Zittingen van de Algemene Vergadering zijn de voornaamste bijeenkomsten in het kader van het drugsbeleid van de Verenigde Naties. In 1998 werd er geopteerd voor een

gebalanceerde en geïntegreerde aanpak, met aandacht voor zowel de aanbod- als vraagvermindering. Het belangrijkste orgaan ter zake is het United Nations International Drug Control Program. Zij is het uitvoerend orgaan van de Verenigde Naties op het vlak van drugsbestrijding.

Binnen de Verenigde Naties zijn er in de loop van de 20e eeuw een aantal Conventies en wereldactieplannen opgesteld om de strijd tegen drugs aan te gaan. Geen enkel van deze instrumenten heeft uitsluitend betrekking op cannabis. Aangezien cannabis één van de producten is, die in het Enkelvoudige Verdrag van 1961 genoemd wordt, richt de strijd van de Verenigde Naties zich echter ook op deze drugs.

2.2. DE INTERNATIONALE CONVENTIES

Naarmate men meer geconfronteerd werd met het probleem drugs, groeide ook binnen de Verenigde Naties het besef dat er nood was aan een internationale samenwerking. Vanuit dit besef ontstonden een aantal Conventies om het drugsprobleem aan te pakken.

Vooraleer deze Conventies besproken worden, is het belangrijk om op te merken dat de ondertekening van deze Conventies door de verschillende landen, niet inhoudt dat zij hier allen op dezelfde wijze rekening mee houden. Sommige landen nemen de VN- Conventies aan, maar veranderen hun nationale beleid niet of nauwelijks en verzuimen hun wetgeving ermee in overeenstemming te brengen. Andere staten ratificeren de Conventies niet, of stellen bepaalde voorwaarden, waardoor de Conventies soms aan belang inboeten.


65 Afgekort als UNDCP.
2.2.1 HET ENKELVOUDIG VERDRAG OVER NARCOTISCHE MIDDELEN VAN 1961

§1. Enkele voorlopers

Het Enkelvoudige Verdrag over Narcotische Middelen had enkele voorlopers:

- Shangai (1909)
- Den Haag (1912)
- Geneva Convention (1925)


Geleidelijke aan ontwikkelde zich meer en meer het idee dat er een universele actie nodig was om het gebruik van verdovende middelen tegen te gaan. Dit leidde tot het Enkelvoudig Verdrag van 1961, dat de hierboven geschetste situatie danig veranderde. Het Enkelvoudig Verdrag inzake Verdovende Middelen van 30 maart 1961 verving immers alle vorige verdragen.

---

69 Een uitzondering werd gemaakt voor het Verdrag van Genève van 26 juni 1936, met dien verstande dat artikel 9, dat betrekking heeft op de uitleveringen, vervangen wordt door artikel 36, tweede lid van het Enkelvoudig Verdrag inzake Verdovende Middelen van 30 maart 1961.
§2. Doelstellingen

In het Enkelvoudig Verdrag kunnen drie doelstellingen onderscheiden worden.70

1) Het samengebreng de reeds bestaande internationale verdragen over de drugsproblematiek in één verdrag.


3) Een streven naar het uitbreiden van de controlesystemen op de teelten van verdovende planten.

In het Enkelvoudig Verdrag wordt er geen onderscheid gemaakt tussen cannabis en andere drugs. Artikel 36 van het Enkelvoudig Verdrag vereist dat “State Parties adopt such measures as will ensure that … possession … of drugs contrary to the provisions of this Convention … shall be punishable offences when committed intentionally…” Er wordt ook bepaald dat elk deelnemend land voldoende maatregelen zal nemen om het gebruik van, of de illegale handel in de bladeren van de cannabisplant te voorkomen en dat het gebruik van cannabis voor andere dan medicinale of wetenschappelijke doelen zo snel mogelijk moet worden beëindigd, maar in ieder geval binnen de vijftig jaar.72

Het Enkelvoudig Verdrag is dus ambitieuzer dan zijn voorloper met betrekking tot de verbodsbepalingen voor cannabisgebruik: thuiskweek voor andere doeleinden dan medicinale en wetenschappelijke is verboden en strafbaar.73 Ook het bezit van cannabis is verboden en strafbaar.74 Artikel 38 van het Enkelvoudig Verdrag verzoekt de Lidstaten om misbruik van cannabis te voorkomen. De Verenigde Naties gaan dus uit van een prohibitionistische benadering.75

Het gebruik van drugs als dusdanig wordt niet uitdrukkelijk vermeld, het bezit echter wel.

71 Hierna afgekort als INCB.
73 Artikelen 4c, 33 en 36 van het Enkelvoudig Verdrag inzake Verdovende Middelen van 30 maart 1961.
74 Artikel 33 van het Enkelvoudig Verdrag inzake Verdovende Middelen van 30 maart 1961.
Artikel 2, 5a van het Enkelvoudig Verdrag bepaalt dat “A Party shall adopt any special measures of control which in its opinion are necessary having regard to the particularly dangerous properties of a drug so included” Een Lidstaat zal dus enkel maar een maatregel moeten nemen wanneer zij dit noodzakelijk acht. Artikel 2, 5a van het Enkelvoudig Verdrag heeft met ander woorden geen dwingende kracht. Nergens in de Conventie wordt bepaald wat er juist dient verstaan te worden onder het begrip ‘noodzakelijk’. Het niet verder specificeren geeft de ruimte aan de Lidstaten om creatief te zijn, aangezien zij hun eigen interpretatie aan het begrip kunnen geven. Zij kunnen bijgevolg afwijken van de prohibitionistische benadering.

Alle lidstaten van de Europese Unie hebben dit verdrag geratificeerd.

§3. Protocol van 1972
Dit protocol is een aanvulling op het Enkelvoudig Verdrag en bepaalt dat.

1) er nieuwe inspanningen nodig zijn om de handel, productie en het gebruik van drugs te stoppen.
2) de lidstaten meer aandacht moeten besteden aan behandeling, rehabilitatie en sociale re-integratie van drugsverslaafden.

§4. Besluit
Het Enkelvoudig Verdrag is de voornaamste internationale regeling op het gebied van drugsbeleid. Dit verdrag regelt niet alleen de verplichtingen waaraan de Lidstaten moeten voldoen, maar geeft ook de grenzen aan waarbinnen de Lidstaten een zelfstandig beleid kunnen voeren.

Het Enkelvoudig Verdrag verbiedt het cannabisbezit en teelt voor andere doeleinden dat het medische en wetenschappelijke doel. Toch kunnen de Lidstaten afwijken van de prohibitionistische benadering door de vaagheid van de gebruikte begrippen. Heel wat Lidstaten hebben heden ten dage het prohibitionistisch beleidsmodel dan ook verlaten.

2.2.2. DE CONVENTIE OVER PSYCHOTROPE STOFFEN VAN 1971\textsuperscript{78}

Vanuit de bezorgdheid over de effecten van sommige synthetische psychotropische stoffen, zoals amfetaminen en hallucinogenen, op het gedrag en de gemoedstoestand van de gebruiker, en door het vergeten van deze drugs in het Enkelvoudig Verdrag, werd dit nieuwe verdrag ondertekend in 1971.

Aangezien cannabis reeds opgenomen was in het Enkelvoudig Verdrag, is dit verdrag hier niet van toepassing en zal ik het dus verder ook niet bespreken.

2.2.3 DE CONVENTIE TEGEN ILLEGALE HANDEL IN NARCOTISCHE EN PSYCHOTROPE STOFFEN VAN 1988 (HET V.N. SLUIKVERDRAG)\textsuperscript{79}

Dit verdrag streeft enerzijds naar een betere samenwerking tussen politie, douane en het gerecht, anderzijds gaat het uit van een repassieve aanpak. Deze repassieve aanpak verplicht de Lidstaten de drugshandel in al zijn aspecten streng te bestraffen. Ook aankoop en bezit van drugs door de gebruiker is volgens dit Verdrag een misdaad en dient bijgevolg bestraft te worden als een misdaad.

Deze repassieve aanpak wordt gecompenseerd door de nadruk die het Verdrag legt op minder repassieve maatregelen (zoals behandeling, heropvoeding en rehabilitatie).

Het Verdrag bepaalt ook de mogelijkheid voor staten om de opbrengsten van drugsgereleateerde misdrijven te confisceren en maatregelen te nemen in verband met het witwassen van geld.

Deze Conventie vormt de basis van de strijd tegen het witwassen van drugsgeld in de Europese Gemeenschap.


Het V.N.- Sluikverdrag van 1988 verplicht de Lidstaten tot een juridische reactie op het bezit van drugs (en dus ook cannabis) voor eigen gebruik. Artikel 3, §2 van voormelde Conventie bepaalt dat bezit voor eigen gebruik strafbaar mag gesteld worden.

2.2.4. BESLUIT

Vooreerst is het belangrijk op te merken dat de implementatie van de Conventies niet afgedwongen kan worden en overgelaten wordt aan de Lidstaten zelf. Dit houdt ook in dat wanneer het Verdrag de Lidstaten verplicht om het internationale recht toe te passen, dit niet direct afdwingbaar is door één van de bevoegde organen van de Verenigde Naties.

De Verenigde Naties hanteren een prohibitionistische denkwijze. Zij verplichten de Lidstaten de nodige maatregelen te nemen om het cannabisbezit voor persoonlijk gebruik te ontmoedigen, te voorkomen en, indien nodig, te bestraffen. Dit brengt een belangrijke beperking voor het nationale cannabisbeleid van de Lidstaten met zich mee. Immers, er is in dit kader geen ruimte voor decriminalisering of legalisering.\(^{80}\) Toch wordt de mogelijk tot liberalisering van de bestaande beleidsmodellen niet volledig uitgesloten. De Lidstaten hebben nog steeds de ruimte om een verschillende nationaal beleid te ontwikkelen. Zo kunnen bepaalde misdrijven gedepenaliseerd worden. Ook hebben de Lidstaten steeds de mogelijkheid om het cannabisbezit voor persoonlijk gebruik te bestraffen met administratieve dan wel strafrechtelijke sancties.\(^{81}\)


\(^{81}\) N. DORN en A. JAMIESON, *Room for manoeuvre, Overview of comparative legal research into national drug laws of France, Germany, Italy, Spain, the Netherlands and Sweden and their relation to three international drugs conventions*, London, Drugscope, 2000, 24.
2.3. BESLUIT

De Europese Unie legt, in zijn strijd tegen drugs, de nadruk op internationale samenwerking. Deze samenwerking gebeurt zowel tussen de Lidstaten onderling, als tussen de Europese Unie en andere internationale actoren, zoals de Verenigde Naties.

Wanneer we het drugsbeleid van de Verenigde Naties bestuderen, valt het op dat de nadruk vooral ligt op een globale samenwerking tussen de Lidstaten, hoewel het belang van een regionale samenwerking ook niet onderschat wordt.

De drie voormelde Conventies van de Verenigde Naties hebben een grote invloed op het cannabisbeleid van de Lidstaten van de Europese Unie. De drie Conventies zijn prohibitionistisch van aard en verplichten de Lidstaten een volledig verbod op het cannabisgebruik en de cannabishandel na te streven.

Ten aanzien van het cannabisbezit voor eigen gebruik is vooral het V.N.- Sluikhandelverdrag (artikelen 3,2,4c en d) van toepassing. Op basis van de relevante bepalingen kan men opteren voor een strafrechtelijke of administratiefrechtelijke afhandeling.

De strafrechtelijke afhandeling maakt het mogelijk om het opportuniteitsbeginsel te hanteren. Voor bepaalde vormen van bezit kan dit de facto leiden depenalisering: er wordt dan geen strafrechtelijke sanctie opgelegd, omdat er geoordeeld wordt om niet te vervolgen. Een voordeel verbonden aan deze strafrechtelijke weg, is dat er ruimte is voor individualisatie en differentiatie, waardoor een brede waaier van mogelijkheden ontstaat.

De administratiefrechtelijke weg laat heel wat administratieve sancties toe, waardoor ook tot op zekere hoogte geïndividualiseerd kan worden. Deze weg grijpt echter veel sterker in op het leven van de gebruiker. Het opportuniteitsbeginsel is hier afwezig: de politie is verplicht de administratieve overtreding vast te stellen en de administratieve instantie moet dan oordelen.
DEEL III: HET CANNABISBELEID

In dit deel zou ik willen kijken welke mogelijkheden van beleid er zijn ten opzichte van drugs, en dan vooral ten aanzien van cannabis. Het is belangrijk dat er een juiste begripsomschrijving gegeven wordt, want in de media en bij de modale burger worden de termen die een juridische oorsprong hebben immers niet altijd correct gebruikt. Door het ontdelen van de begrippen worden misverstanden hieromtrent vermeden. In hoofdstuk 1 ga ik hier dan ook dieper op in.

In een tweede hoofdstuk wil ik graag nagaan welke beleidsmodellen gehanteerd worden door een aantal landen van de Europese Unie. Ik wil vooral kijken welke verschillende wegen van afhandeling van het cannabisbezit er voor persoonlijk gebruik zijn.

1. VERSCHILLENDE BELEIDSMODELLEN

In de discussie omtrent de liberalisering van het drugsbeleid kunnen volgende begrippen onderscheiden worden: prohibitie, depenaliseren, decriminaliseren, legaliseren en harm reduction.

1.1 PROHIBITIE

Zoals de terminologie al doet vermoeden, gaat het hier om een volledig verbod op cannabisbezit, cannabisteelt en cannabishandel. Zowel het middel als de gebruiker bevinden zich in de illegale sfeer. De bedoeling van deze beleidsvorm is het drugsfenomeen volledig te elimineren.

De bestraffing bij overtreding bestaat uit strafrechtelijke sancties, inclusief gevangenisstraffen.
Indien deze beleidsvorm getoetst wordt aan het Belgische cannabisbeleid, stelt men vast dat:

- deze optie een zeer grote inzet van overheidsmiddelen vereist, zonder noemenswaardige resultaten;
- de gezondheid van de gebruiker in het gedrang komt, aangezien dit beleid tot gevolg heeft dat cannabis met een hoger THC-gehalte op de markt gebracht wordt. Bovendien laat deze beleidsvorm ook geen harm reduction toe;
- er geen onderscheid gemaakt wordt tussen cannabisgebruik en ander drugsgebruik;
- de illegale handel welig tient, waarbij deze handelaars meestal ook harddrugs verkopen;
- de preventie zeer moeilijk de gebruikers van cannabis kan benaderen, gezien deze gebruikers zich in de illegaliteit bevinden en zware straffen riskeren. Bovendien gaan de meeste beschikbare middelen naar repressie in plaats van naar preventie;
- het beleid niet geloofwaardig is, prohibitie ondermijnt immers de symbolische waarde van de wet;
- de samenleving hier niet mee gediend is, daar vele individuen hierdoor hun werk verliezen en nog meer in de marginaliteit belanden.

1.2. DEPENALISERING

Depenalising is het proces, waarbij ten aanzien van bepaalde gedragingen de tot nu toe toepasselijke strafrechtelijke sanctie wordt vervangen door een noodzakelijk geachte reactie via een ander stelsel. Er wordt met andere woorden geen strafrechtelijke sanctie meer opgelegd, maar bijvoorbeeld wel een administratierechtelijke sanctie. Een andere mogelijkheid is dat een beroep gedaan wordt op de hulpverlening. Men acht het dus nog steeds nodig om tegen een bepaald gedrag op te treden, maar een strafrechtelijk optreden wordt niet langer als opportuun beschouwd.

Met betrekking tot drugs betekent dit dat alle onderdelen van het illegale circuit (aanmaak, handel, bezit en gebruik) strafbaar blijven, maar dat de overtredingen in principe niet meer strafrechtelijk vervolgd worden.

---

Er kunnen twee vormen van depenaliserings onderscheiden worden: depenaliserings \textit{de facto} en depenaliserings \textit{de uire}.\textsuperscript{84}

1.2.1. Depenaliserings \textit{de facto}

Er is sprake van depenaliserings \textit{de facto} wanneer de strafwet wel in een strafrechtelijke sanctie voorziet voor het misdrijf, maar in de praktijk wordt deze sanctie nooit opgelegd omdat het parket dit strafbaar gedrag niet vervolgt, bijvoorbeeld omdat een richtlijn of een circulaire in die zin is uitgevaardigd.

Bij depenaliserings \textit{de facto} heerst er steeds een zeker vorm van onzekerheid bij de gebruiker. Het is niet uitgesloten dat het parket toch overgaat tot effectieve vervolging, en dit door de verschillende interpretaties die aan de richtlijnen of circulaires gegeven kan worden. Zij hebben immers geen strikt bindend karakter.

1.2.2. Depenaliserings \textit{de uire}

Er is sprake van depenaliserings \textit{de uire} wanneer de strafrechtelijke sanctie werkelijk uit de wet geschrapt wordt.

Hier blijft het bezit van cannabis een misdrijf, maar de occasionele gebruiker wordt niet meer geconfronteerd met de stigmatisering en de hieruit voortvloeiende nadelige sociale gevolgen.

1.3. DECRIMINALISERING

Decriminaliserings is het proces waarbij een bepaald gedrag dat strafbaar is gesteld, zijn strafwaardigheid verliest, zonder dat daarbij de strafbaarheid wordt vervangen door een andere georganiseerde sociale reactie. Het is een proces dat in feite pas voltooid is bij schrapping van de desbetreffende strafwet.\textsuperscript{85} Het gedrag wordt dus niet langer als strafbaar beschouwd en zo uit de criminale sfeer onttrokken, maar dit zonder dat er een andere wettelijke regeling in de plaats komt.


Het decriminaliseren van bijvoorbeeld het cannabisbezit voor eigen gebruik zou dan betekenen dat het bezit van een bepaalde hoeveelheid cannabis, waarvan aanvaard wordt dat ze overeenstemt met een hoeveelheid die voor het persoonlijke gebruik volstaat, niet langer strafbaar is. De handel blijft dan natuurlijk wel verboden en strafbaar.

Net zoals bij de depenaliserings, kunnen er twee types van decriminaliserings onderscheiden worden: decriminalisering *de facto* en decriminalisering *de iure.*

### 1.3.1. Decriminalisering *de iure*

*De iure* decriminalisering is het proces dat tot doel heeft de bevoegdheid van het strafrechtelijk systeem om strafmaatregelen te treffen, te herroepen. Het gaat dus om een afschaffing van een bepaling die op een bepaald moment voorkomt in internationale en nationale wetgeving.

### 1.3.2. Decriminalisering *de facto*


Deze vorm van decriminalisering is het gevolg van willekeurige of toevallig ontstane gebeurtenissen. Het kan ook het gevolg zijn van zuiver technische redenen dewelke strafrechtsbedeling onmogelijk maken.

Het gaat hier dus om een gedoogbeleid, waarbij het gedrag *in se* wel strafbaar is, maar waarbij de politie het gedrag gedoogt en dus geen proces-verbaal opgesteld wordt.

Het proces van *de facto* decriminalisering kan uitmonden in een *de iure* decriminalisering, hoewel dit zeker niet altijd het geval is. Aangezien *de iure* decriminalisering een afschaffing van een bepaling impliceert, is het veel radicaler dan *de facto* decriminalisering, en zal het bijgevolg ook minder voorkomen.

---

1.4. LEGALISERING

Bij legalisering wordt het gedrag dat voorheen verboden was, nu toegelaten en wettelijk geregeld.\(^{87}\)

Legalisering wordt vaak verward met decriminalisering. Nochtans is het belangrijk om beide begrippen goed van elkaar te onderscheiden. Het verschil tussen legaliseren en decriminaliseren bestaat erin dat bij legalisatie (gerechtelijke) interventie steeds mogelijk blijft. Een wet maakt een bepaalde gedraging legaal, maar kan steeds bepaalde clausules voorzien op basis waarvan optreden mogelijk blijft. Het gedrag is dus niet langer strafbaar, maar het negeren van de wettelijke regeling is dit wel.

Een legalisering van cannabis zou de volgende gevolgen kunnen hebben:\(^{88}\)

- de prijs van cannabis stort in, zodat de verkoop van deze drug van geen enkel nut meer is in criminele circuits;
- een georganiseerde markt doet het misbruik van genotsmiddelen sterk afnemen en maakt veiligere gebruikswijzen mogelijk;
- legalisering vergemakkelijkt de normering van het gebruik en maakt ook evidente maatregelen als het aanbrengen van kwalitatieve filters mogelijk;
- probleemgevallen kunnen sneller worden opgevangen;
- een gunstige invloed op de oordeelsvorming van de publieke opinie, een legalisering zou de integratie van de druggebruikers in de maatschappij kunnen bevorderen en hen minder marginaliseren ten opzichte van het gezins- en beroepsmilieu.

1.5. HARM REDUCTION

Bij Harm Reduction staat het minimaliseren van de schade van het druggebruik centraal. Er wordt zoveel mogelijk getracht de risico’s en de schade die druggebruik teweeg brengt te voorkomen en beperken.

Een aantal vaststellingen uit de dagelijkse praktijk liggen aan de basis van deze pragmatische visie:

- Het repressieve beleid bereikt niet wat het beoogt. In plaats van een drugsvrije maatschappij, is er voor cannabis een immense markt gecreëerd. Gebruikers kennen de kwaliteit van het product niet, de georganiseerde misdaad kan via witwaspraktijken infiltreren in andere economische sectoren;
- het gebruik van psychotrope stoffen is inherent aan het menselijke gedrag; geen enkele periode in de geschiedenis duidt een afwezigheid van genotsmiddelen aan;
- een volledige liberalisering van alle druggebruik is niet gewenst. Een stijgend aanbod zou resulteren in een toename van het gebruik en daarmee een toename van de schade.

Dit beleidsmodel keurt het druggebruik niet goed, maar veroordeelt het ook niet. De wetgeving moet in de eerste plaats de schade aan derden voorkomen en uitbuiting van gebruikers door georganiseerde misdaad vermijden. De schade voor de gebruiker, als gevolg van zijn druggebruik, wordt aanvaard, aangezien het om een weldoordachte keuze gaat. Door deze houding aan te nemen hoopt de Harm Reduction de dominantie van het repressieve beleid te doorbreken. De praktijk is steeds primair, wettelijke hervormingen slechts secundair.

In praktijk komt dit neer op een de facto decriminalisering van een kleine hoeveelheid cannabis, waarbij men probeert verslaafden in behandeling te krijgen in plaats van hen te arresteren en op te sluiten. De grote dealers worden natuurlijk wel opgesloten en gearresteerd. Harm Reduction komt dus neer op het benadrukken van behandeling en rehabilitatie.

---

2. VERSCHILLENDE WEGEN VAN AFHANDELING VAN HET CANNABISBEZIT VOOR EIGEN GEBRUIK.

Het cannabisdebat blijft de gemoederen bezig houden. De verschillende wegen van afhandeling van het cannabisbezit voor persoonlijk gebruik is één van de meest controversiële onderwerpen in de Europese Unie. Zoals hierboven reeds vermeld is, is cannabis verboden door het Enkelvoudig Verdrag.91 De verschillende maatregelen die de nationale staten kunnen aannemen om hieraan gevolg te geven, kunnen heel erg van elkaar verschillen. Dit gaat dan ook gepaard met de nodige meningsverschillen en discussies.

In wat volgt, zal ik de verschillende wegen van afhandeling van het cannabisbezit voor persoonlijk gebruik van de landen België, Nederland en Groot-Brittannië bespreken. Ik zal telkens eerst een korte schets geven van het cannabisgebruik in het desbetreffend land. Vervolgens zal ik de toepasselijke wetgeving en het beleid bespreken. Ook de straftoemeting komt aan bod. Ik zal ook trachten aan te geven welke maatregelen er dienen genomen te worden wanneer minderjarigen betrapt worden met een hoeveelheid cannabis, bestemd voor persoonlijk gebruik. Tenslotte is er ook aandacht voor naar bruggen naar hulpverlening.

2.1 BELGIE

2.1.1. DE WETGEVING EN HET BELEID

In discussies over de aanpak van het drugsfenomeen wordt vaak verwezen naar de Drugwetgeving als kader voor deze aanpak. Toch is de wetgeving maar één onderdeel van het drugsbeleid. Een geïntegreerd drugsbeleid bestaat immers uit drie componenten: een preventieve, hulpverlenings- en strafrechtelijke component.92 Ik zal eerst een overzicht geven van de totstandkoming van de wetgeving, en daarna dieper ingaan op het beleid.

91 Supra 27.
§1. DE WETGEVING

In België is het drugsfenomeen opgenomen in de strafwet. Zoals hierboven reeds uitgelegd, heeft dit te maken met de internationale verdragen waardoor België gebonden is.


A. De wet van 24 februari 1921.

In België werd de Drugwet van 24 februari 192193 aangenomen als gevolg van de verplichtingen aangegaan op de Conferentie van Den Haag van 1912.94 De wetgever opteerde vanaf het begin voor een kaderwet. Uitdrukkelijk verwijzend naar het belang van de openbare gezondheid werd in de Drugwet van 24 februari 1921 ‘de regering’ gemachtigd de voorwaarden te bepalen waaronder de bedoelde stoffen mochten worden verhandeld en hoe daarop toezicht werd gehouden.95 In uitvoering van de Drugwet van 24 februari 1921 zijn er dan ook verschillende Koninklijke Besluiten uitgevaardigd. De twee basisbesluiten zijn dat van 31 december 1930, handelend over de verdovende middelen96 en dat van 22 januari 1998 handelend over de psychotropische stoffen.97 Beide K.B.’s zijn in 2003 grondig gewijzigd en aangevuld door het K.B. van 16 mei 2003.98

---

93 Wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van gifstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, psychotrope stoffen, ontmettingsstoffen en antiseptica en van de stoffen die kunnen gebruikt worden voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen, B.S. 6 maart 1921. Vanaf hier afgekort als de Drugwet van 24 februari 1921.
96 Koninklijk Besluit houdende de regeling van de slaapmiddelen en de verdovende middelen en betreffende de risicobeperking en het therapeutisch advies, B.S. 10 januari 1931.
97 Koninklijk Besluit houdende de regeling van sommige psychotrope stoffen en betreffende de risicobeperking en therapeutisch advies, B.S. 14 januari 1999.
De basiswet bevat bepalingen met betrekking tot het vervoer van vergif, slaapmiddelen, narcotische drugs en ontsmettingsmiddelen.\textsuperscript{99}

De Drugwet werd een aantal keer herzien. Dit gebeurde voor de eerste keer door de Wet van 9 juli 1975\textsuperscript{100}, en dit om aan de nieuwe beloften van het Enkelvoudig Verdrag van 1961\textsuperscript{101} tegemoet te komen. In deze Wet van 9 juli 1975 werd een nauwkeurigere bepaling gegeven van de verschillende stoffen. Ook werd het repressief systeem gevoelig versterkt. Er werd voorzien in bijkomende straffen. Er werd tevens beslist dat verzwarende omstandigheden toepassing kunnen vinden en dat er verschoningsgronden kunnen gelden ten aanzien van personen die aan de gerechtelijke autoriteiten inlichtingen kunnen verschaffen met betrekking tot ergere misdrijven op dit gebied. Tenslotte was er oog voor het aspect hulpverlening: er werd voorzien in een daadwerkelijke behandeling van personen die verslaaid waren aan drugs.\textsuperscript{102} De wijzigingen die de Wet van 9 juli 1975 in de oorspronkelijke Wet van 24 februari 1921 heeft aangebracht zijn zo belangrijk dat alleen het eerste artikel van de oorspronkelijke Wet onveranderd is gebleven.\textsuperscript{103}

Een tweede wijziging van de oorspronkelijke Drugwet van 1921 vond plaats in 1994. De Wet van 14 juli 1994\textsuperscript{104} had geen grote wijziging van de Wet van 24 februari 1921 tot gevolg. Door laatst vermelde wijziging nemen vooral de bevoegdheden van de uitvoerende macht toe. De Koning kan nu immers, bij een in Ministerraad overlegd besluit, binnen het toepassingsgebied van de wet, alle maatregelen treffen die nodig zijn voor het uitvoeren van de verdragen en van de krachtens die verdragen tot stand gekomen internationale handelingen. De uitvoeringsbepalingen worden dus niet langer door de regering vastgelegd, maar door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.\textsuperscript{105} Daarbij kan hij bepalingen van de wet aanvullen, opheffen of wijzigen.\textsuperscript{106}

Ook in 1998 en 2002 werd de wet nogmaals gewijzigd. Aangezien deze wijzigingen geen betrekking hebben op cannabis, heb ik ervoor gekozen om hier niet dieper op in te gaan. De

\textsuperscript{99} Artikel 2\textit{bis} van de Drugwet van 24 februari 1921.
\textsuperscript{100} Wet van 9 juli 1975 tot wijziging van de Wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen of antiseptica, B.S. 26 september 1975.
\textsuperscript{101} Zie hoofdstuk: Het Enkelvoudig Verdrag inzake Verdovende Middelen van 30 maart 1961.
\textsuperscript{104} Wet van 14 juli 1994 tot wijziging van de Wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica, B.S. 21 oktober 1994.
\textsuperscript{105} W. MAHIEU, “Drugs: Wetgeving”, \textit{OSS} 2005, 144 en 150.
\textsuperscript{106} Artikel 10 van de Wet van 14 juli 1994 tot wijziging van de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica.
voor dit werkstuk belangrijkste wijziging vond plaats in 2003. Deze zal later dan ook uitgebreid besproken worden.\textsuperscript{107}

Specifiek ten aanzien van het bezit van drugs, en bijgevolg dus ook het bezit van cannabis, bepaalde het Koninklijk Besluit van 31 december 1930, handelend over de verdovende middelen, dat het in bezit hebben van drugs voor verkoop verboden is.\textsuperscript{108} De rechtspraak besliste echter dat niet enkel het bezit met het oog op de verkoop verboden is. Elke vorm van bezit zonder vergunning\textsuperscript{109}, en het bezit, zelfs in kleine hoeveelheden en voor persoonlijk gebruik\textsuperscript{110}, is strafbaar. In navolging van deze rechtspraak werd artikel 11 van het Koninklijk Besluit van 31 december 1930 gewijzigd door artikel 1 van het Koninklijk Besluit van 20 februari 1987\textsuperscript{111}. Artikel 11 bepaalt nu dat niemand zonder voorafgaande vergunning verdovende middelen in zijn bezit mag hebben. Dit geldt bijgevolg ook voor het cannabisbezit.

B. De nieuwe drugwet van 2003

Door de wet van 3 mei 2003\textsuperscript{112} werd de drugwetgeving grondig gewijzigd. De toenmalige regering wilde het uitgangspunt uit de voormelde federale drugsnota, dat voor druggebruikers de strafrechtelijke reactie het laatste redmiddel moest zijn en blijven, wettelijk verankeren.

De nieuwe Belgische Drugwet is gebaseerd op drie grote domeinen\textsuperscript{113}:
- preventie voor de niet-gebruikers en de niet-problematische gebruikers;
- zorgverlening, risicobepering en herintegratie voor de problematische gebruikers;
- repressie voor de producenten en de handelaars.\textsuperscript{114}

De belangrijkste doelstellingen zijn het gebruik van drugs voorkomen, het druggebruik verminderen en het aantal nieuwe gebruikers afremmen. Daarnaast is de bescherming van de

\textsuperscript{107} Infra 42.
\textsuperscript{108} Artikel 11 van het Koninklijk Besluit 31 december 1930 houdende de regeling van de slaapmiddelen en de verdovende middelen en betreffende de risicobepering en het therapeutisch advies.
\textsuperscript{111} Koninklijk Besluit van 20 februari 1987 tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 31 december 1930 omtrent de handel in slaap- en verdovende middelen, B.S. 7 mei 1987.
\textsuperscript{112} Wet van 3 mei 2003 tot wijziging van de Wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de gifstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica, B.S., 2 juni 2003.
\textsuperscript{113} W. MAHIEU, “Drugs: Wetgeving”, OSS 2005, 152.
\textsuperscript{114} F. VAN DER LAENEN, “De Belgische Drugwetgeving, onderdeel van het drugsbeleid”, Antenne 2008, 10.
maatschappij en zijn leden heel belangrijk. Tenslotte moet de strafrechtelijke aanpak een *ultimo remedium* zijn om het druggebruik aan te pakken.\footnote{J. VAN GAEVER, “De nieuwe drugwet: wijzigingen en toepassingsmogelijkheden”, *T. Strafr* 2003, 277.}


Het bedrag zelf van de boete blijft ongewijzigd, maar wordt voortaan vermenigvuldigd met 5 in plaats van met 200.\footnote{Er dient opgemerkt te worden dat er sinds 2004 vermenigvuldigd moet worden met 5,5.}


\section*{C. Bespreking van artikel 11 van de nieuwe Drugwet}

In de **eerste paragraaf** van artikel 11 van de nieuwe Drugwet wordt bepaald dat wanneer het gaat om meerderjarigen van wie vastgesteld wordt dat zij in het bezit zijn van een gebruikershoeveelheid cannabis welke niet vergezeld gaat met openbare overlast of met problematisch gebruik geen proces-verbaal meer opgesteld dient te worden. Er moest enkel over gegaan worden tot registratie. Hierin wordt duidelijk gesteld dat het niet problematisch gebruik of het gebruik door meerderjarigen dat niet voor overlast zorgt enkel geregistreerd moet worden. Anders is het ten aanzien van minderjarigen: Hier moet steeds een proces-verbaal opgesteld worden, ook al heeft men te maken met een niet problematisch gebruik, of een gebruik dat niet voor overlast zorgt.

Hoe die registratie juist moet gebeuren wordt niet nader gespecificeerd in de Drugwet. Uit de Ministeriële Richtlijn van 16 mei 2003 leren we wel dat het moet gaan om een anonieme registratie. Men kan zich afvragen welk nut een dergelijke anonieme registratie heeft in het licht van het vooropgestelde beleid dat de druggebruiker zoveel mogelijk wil volgen en wil ingrijpen wanneer het nodig is. Een registratie op naam zou hierbij een handig hulpmiddel zijn. Maar dit kan dus niet, volgens de Ministeriële Richtlijn.

Wat juist dient verstaan te worden onder een gebruikershoeveelheid, wordt niet nader gespecificeerd in artikel 11 van de nieuwe Drugwet. Ook dit kan terug gevonden worden in de Ministeriële Omzendbrief van 16 mei 2003. Ze bepaalt dat onder een gebruikershoeveelheid moet verstaan worden “het bezit van een hoeveelheid cannabis die in één keer of binnen maximum vierentwintig uur kan worden gebruikt.” Hierbij kan onmiddellijk opgemerkt worden dat er toch wel een heel grote speling is tussen het bezit van cannabis dat in één keer opgebruikt kan worden en het bezit van cannabis dat binnen maximum vierentwintig uur opgebruikt kan worden. De Ministeriële Omzendbrief voegt het volgende aan deze omschrijving toe: “Gelet op de diverse soorten producten en op de diverse varianten van de concentratie van THC in cannabis, heeft de regering ervoor geopteerd geen plafond te bepalen dat is gegrond op een maximum gewicht. Bij gebrek aan aanwijzingen inzake verkoop of van smokkel, moet het bezit van een hoeveelheid cannabis die de drempel van drie gram niet te

---

121 Infra 64.
123 K. VAN CAUWENBERGHE, Handhaving Zakboekje Drugs, Mechelen, Kluwer, 23.
124 Deel III: beginselen van het vervolgingsbeleid, deel 2: afgeleide producten van cannabis, punt 1, 2e alinea van de Ministeriële Omzendbrief van 16 mei 2003 betreffende het vervolgingsbeleid inzake het bezit en de detailhandel van verdovende middelen.
boven gaat, worden beschouwd als bezit voor persoonlijk gebruik.”126 Zonder eigenlijk een maximumgewicht te willen bepalen, heeft men toch de bovengrens vastgesteld op drie gram. De circulaire bepaalt ook dat het bezit in een andere vorm (zoals olie of snoep) niet kan worden beschouwd als bezit voor persoonlijk gebruik, ongeacht de hoeveelheid die wordt ontdekt.

Nog volgens de richtlijn hebben de woorden “bezit van cannabis” zowel betrekking op het werkelijk bezit als op de teelt van vrouwelijke cannabisplanten. Onder teelt van cannabisplanten voor persoonlijk gebruik wordt verstaan “het bezit van eenhoeveelheid vrouwelijke cannabisplanten, die niet kan worden gebruikt voor louter een productie die de behoeften voor persoonlijk gebruik overstijgt.”127 Dit komt neer op het bezit van één vrouwelijke cannabisplant. Daarnaast wordt de teelt van cannabisplanten nog verder aan banden gelegd: men kan niet in het bezit zijn van en één vrouwelijke plant die wordt geteeld en één zaadje en één plant die werd geoogst. Indien het bezit van cannabis voor persoonlijk gebruik niet gepaard gaat met openbare overlast of kadert in een problematisch gebruikspatroon, zal er slechts over gegaan worden tot politionele anonieme registratie. Het bezit van vrouwelijke cannabisplanten moet echter wel met een gewoon proces – verbaal geregistreerd worden.128 De onduidelijkheid is hier troef.129 Men kan zich onmiddellijk de vraag stellen of nu ook voor de teelt van één vrouwelijke plant een proces – verbaal moet worden opgemaakt, of dit slechts het geval is als de politiediensten meerdere planten aantreffen. Terecht wordt er ook opgewezen dat het oogsten van één vrouwelijke plant voor de teler een risico inhoudt, daar hij na het oogsten van één plant ongetwijfeld in het bezit is van een veel grotere hoeveelheid dan drie gram.130 Men kan zich ook de vraag stellen waarom een onderscheid gemaakt wordt tussen een vrouwelijke plant en een mannelijke plant. Beiden kunnen immers geconsumeerd worden. Het kan niet de bedoeling van de wetgever geweest

126 Deel III: beginselen van het vervolgingsbeleid, deel 2: afgeleide producten van cannabis, punt 1, 3° alinea van de Ministeriële Omzendbrief van 16 mei 2003 betreffende het vervolgingsbeleid inzake het bezit en de detailhandel van verdovende middelen.
127 Deel III: beginselen van het vervolgingsbeleid, deel 2: afgeleide producten van cannabis, punt 1, alinea 3 van de Ministeriële Omzendbrief van 16 mei 2003 betreffende het vervolgingsbeleid inzake het bezit en de detailhandel van verdovende middelen.
128 Deel III: beginselen van het vervolgingsbeleid, deel 2: afgeleide producten van cannabis, punt 2 van de Ministeriële Omzendbrief van 16 mei 2003 betreffende het vervolgingsbeleid inzake het bezit en de detailhandel van verdovende middelen.
zijn om het bezit van een vrouwelijke plant toe te laten en het bezit van een mannelijke plant niet toe te laten.\textsuperscript{131}

De \textit{tweede paragraaf} van artikel 11 van de nieuwe Drugwet bepaalt wat onder het begrip problematisch gebruik dient te verstaan worden: Het gebruik dat gepaard gaat met een graad van verslaving die de gebruiker niet langer de mogelijkheid biedt zijn gebruik te controleren en dat zich uit door psychische en lichamelijke symptomen. Problematisch gebruik is dus niet hetzelfde als regelmatig gebruik.\textsuperscript{132} Wat een indicatie van problematisch gebruik juist betekent voor de verbaliserende overheid, wordt aangegeven in het Koninklijk Besluit van 16 mei 2003\textsuperscript{133}: De vaststelling, in geval de betrokkene door zijn gedrag een gevaar voor de maatschappij of voor zichzelf schijnt te zijn, van een gebruik van slaap- en verdovende middelen, respectievelijk psychotrope stoffen dat problematisch zou blijken. De vaststelling dient te gebeuren door middel van een gestandaardiseerde testbatterij bedoeld in artikel 61\textit{bis} §2, 1° van de Wet betreffende de politie over het wegverkeer gecoördineerd op 16 maart 1968. Hier rijst een probleem voor de praktijk: de vaststelling maakt het mogelijk om het eventuele rijden onder invloed vast te stellen, maar hiermee is het problematisch gebruik natuurlijk niet vastgesteld. Het is immers zo dat de resultaten van deze testbatterijtest enkel een vermoeden van problematisch gebruik aangeven.\textsuperscript{134}

De \textit{derde paragraaf} van artikel 11 van de nieuwe Drugwet geeft een omschrijving aan het begrip openbare overlast. Daarbij wordt verwezen naar de betekenis die aan het begrip gegeven wordt in artikel 135, §2, 7° van de Nieuwe Gemeentewet. In het nieuwe artikel 11,§3 wordt ook nog verwezen naar het Verdrag van 1988 tegen de sluikstorthandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen\textsuperscript{135}. Daarin wordt openbare overlast omschreven als het bezit van cannabis in een strafinrichting, in een opvoedingsinstituut of in een gebouw van een maatschappelijke instelling of in hun onmiddellijke omgeving, of op andere plaatsen waar minderjarigen samenkomen voor onderwijs, sport en andere gezamenlijke bezigheden.

\textsuperscript{131} J. VAN GAEVER, “De nieuwe Drugwet: wijzigingen en toepassingsmo(g)el(i)jkheden”, \textit{T. Strafr} 2003, 280.
\textsuperscript{133} Artikel 26\textit{bis}, 5° en Artikel 40\textit{bis}, 5° van het Koninklijk Besluit van 16 mei 2003.
\textsuperscript{135} \textit{Supra} 30.
Wanneer een cannabisgebruiker dus betrapt wordt met een hoeveelheid cannabis die geacht wordt voor eigen gebruik te zijn, en dit bezit niet gepaard gaat met openbare overlast of problematisch gebruik, dient hier een *anonieme politionele registratie* opgemaakt te worden in plaats van een proces-verbaal. Bijgevolg kan dit ook niet langer doorgestuurd worden naar het parket. Zo wordt aan het Openbaar Ministerie de pas afgesneden om repressief op te treden. Sommige auteurs zijn van mening dat op deze manier een gedoogbeleid inzake cannabis gecreëerd wordt, tenminste wanneer de gebruiker de in de wet voormelde voorwaarden naleeft (meederjarigheid, bezit van een gebruikershoeveelheid cannabis, geen overlast of problematisch gebruik). Volgens de Minister van Justitie gaat het niet om een gedoogbeleid. Volgens hem houdt een gedoogbeleid in dat drugs op grote schaal gedoogd wordt en dit ten aanzien van verschillende categorieën van mensen. In België komt er enkel een regeling voor een zeer beperkte groep van mensen die niet door gerecht en politie worden gevisueerd, namelijk de meerderjarige, recreatieve, niet problematische thuisgebruikers die geen maatschappelijke overlast veroorzaken.

Vanaf het begin kwam er heel wat kritiek op artikel 11 van de nieuwe Drugwet. De reden hiervoor is terug te vinden in het feit dat artikel 11 van de nieuwe Drugwet niet specificeert hoeveel cannabis iemand bij zich mag hebben en wat er precies verstaan dient te worden onder de begrippen openbare overlast en problematisch gebruik. Dit kon aanleiding geven tot heel wat uiteenlopende interpretaties. Daarom stapten vijf organisaties naar het Arbitragehof. Zij meenden dat artikel 11 van de nieuwe Drugwet op gespannen voet staat met de artikelen 12, 2de lid, en 14 van de Grondwet, artikel 7 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en artikel 15 van het Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten. Deze artikelen bepalen dat het de taak van de wetgever is te bepalen in welke gevallen en in welke vorm strafvervolging mogelijk is en dat geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet. Tevens moet de strafwet in duidelijke bewoordingen zijn omschreven, zodat elke burger van tevoren kan uitmaken of een gedraging al dan niet strafbaar is. De criteria van de ‘gebruikershoeveelheid’, ‘openbare overlast’

---

136 Artikel 11, §1 van de Wet van 3 mei 2003 tot wijziging van de Wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de gifstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica.
139 Nu Grondwettelijk Hof genaamd.
en ‘problematisch gebruik’ voldeden volgens de verzoekers niet aan deze vereisten.\textsuperscript{140}

Het Arbitragehof vernietigt het volledige artikel 11 bij arrest van 20 oktober 2004.\textsuperscript{141}

D. Het arrest van het Arbitragehof van 20 oktober 2004\textsuperscript{142}

Op volgende punten vindt het Arbitragehof dat er onvoldoende duidelijkheid bestaat:

1. Het begrip gebruikershoeveelheid.

De wetgever heeft nagelaten de gebruikershoeveelheid op te nemen in de wettekst.\textsuperscript{143} De bedoeling hiervan was de hoeveelheid nader te laten bepalen door de uitvoerende macht. De Ministeriële richtlijn van 16 mei 2003 tracht hieraan tegemoet te komen. Zoals reeds eerder omschreven geweest is, bepaalt deze richtlijn dat onder een gebruikershoeveelheid moet verstaan worden “het bezit van een hoeveelheid cannabis die in één keer of binnen maximum vieren-twintig uur kan worden gebruikt.”\textsuperscript{144} Zij voegt hier ook aan toe: “Gelet op de diverse soorten producten en op de diverse varianten van de concentratie van THC in cannabis, heeft de regering ervoor geopteerd geen plafond te bepalen dat is gegrond op een maximum gewicht. Bij gebrek aan aanwijzingen inzake verkoop of van smokkel, moet het bezit van een hoeveelheid cannabis die de drempel van drie gram niet te boven gaat, worden beschouwd als bezit voor persoonlijk gebruik.”\textsuperscript{145} Het bezit van een gebruikershoeveelheid cannabis wordt aldus op basis van subjectieve elementen bepaald. Dit is echter niet voldoende voor het Arbitragehof. Zij is van oordeel dat de uitvoerende macht een welomschreven hoeveelheid moet bepalen. Enkel als dit gebeurd is, kunnen de optredende politieambtenaren over een subjectieve maatstaf beschikken om uit te maken of ze al dan niet een proces-verbaal moeten opmaken.\textsuperscript{146} Er dient met ander woorden een voldoende duidelijke inhoud gegeven worden aan het begrip gebruikershoeveelheid opdat de bepaling in overeenstemming zou zijn met het legaliteitsbeginsel in strafzaken.

\textsuperscript{141} Zie hoofdstuk: Arrest van het Arbitragehof
\textsuperscript{143} Artikel 11, §1 van de nieuwe Drugwet.
\textsuperscript{144} Deel III: beginselen van het vervolgingsbeleid, deel 2: afgeleide producten van cannabis, punt 1, 2e alinea van de Ministeriële Omzendbrief van 16 mei 2003 betreffende het vervolgingsbeleid inzake het bezit en de detailhandel van verdovende middelen.
\textsuperscript{145} Deel III: beginselen van het vervolgingsbeleid, deel 2: afgeleide producten van cannabis, punt 1, 3e alinea van de Ministeriële Omzendbrief van 16 mei 2003 betreffende het vervolgingsbeleid inzake het bezit en de detailhandel van verdovende middelen.
2. Het begrip problematisch gebruik.

Vooreerst stelt het Hof vast dat er een verschil bestaat tussen de Nederlandstalige en de Franstalige tekst.\footnote{147} Volgens de Nederlandstalige tekst moet onder problematisch gebruik verstaan worden “het gebruik dat gepaard gaat met een graad van verslaving die de gebruiker niet langer de mogelijkheid biedt zijn gebruik te controleren en dat zich uit door psychische en lichamelijke symptomen”. In de Franse tekst staat er “un usage qui s’accompagne d’un degré de dépendance qui ne permet plus a l’utilisateur de controller son usage, et qui s’exprime par des symptomes psychiques ou physiques”. Doordat er in het Nederlandse tekst “en” lichamelijke symptomen vereist zijn en in het Frans “of” lichamelijke symptomen vereist zijn, is deze bepaling al dubbelzinnig.\footnote{148}

Bovendien stelt het Hof dat het problematisch gedrag niet gemeten wordt aan de invloed die de betrokkene heeft op zijn omgeving, maar dat enkel gerefereerd wordt naar zijn persoonlijke toestand. Zo wordt aan politieambtenaren gevraagd de psychologische, medische en sociale toestand van de cannabisgebruiker te beoordelen. Een dergelijke interpretatiebevoegdheid is volgens het Arbitragehof een bron van rechtsonzekerheid en bijgevolg niet in overeenstemming met het legaliteitsbeginsel.\footnote{149} Een andere bedenking die hierbij gemaakt kan worden, is of men wel van een politieambtenaar mag verwachten dat hij de toestand van de cannabisgebruiker zou kunnen beoordelen. Dit is immers een louter medische en psychologische aangelegenheid waarvoor een politieambtenaar niet opgeleid is. Bijgevolg kan die toestand ook niet door hem beoordeeld worden.\footnote{150}

3. Het begrip openbare overlast.

Het begrip openbare overlast wordt volgens het Arbitragehof onvoldoende duidelijk omschreven.\footnote{151} De wettekst verwijst wel naar artikel 135, §2, 7° van de Nieuwe Gemeentewet en naar artikel 3.5.g van het Verdrag van 1988 tegen sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen\footnote{152}, maar dit is niet voldoende.

De bepaling van de Nieuwe Gemeentewet stelt dat: “(...) aan het nemen van de waakzaamheid en het gezag van de gemeente wordt toevertrouwd: (...) het nemen van de
nodige maatregelen, inclusief politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast.” Het begrip openbare overlast zelf wordt dus niet gedefinieerd.\textsuperscript{153}

Wat de verwijzing naar het Verdrag van de Verenigde Naties van 20 december 1988 tegen sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen betreft, dient te worden opgemerkt dat de wet ten onrechte de indruk geeft dat dit Verdrag het begrip openbare overlast zou omschrijven op de manier zoals omschreven in artikel 11, §3 van de nieuwe Drugwet. Na analyse blijkt dat de notie openbare overlast ook in het V.N.-Sluikhandelverdrag niet voorkomt.\textsuperscript{154}

De omschrijving die gebruikt wordt in artikel 11 van de nieuwe Drugwet is ook niet bruikbaar. Ze verwijst in de eerste plaats naar het bezit van cannabis in bepaalde gebouwen of hun onmiddellijke omgeving. Het Arbitragehof vindt het moeilijk om af te bakenen wat moet worden verstaan onder ‘een gebouw van een maatschappelijke instelling’ of onder ‘onmiddellijke omgeving’. Cannabis zou bovendien openbare overlast veroorzaken op ‘plaatsen waar minderjarigen samenkomen voor onderwijs, sport en andere gezamenlijke bezigheden’. Deze omschrijving is volgens het Hof zodanig ruim dat voor elk gebruik van cannabis door een meerderjarige, op een plaats die toegankelijk is voor minderjarigen, een proces-verbaal moet opgesteld worden.\textsuperscript{155}

Doordat het begrip openbare overlast voor meerdere interpretaties vatbaar is, voldoet het dus ook niet aan het legaliteitsbeginsel.\textsuperscript{156}

Door de vernietiging van artikel 11 van de nieuwe Drugwet komt er een einde aan het gehanteerde gedoogbeleid en zijn meerderjarigen die cannabis gebruiker opnieuw strafbaar. De anonieme politionele registratie is niet langer mogelijk en de politiediensten worden opnieuw verplicht een proces-verbaal op te maken. Hierdoor kan het parket, in theorie althans, alle drugsgebruikers vervolgen, hoewel het in de praktijk uiteraard niet zo een vaart zal lopen.\textsuperscript{157} Uit een bevraging van de Vlaamse parketten over de toepassing van de circulaire blijkt dat het vervolgingsbeleid al sedert enkele jaren enkel en prioritair gericht is op de


handel in om het even welk soort drugs. Reeds voor het verschijnen van de Ministeriële Omzendbrief van 16 mei 2003 wordt het bezit van cannabis voor persoonlijk gebruik niet meer vervolgd, aldus de parketmagistraten. De facto verandert er dus niks, maar dit is zeker een stap achteruit aangezien de rechtszekerheid die de wet gaf, wegvalt.

Een belangrijke les die uit dit arrest van het Arbitragehof geleerd kan worden is dat de grootste zorg moet worden besteed aan het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel. Daarbij is het van cruciaal belang dat de essentiële elementen van de strafbaarstelling en de voorwaarden voor vervolging in de wet zelf worden omschreven en niet in een Ministeriële Omzendbrief.

E. Situatie na het Arrest van 20 oktober 2003: overgangsregeling

Na de vernietiging van een groot deel van de Drugwet door het Arbitragehof, heerste er heel wat verwarring over wat meerderjarige druggebruikers nu wel of niet mogen. De toenmalige Minister van Justitie Onkelinx stond voor de moeilijke opdracht een nieuwe Drugwet te creëren. Aangezien dit geen opdracht is die in enkele dagen geklaard is, moest er voorzien worden in een overgangsregel.


Minister van Justitie Onkelinx stelde de procureurs – generaal voor om, bij wijze van overgangsregeling, terug te vallen op de rondzendbrief Van Parys van 1998. Deze gold voor de Drugwet van 2003 van toepassing was. In deze rondzendbrief staat, in vergelijkbare bewoordingen, dat de vervolging van meerderjarige cannabisgebruikers de laagste prioriteit heeft, op voorwaarde dat zij geen openbare overlast veroorzaken. De procureurs – generaal weigerden deze rondzendbrief toe te passen, en dit omwille van twee redenen. Ten eerste waren zij geconsulteerd over de toepassing ervan, hoewel dit wel verplicht is. Ten

---


tweede hadden ze er ook bezwaar tegen dat de rondzendbrief opnieuw gebruik maakt van de onduidelijke begrippen problematisch gebruik en openbare overlast.

2. VLD lanceert voorstel voor nieuwe Drugwet

Terwijl Minister van Justitie Onkelinx nog steeds aan een antwoord werkt, lanceert VLD een eigen voorstel: Cannabisbezit mag, maar niet meer dan in een bepaalde hoeveelheid. De Minister van Justitie dient de hoeveelheid vast te leggen. Zolang deze hoeveelheid niet overschreden wordt, is het bezit toegestaan. Toch wordt het als een overtreding beschouwd en wordt dat drugsbezit geregistreerd. Wie binnen hetzelfde jaar drie keer geregistreerd wordt met een toegestane hoeveelheid drugs, krijgt toch een proces-verbaal. Volgens de VLD is er dan immers sprake van problematisch gebruik. Ook bij cannabisgebruik in het openbaar en bij cannabisgebruik in aanwezigheid van minderjarigen wordt een proces-verbaal opgesteld. Dat gebeurt ten slotte ook bij cannabisbezit in een strafrecht, een opvoedingsinstituut of een instelling voor jeugdzorg.


3. Ministeriële Omzendbrief van 25 januari 2005

De Ministeriële Omzendbrief van de Minister van Justitie en het college der procureurs-generaal omtrent de vaststelling, registratie en vervolging van inbreuken inzake het bezit van cannabis maakt een einde aan de onzekerheid en verwarring. Althans toch voor even, want opnieuw is dit slechts een tijdelijke oplossing.

Meerderjarigen die betrapt worden met maximum drie gram cannabis voor persoonlijk gebruik of één cannabisplant blijven strafbaar. Maar deze inbreuken krijgen wel de laagste vervolgingsprioriteit. In de praktijk betekent dit dat de politie een vereenvoudigd procesverbaal zal opstellen. Dit echter op voorwaarde dat het gebruik niet gepaard gaat met een

---

165 Deel D: Richtlijnen inzake vaststelling en registratie, punt 1 van de Ministeriële Omzendbrief van 25 januari 2005 van Minister van Justitie en het College van procureurs-generaal omtrent de vaststelling, registratie en vervolging van inbreuken inzake het bezit van cannabis.
verzwarende omstandigheid of verstoring van de openbare orde. Dit vereenvoudigd proces-verbaal dient volgende zaken te vermelden:

- notitienummer;
- plaats en datum van de feiten;
- aard van de feiten (type en hoeveelheid van het product);
- volledige identiteit van de dader;
- samenvatting van zijn versie van de feiten.

Volgens deze richtlijn wordt het bezit door een meerderjarig persoon van een hoeveelheid cannabis van maximum 3 gram of één geteelde plant, zonder dat enige aanwijzing inzake verkoop of handel aanwezig is, geacht voor persoonlijk gebruik te zijn. Er is dus opnieuw sprake van een (officieus) gedoogbeleid. Deze regel geldt niet als er verzwarende omstandigheden zijn of als de openbare orde verstoord wordt. Om niet dezelfde fouten te maken als in het verleden, wordt duidelijk bepaald wat er verstaan moet worden onder het begrip verstoren van de openbare orde. De omstandigheden die de openbare orde verstoren, zijn:

- het bezit van cannabis in een strafinrichting of in een instelling voor jeugdbescherming;
- het bezit van cannabis in een onderwijs- of gelijkaardige instelling of in hun onmiddellijke omgeving. Dit zijn de plaatsen waar de leerlingen zich verzamelen of elkaar ontmoeten, zoals een halte van het openbaar vervoer of een park in de nabijheid van een school;
- het ostentatief bezit van cannabis in een openbare plaats of een plaats die toegankelijk voor het publiek (bijvoorbeeld een ziekenhuis).

---

166 Deel C: Richtlijnen inzake vervolging, punt 1 van de Ministeriële Omzendbrief van 25 januari 2005 van Minister van Justitie en het College van procureurs- generaal omtrent de vaststelling, registratie en vervolging van inbreuken inzake het bezit van cannabis.
167 Deel C: Richtlijnen inzake vervolging, punt 2 van de Ministeriële Omzendbrief van 25 januari 2005 van Minister van Justitie en het College van procureurs- generaal omtrent de vaststelling, registratie en vervolging van inbreuken inzake het bezit van cannabis.
168 Deel C: Richtlijnen inzake vervolging, punt 2 van de Ministeriële Omzendbrief van 25 januari 2005 van Minister van Justitie en het College van procureurs- generaal omtrent de vaststelling, registratie en vervolging van inbreuken inzake het bezit van cannabis.
169 Deel C: Richtlijnen inzake vervolging, punt 3 van de Ministeriële Omzendbrief van 25 januari 2005 van Minister van Justitie en het College van procureurs- generaal omtrent de vaststelling, registratie en vervolging van inbreuken inzake het bezit van cannabis.
Wat betreft de verzwarende omstandigheden, verwijst de Ministeriële Omzendbrief naar artikel 2bis van de Drugwet van 24 februari 1921 (betrokkenheid van een minderjarige, blijvende ziekte of dood tot gevolg, lid of leider van een vereniging).

Om controles bij evenementen, zoals rockfestivals, te vermijden, kan elke Procureur des Konings naar aanleiding van massabijeenkomsten een tijdelijke en specifieke richtlijn verspreiden. Daardoor zou het gebruik van cannabis op een voor publiek toegankelijke festivalweide tijdelijk toegelaten kunnen worden.

Opmerkelijk is dat de inbreuken die onder deze richtlijn vallen en in een vereenvoudigd procesverbaal opgenomen worden geen aanleiding geven tot inbeslagname van de aangetroffen verdovende middelen, tenzij de betrokkene er zelf vrijwillig van afstand doet. Wie door de politie met minder dan drie gram betrappt wordt, mag met andere woorden de cannabis dus gewoon op zak houden. Het is moeilijk te begrijpen hoe een circulaire aan de politie de opdracht geeft om een verboden product niet in beslag te nemen, tenzij de betrokkene er zelf afstand van doet. Bovendien kan men zich hier de vraag stellen of dit niet strijdig is met artikel 35 van het Wetboek van Strafvordering en artikel 42 van het Strafwetboek. Ter zake heeft de Minister van Justitie het volgende standpunt uitgewerkt:

“Het vraagstuk van de inbeslagnames wordt geregeld bij artikel 42 van het Strafwetboek dat bepaalt dat bijzondere verbeurdverklaring met name wordt toegepast op de zaken die het voorwerp van het misdrijf uitmaken, en op die welke gediend hebben of bestemd waren tot het plegen van het misdrijf, wanneer zij eigendom van de veroordeelde zijn”. Die bepaling is van toepassing op de misdaden en de wanbedrijven; op cannabismisdrijven worden echter politiestraffen toegepast.” Artikel 42 ten eerste van het Strafwetboek bepaalt echter dat bijzondere verbeurdverklaring wordt toegepast op de zaken die onder andere het voorwerp van het misdrijf uitmaken. In tegenstelling tot hetgeen de Minister van Justitie beweert is

---

170 *Infra* 60.  
171 C: Richtlijnen inzake vervolging, punt 3 van de Ministeriële Omzendbrief van 25 januari 2005 van Minister van Justitie en het College van procureurs-generaal omtrent de vaststelling, registratie en vervolging van inbreuken inzake het bezit van cannabis.  
173 D: Richtlijnen inzake vaststelling en registratie, punt 1 van de Ministeriële Omzendbrief van 25 januari 2005 van Minister van Justitie en het College van procureurs-generaal omtrent de vaststelling, registratie en vervolging van inbreuken inzake het bezit van cannabis.  
artikel 42 Strafwetboek van toepassing op de drie categorieën van misdrijven, dus ook op overtredingen. De eigenlijke oplossing dient gezocht te worden in artikel 43 van het Strafwetboek. Dit wetsartikel bepaalt immers dat bij misdaad of wanbedrijf de bijzondere verbeurdverklaring toepasselijk op de zaken bedoeld in artikel 42 ten eerste en ten tweede altijd uitgesproken wordt en bij overtreding slechts uitgesproken wordt in de gevallen bij de wet bepaald. Aangezien artikel 2ter van de wet van 24 februari 1921 niet voorziet in een bijzondere verbeurdverklaring kunnen we hieruit besluiten dat de bepaling uit de circulaire niet strijdig is met artikel 35 van het Wetboek van Strafvordering en artikel 42 van het Strafwetboek.177

In dit verband dient tenslotte nog vermeld te worden dat bezit van cannabis in een andere vorm dan het zuivere product (bijvoorbeeld cake of snoep) dit steeds in beslag dient genomen te worden. Hiervan dient dan ook een gewoon proces-verbaal opgesteld te worden.178

Het is belangrijk om te benadrukken dat deze omzendbrieven enkel bindend zijn voor parketten. Ze zijn niet bindend voor de rechter, die steeds onafhankelijk is. Ook een individu kan geen rechten halen uit wat een omzendbrief vermeldt. Concreet betekent dit dat wanneer een meerderjarige met twee gram cannabis op zak, bij een drugscontrole door de politie, zich niet kan beroepen op het feit dat er in de omzendbrief staat dat hij drie gram op zak mag hebben.179

5. En nu?
Bijna vier jaar na het arrest werd nog geen wetsontwerp voor bespreking in de Kamer ingediend om het vernietigde artikel 11 van de nieuwe Drugwet te vervangen. Het is nog steeds behelpen met de bestaande wetgeving en met een ministeriële omzendbrief van 25 januari 2005. De wetgever zou er best spoed achter zetten om een nieuwe wettekst te maken die voor iedereen duidelijkheid schept en een einde maakt aan de toestand van rechtsonzekerheid.

§2. HET BELEID

In België heerste sinds de jaren negentig de wil om het drugsbeleid en de uitvoering hiervan te harmoniseren.

Een eerste poging vindt haar oorsprong met de circulaire van 26 mei 1993\textsuperscript{180}. Deze was gericht naar de openbare aanklagers. Het vooropgestelde doel was een uniform beleid te hanteren voor de afhandeling van inbreuken tegen de Drugwetgeving.\textsuperscript{181} Er werd een onderscheid gemaakt tussen occasionele gebruikers, regelmatige gebruikers en dealers. Er werd geen onderscheid gemaakt tussen cannabis en andere verboden middelen. Het uitgangspunt van deze circulaire was dat elke overtreding van de Drugwet een justitieel gevolg diende te krijgen, al hoefde dat niet noodzakelijk een vervolging te zijn.\textsuperscript{182} Deze circulaire werd op verschillende manieren gehanteerd, waardoor het vooropgestelde doel van harmonisering niet gerealiseerd kon worden.\textsuperscript{183}

In 1996 werd de parlementaire werkgroep Drugs opgericht met als opdracht alle aspecten van het drugsfenomeen te onderzoeken. Deze werkgroep was van mening dat het bezit van cannabis met het oog op eigen gebruik de laagste prioriteit in het vervolgingsbeleid diende te krijgen. Zij voegde hier aan toe dat het bezit van illegale drugs strafbaar diende te blijven.\textsuperscript{184} Volgens deze parlementaire werkgroep Drugs wordt er gekozen voor een normaliseringbeleid dat omschreven wordt als een derde weg tussen enerzijds een algemeen verbod en repressie (de klassieke prohibitionistische stelling) en anderzijds een algemene legalisering of decriminalisering (de antiprohibitionistische stelling).\textsuperscript{185} Naar aanleiding van haar aanbevelingen schreven de Minister van Justitie en het College van Procureurs - Generaal de circulaire van 8 mei 1998\textsuperscript{186} nopens het vervolgingsbeleid inzake bezit

\textsuperscript{180} Algemene richtlijnen van 26 mei 1993 van het college van procureurs-generaal onder het voorzitterschap van de minister van Justitie M. Wathelet over een gemeenschappelijk strafrechtelijk beleid inzake verdovende middelen.


en detailhandel van illegale verdovende middelen. Deze richtlijn herziet de circulaire van 1993: het bezit van cannabis voor eigen gebruik onderscheidt zich van het bezit van andere verboden middelen. De openbare aanklagers worden aangespoord de laagste vervolgingsprioriteit te geven aan het bezit van cannabis voor persoonlijk. Concreet houdt dit in dat de politie een vereenvoudigd proces-verbaal opstelt. Het aldus geopende dossier wordt geseponeerd indien er geen overtreding of probleemgebruik is.

Professor B. De Ruyver (Universiteit Gent) en Professor J. Casselman (Universiteit Leuven) evalueerden de toepassing van deze circulaire. Volgens hen is deze richtlijn te vaag en is er bijgevolg een te grote appreciatiebevoegdheid in hoofde van de parketten. Er wordt ook een te ruim begrippenkader gebruikt. Parketten en politiediensten hanteren uiteenlopende criteria om te oordelen of er sprake is van onder andere ‘eenmalig gebruik’, ‘bezit voor eigen gebruik’, ‘problematisch gebruik’ en ‘verkoop van drugs om in het eigen gebruik te voorzien’.

Hierdoor wordt opnieuw aan het doel van harmonisering voorbij gegaan: Elk parket interpreteert de richtlijn op een verschillende wijze, waardoor er allerminst sprake kan zijn van een uniforme vervolging. Door de richtlijn ontstaat er een beleid waarin alles mogelijk is, van seponering tot rechtstreekse dagvaarding. Er zijn dus duidelijke verschillen met betrekking tot de reactie op het cannabisgebruik.

De federale drugsnota vormt een derde poging tot harmoniseren van het cannabisbeleid in België. De werkgroep Drugsbeleid van de Kamer van Volksvertegenwoordiging bracht op 5 juni 1997 een verslag uit, hetgeen de basis vormde voor de Beleidsnota van de federale regering in verband met de drugsproblematiek, die de regering Verhofstadt 1 goedkeurde op 1 januari 2001. Deze federale drugsnota bestempelde het tot dan toe gevoerde drugbeleid als “onduidelijk, vrijblijvend en gedesorganiseerd”.

186 Gemeenschappelijke richtlijn van 8 mei 1998 over het vervolgingsbeleid inzake bezit en detailhandel van illegale verdovende middelen, ondertekend door minister van Justitie T. Van Parijs en de vijf procureurs-generaal.
cannabisgebruikers in sommige arrondissementen wel en in andere niet worden vervolgd. De nieuwe regeling een einde moet maken aan deze rechtsonzekerheid.\footnote{192}

De beleidsnota zet de structuur uit voor het Belgische drugsbeleid en bepaalt de prioriteiten en actiepunten van dat drugsbeleid voor de toekomst.

De federale drugsnota stelt dat drugsmisbruik een volksgezondheidsprobleem is. Ze streeft naar een normaliseringbeleid, gericht op rationele risicobeheersing, waarbij gewerkt wordt met zowel vraag als aanbod.

Hierin staan drie doelen centraal:\footnote{193}

- Een daling van het aantal afhankelijke burgers;
- een daling van de fysische en psycho- sociale schade die drugsmisbruik kan voorkomen;
- een daling van de negatieve gevolgen van het drugsfenomeen voor de samenleving.

Om deze doelstellingen te verwezenlijken, hanteert men een beleid dat gesteund is op drie pijlers: \footnote{194}

- Preventie voor niet-gebruikers en de niet-problematische gebruikers;
- bescherming van de samenleving, met name zorgverlening, risicobeperking en (her)integratie voor problematische gebruikers;
- repressie voor producenten en handelaars.

Het strafrecht wordt beschouwd als een \textit{ultimum remedium}. Een strafrechtelijke reactie op druggebruik moet dus zoveel mogelijk vermeden worden. Gebruikers mogen slechts repressief worden opgepakt, wanneer er door de gebruiker misdrijven werden gepleegd die de maatschappelijke orde verstoren. België wil vermijden dat druggebruikers die geen misdrijf gepleegd hebben, in de gevangenis terecht komen. \footnote{195}

De federale drugsnota bepaalt dat cannabisbezit nog steeds strafbaar blijft. Er wordt echter een onderscheid gemaakt tussen detailhandel en het bezit van cannabis met oog op het eigen gebruik: Detailhandel uit louter winstbejag wordt beschouwd als een essentiële schakel in het drugshandelnetwerk en wordt ook zo gestraft. Detailhandel om het eigen gebruik te financieren

\footnote{BOEKHOUT VAN SOLINGE, “Het aanbod van cannabis in Nederland en België”, \textit{Tijdschrift voor Criminologie} 2006, 147
dient anders aangepakt te worden. Hier moet er een brede waaier van voorzieningen voorhanden zijn.

Aan het bezit van cannabis om het zelf te gebruiken moet de laagste strafrechtelijke prioriteit gegeven worden. Niet problematisch cannabisgebruik moet onstrafbaar worden.

De drugsnota is sinds 2001 niet meer aangepast of geactualiseerd. Ze vormt tot op vandaag de structuur voor het Belgische drugsbeleid en het ziet ernaar uit dat dit zo zal blijven in de nabije toekomst. Het regeerakkoord van de regering Leterme I van 18 maart 2008 bepaalt immers dat de regering “verder een voluntaristisch beleid zal blijven voeren inzake de strijd tegen verslaving”.196

**2.1.2. WAT KAN GESTRAFTE WORDEN**

De bestraffing wordt geregeld in het Koninklijk Besluit van 16 mei 2003197.

Artikel 26bis van dit Koninklijk Besluit onderscheidt drie soorten misdrijven:

Een **eerste categorie**198 slaat op de invoer, vervaardiging, vervoer, aanschaf en bezit van slaap- en verdovende middelen en psychotrope stoffen, en op de teelt van cannabisplanten, voor persoonlijk gebruik.

De **tweede categorie**199 omvat de misdrijven van de eerste categorie, maar dan met verzwarende omstandigheden.200

De **derde categorie**201 zijn de inbreuken op de Drugwet, andere dan die in de eerste en tweede categorie. Het gaat over productie en handel. Het gaat om misdrijven van de eerste categorie die voor een ander doel dan eigen gebruik zijn gepleegd, en de uitvoer, doorvoer, dealen, verkoop, te koop stellen, afleveren en het opslaan van slaapmiddelen en verdovende middelen en psychotrope stoffen, met of zonder verzwarende omstandigheden.

198 Artikel 26bis, 2° van het Koninklijk Besluit van 16 mei 2003.
199 Artikel 26bis, 3° van het Koninklijk Besluit van 16 mei 2003.
200 *Infra* 60.
201 Artikel 26bis, 4° van het Koninklijk Besluit van 16 mei 2003.
Het bezit van cannabis voor eigen gebruik is dus uitdrukkelijk strafbaar gesteld. Dit betekent dat iemand in het bezit van zelfs maar een kleine hoeveelheid cannabis, in theorie, bestraft kan worden. Het individueel drugsgebruik daarentegen is niet strafbaar en met de wetswijziging in 2003 is ook het gebruik in groep niet langer strafbaar. Er dient opgemerkt te worden dat het gemaakte onderscheid tussen gebruik en bezit artificieel is. Een gebruiker moet natuurlijk eerst een drug in zijn bezit hebben vooraleer hij het kan gebruiken en dus kan een gebruiker toch vervolgd worden omwille van dat bezit.

2.1.3. WELKE STRAFFEN

De rechter kan als hoofdstraf een gevangenisstraf en/of geldboete opleggen. Hij kan ook steeds een bijkomende straf opleggen.

§1. Hoofdstraffen

Zoals hierboven reeds herhaaldelijk gezegd is, blijft het cannabisbezit voor eigen gebruik strafbaar. De straffen worden bepaald in artikel 28 §2 van het Koninklijk Besluit van 1930 betreffende de verdovende middelen en artikel 45 §2 van het Koninklijk Besluit van 1998 betreffende de psychotropische stoffen, waarbij steeds verwezen wordt naar de wet van 24 februari 1921. Het is in deze artikelen dat een onderscheid gemaakt wordt tussen enerzijds cannabis en cannabisplanten en anderzijds andere drugs. Overeenkomstig de verschillende categorieën van misdrijven bepaald in de artikelen 26bis en 40bis van de Koninklijke Besluiten wordt ook de bestraffing bepaald.

\[203\text{ F. VAN DER LAENEN, “De Belgische Drugwetgeving, onderdeel van het drugsbeleid”, Antenne 2008, 11.}
\[204\text{ Koninklijk Besluit houdende de regeling van de slaapmiddelen en de verdovende middelen en betreffende de risicobeperking en het therapeutisch advies, B.S. 10 januari 1931.}
\[205\text{ Koninklijk Besluit houdende de regeling van sommige psychotrope stoffen en betreffende de risicobeperking en therapeutisch advies, B.S. 14 januari 1999.}
\[206\text{ Dat de toepasselijke straffen ten aanzien van het cannabisbezit bepaald worden in het Koninklijk Besluit van 1930 en het Koninklijk Besluit van 1998 in plaats van in artikel 2bis van de wet van 24 februari 1921, is het gevolg van de mogelijkheid voorzien voor de Koning bepaald in artikel 2ter van de Drugwet van 24 februari 1921.}
\[207\text{ Er wordt tevens een onderscheid gemaakt tussen enerzijds terahydrocannabinol, de isomeren en hun stereochemische varianten en anderzijds andere drugs.}
1. Voor de misdrijven van de **eerste categorie**, namelijk de invoer, vervaardiging, vervoer, aanschaf en bezit voor persoonlijk gebruik van cannabis en de invoer, vervaardiging, vervoer, aanschaf en bezit van tetrahydrocannabinol, de isomeren en de stereochemische varianten onderscheidt men de volgende strafmaten\(^{208}\):

- geldboete van 15 tot 25 euro voor de eerste overtreding;
- geldboete van 26 tot 50 euro in geval van herhaling binnen een jaar na de eerste overtreding;
- gevangenisstraf van 8 dagen tot 1 maand en geldboete van 50 tot 100 euro ingeval van een nieuwe herhaling binnen een jaar na de tweede veroordeling.

Deze straffen zijn overgenomen uit de besluitwet betreffende de beteugeling van de dronkenschap.\(^{209}\) Het is de correctionele rechtbank die de straffen uitspreekt, al zijn de straffen in de eerste twee gevallen politiestrafen.

Er dient op gewezen te worden dat voor de misdrijven van de eerste categorie die verband houden met cannabis er in geen specifieke straf wordt voorzien wanneer ze gepaard gaan met problematisch gebruik. Deze feiten dienen vermoedelijk op dezelfde manier bestraft te worden als wanneer ze niet gepaard gaan met problematisch gebruik.\(^{210}\) Meestal zullen deze gebruikers doorverwezen worden voor therapeutische advies.\(^{211}\) Wanneer dit echter niet positief zal uitdraaien, is een politiestraf een stok achter de deur.\(^{212}\)

2. Wanneer hoger vermelde inbreuken **gepaard gaan met openbare overlast** wordt voorzien in een gevangenisstraf van 3 maanden tot 1 jaar en/of een geldboete van 1000 euro tot 100.000 euro.\(^{213}\)

---

\(^{208}\) Artikel 28 §2 1° van het Koninklijk Besluit van 31 december 1930 en artikel 45 §2 1° van het Koninklijk Besluit van 22 januari 1998.


\(^{211}\) Infra 64.


\(^{213}\) Artikel 28 §2 2° van het Koninklijk Besluit van 31 december 1930 en artikel 45 §2 2° van het Koninklijk Besluit van 22 januari 1998.
Hier kan de vraag rijzen of de inbreuk wel behouden kan worden, nu het Arbitragehof artikel 11 van de Drugwet, waarin verwezen werd naar het begrip openbare overlast, vernietigd heeft.\textsuperscript{214} Aangezien het begrip openbare overlast geen enkele wettige betekenis meer heeft, zullen de feiten steeds bestraft worden met de politiestraffen\textsuperscript{215}, zelf indien zij gepaard gaan met overlast (behalve indien er nieuwe herhaling binnen een jaar na de tweede veroordeling).\textsuperscript{216}

Zoals bij elk misdrijf het geval is, worden ook de cannabisdelicten zwaarder bestraft indien er verzwarende omstandigheden meespelen. De verzwarende omstandigheden zijn terug te vinden in artikel 2\textsuperscript{bis} van de wet van 24 februari 1921. Deze verzwarende omstandigheden kunnen in verschillende groepen opgedeeld worden:\textsuperscript{217}

- naargelang de leeftijd ten aanzien van wie de inbreuken worden gesteld. Een onderscheid in bestraffing wordt gemaakt naargelang de leeftijd (boven 16 jaar\textsuperscript{218}, tussen 12 jaar en 16 jaar\textsuperscript{219} en onder de 12 jaar\textsuperscript{220}).\textsuperscript{221}
- naargelang de gevolgen die de handelingen teweeg brengen (ziekte of dood tot gevolg\textsuperscript{222}). Een onderscheid in bestraffing wordt gemaakt naargelang de ernst van de gevolgen.
- naargelang het georganiseerde kader waarin de misdrijven geschieden. Een onderscheid in bestraffing wordt gemaakt tussen de loutere deelnemer\textsuperscript{223} en de leider\textsuperscript{224} van een vereniging.

Volledigheidshalve dient nog vermeld te worden dat voor de misdrijven van de eerste categorie die betrekking hebben op andere slaap- en verdovende middelen dan cannabis,

\begin{flushright}
\textsuperscript{215} Artikel 28 §2, 1° van het Koninklijk Besluit van 31 december 1930 en artikel 45 §2, 1° van het Koninklijk Besluit van 22 januari 1998.
\textsuperscript{218} Artikel 2\textsuperscript{bis} §2, a van de Drugwet van 24 februari 1921.
\textsuperscript{219} Artikel 2\textsuperscript{bis} §3, a van de Drugwet van 24 februari 1921.
\textsuperscript{220} Artikel 2\textsuperscript{bis} §4, a van de Drugwet van 24 februari 1921.
\textsuperscript{221} Infra 64.
\textsuperscript{222} Artikel 2\textsuperscript{bis} §3, c van de Drugwet van 24 februari 1921.
\textsuperscript{223} Artikel 2\textsuperscript{bis} §3, b van de Drugwet van 24 februari 1921.
\textsuperscript{224} Artikel 2\textsuperscript{bis} §4, b van de Drugwet van 24 februari 1921.
\end{flushright}
wordt er nog een andere strafmaat bepaald.\textsuperscript{225} Aangezien dit hier irrelevant is, zal ik dit niet verder bespreken.

Wanneer er sprake is van een bijzondere herhaling\textsuperscript{226} dan kunnen de correctionele straffen worden verdubbeld en de criminele straffen worden verzwaard overeenkomstig artikel 54 Sw.\textsuperscript{227}

Het is tenslotte belangrijk te vermelden dat er naast de strafrechtelijke sancties ook administratieve sancties opgelegd kunnen worden.

\textbf{§2. Bijkomende straffen}

Behalve een gevangenisstraf en/of een geldboete kan de rechter iemand veroordelen tot een bijkomende straf.\textsuperscript{228}

Ten eerste kan de rechter de daders, samen met hun mededaders en medeplichtigen, veroordelen tot de ontzetting van bepaalde rechten\textsuperscript{229}. Ten tweede kan hij, tijdelijk of definitief, een beroepsverbod\textsuperscript{230} opleggen voor de beoefenaars van de geneeskunde, diergeneeskunde of diegene die een paramedisch beroep uitoefent. Een derde bijkomende straf is de tijdelijke of definitieve sluiting\textsuperscript{231} van de drankgelegenheden of alle andere inrichtingen (zoals scholen, lunaparken, apothekers) waar de misdrijven werden gepleegd. Sinds 2006 kan ook de burgemeester een inrichting bestuurlijk sluiten voor zes maanden bij duidelijke aanwijzingen dat daar drugs worden verkocht, afgeleverd of het gebruik wordt vergemakkelijkt.\textsuperscript{232} Tenslotte kan de rechter kan de veroordeelde bovendien tijdelijk of definitief ontzetten van het recht om een drankgelegenheid of een andere inrichting waar de misdrijven zijn gepleegd persoonlijk of door een tussenpersoon te exploiteren.\textsuperscript{233} Dankzij het exploitatieverbod, verbonden aan de persoon van de veroordeelde, hoeft de inrichting waar de misdrijven werden gepleegd niet gesloten te worden.

\footnotesize\textsuperscript{225} Artikel 2bis van de Drugwet van 24 februari 1921.
\textsuperscript{226} Dit is een nieuwe vervolging binnen vijf jaar na een eerder definitieve veroordeling.
\textsuperscript{227} Artikel 5 van de Drugwet van 24 februari 1921.
\textsuperscript{228} Artikel 4 van de Drugwet van 24 februari 1921.
\textsuperscript{229} Artikel 4 van de Drugwet van 24 februari 1921.
\textsuperscript{230} Artikel 4 §2 van de Drugwet van 24 februari 1921.
\textsuperscript{231} Artikel 4 §3 van de Drugwet van 24 februari 1921.
\textsuperscript{232} Artikel 9bis van de Drugwet van 24 februari 1921.
\textsuperscript{233} Artikel 4bis van de Drugwet van 24 februari 1921.
2.1.4. MINDERJARIGEN

De Drugwetgeving is enkel van toepassing op meerderjarigen. De politiediensten zullen bij het vaststellen van bezit door een minderjarige van een gebruikers- hoeveelheid cannabis altijd een gewoon proces-verbaal opmaken. Dit proces-verbaal zal ook steeds naar het parket worden doorgestuurd. Ten aanzien van minderjarigen geldt dus een nultolerantie.\textsuperscript{234}

In de nieuwe Drugwet van 2003 wordt ook benadrukt dat feiten gepleegd door meerderjarigen in aanwezigheid van minderjarigen een verzwarende omstandigheid zijn.\textsuperscript{235}

2.1.5. BRUGGEN NAAR HULPVERLENING

In het huidige drugsbeleid gaat men ervan uit dat een strafrechtelijk antwoord op drugsgebruik zoveel mogelijk moet vermeden worden. Het strafrecht is een ultimum remedium. Drugsgebruikers die in contact komen met politie of justitie moeten georiënteerd worden naar de hulpverlening. De redenen hiervoor zijn bekend: justitie is niet de aangewezen instantie om een antwoord te formuleren op een maatschappelijk fenomeen zoals het drugsgebruik, en is daar ook niet langer toe in staat, gezien de groeiende overbelasting van het strafrechtsysteem in het algemeen en de gevangenissen in het bijzonder. Vandaar dat drugsgebruikers via alternatieven zoveel mogelijk moeten doorverwezen worden naar de hulpverlening, omdat daar het probleem van het drugsgebruik in de kern kan worden aangepakt.\textsuperscript{236}

Op elk niveau van de strafrechtsbedeling zijn bruggen voorzien naar de hulpverlening. Hierna zal ik dan ook kort de praetoriaanse probatie, de strafbemiddeling, het therapeutisch advies, de vrijlating onder voorwaarden in het kader van de voorlopige hechtenis, de probatie en de voorwaardelijke invrijheidstelling bespreken.

\textsuperscript{235} Artikel 2bis van de Drugwet van 24 februari 1921.
\textsuperscript{236} F. VAN DER LAENEN, “De Belgische Drugwetgeving, onderdeel van het drugsbeleid”, \textit{Antenne} 2008, 13.

Op parketniveau kan het Openbaar Ministerie beslissen om een zaak niet te vervolgen op voorwaarde dat een drugsgebruiker zich laat begeleiden in de drugshulpverlening. Dit kan onder de vorm van praetoriaanse probatie, bemiddeling in strafzaken of therapeutisch advies.

- Praetoriaanse probatie

De praetoriaanse probatie houdt in dat de druggebruiker die door de politiediensten betrapt is, door het parket niet vervolgd wordt. In de plaats daarvan stelt het parket aan de betrokkene voor dat hij zich aan bepaalde voorwaarden moet houden (bijvoorbeeld zich laten behandelen voor zijn cannabisverslaving via een door het parket aangeduide dienst.) Als de druggebruiker de voorwaarden niet naleeft, zal het parket automatisch tot vervolging over gaan. Als de druggebruiker de voorwaarden wel naleeft, blijft zijn dossier zonder gevolg geklasseerd tot er eventueel nieuwe feiten aan het licht komen. Bij praetoriaanse probatie blijft de zaak dus zonder gevolg gerangschikt zodat hierop steeds teruggekomen kan worden. Het is niet wettelijk geregeld en kan toegepast worden bij alle drugszaken, zonder dat er een slachtoffer moet zijn. Doordat het niet wettelijk geregeld is, zal de toepassing ervan door de magistraat geen zekerheid zijn voor de betrokkene.  

- Bemiddeling in strafzaken

Bij bemiddeling in strafzaken wordt aan de verdachte een alternatief voor opsluiting voorgesteld: als de betrokkene voldoet aan een aantal voorwaarden gedurende een bepaalde termijn, dan vervalt de strafvordering. Ook hier kan het parket dus beslissen de druggebruiker niet te vervolgen op voorwaarde dat hij binnen een periode van zes maanden een behandeling volgt in de drugshulpverlening. Volgt hij deze voorgestelde behandeling, dan kan het parket niet vervolgen. Houdt de gebruiker zich niet aan de voorwaarden, dan zal het parket de zaak toch voor de rechter brengen. Bemiddeling mag slechts toegepast worden in drugszaken waar er een slachtoffer is.

- Therapeutisch advies

Wanneer de magistraten van oordeel zijn dat er sprake is van problematisch gebruik, kunnen zij de zaak voorleggen aan een casemanager Justitie. De casemanager Justitie is de persoon die de Minister van Justitie in elk gerechtelijk arrondissement aanwijst en die belast wordt met de bijstand van de magistraat bij de opvolging van de problematiek van drugs en van de daarbij betrokken personen, alsook met het opstellen van de lijst van therapeutische adviseurs en met de samenwerking met de sociale sector. Het is dus de casemanager Justitie die de zaak zal door verwijzen naar een therapeutische adviseur. De therapeutische adviseurs zijn de personen bevoegd inzake drugsverslaving in elk gerechtelijk arrondissement. De therapeutische adviseur is onafhankelijk van de procureur des Konings, maar werkt op zijn verzoek overeenkomstig artikel 43 van het Wetboek van Strafverordening, na verwijzing door de casemanager justitie. Deze adviseur geeft de magistraat advies over de noodzaak van een behandeling en de best passende behandeling. Dit advies is in beginsel formeel en bevat geen essentiële informatie met betrekking tot de individuele medische, psychologische en sociale situatie van de betrokkene. Ingeval de gerechtelijke instantie die belast is met de zaak meer informatie wenst over deze situatie, dan dient een expert te worden benoemd om ter zake een volledig deskundigenonderzoek op te maken. Het is dus niet aan de therapeutisch adviseur om deze taak op zich te nemen. Na negatieve reacties van de procureurs- generaal en de justitiehuizen op de casemanagers Justitie werden tot nog toe geen casemanagers Justitie aangeworven en zal het therapeutisch advies, zoals het in de wetgeving is voorzien, waarschijnlijk dode letter blijven.

§2. In het vooronderzoek: vrijlating onder voorwaarden
Bij ernstige misdrijven is het nodig dat een verdachte opgesloten wordt terwijl het onderzoek loopt. Om een alternatief te kunnen bieden voor die voorlopige hechtenis is de mogelijkheid ingevoerd om de verdachte, voor wie er voldoende redenen bestaan om hem in voorhechtenis te nemen, toch niet op te sluiten maar zijn vrijlating aan het naleven van bepaalde voorwaarden te verbinden. Deze mogelijkheid is niet specifiek voor druggebruikers

---

239 Artikel 26bis, ten achtste van het Koninklijk Besluit van 31 december 1930 en artikel 40bis, ten achtste van het Koninklijk Besluit van 22 januari 1998.
240 Artikel 26bis, ten zesde van het Koninklijk Besluit van 31 december 1930 en artikel 40bis, ten zesde van het Koninklijk Besluit van 22 januari 1998.
243 Artikel 35 van de Wet op de Voorlopige Hechtenis van 20 juli 1990.
ingevoerd, maar wordt wel veel voor hen toegepast. Leven zij de hen opgelegde voorwaarden niet na, dan kan de onderzoeksrechter de verdachte opnieuw aanhouden. Worden de voorwaarden wel nageleefd, dan kan dit een positieve invloed hebben op de uitspraak van de rechter, hoewel het ook mogelijk is dat de rechter hier geen rekening mee houdt.244

§3. Beslissing ten gronde: probatie

Deze vorm van doorverwijzing is ingevoerd door de Wet van 26 juni 1964, laatst gewijzigd door de Wet van 8 juni 2008. Deze wet geeft de mogelijkheid aan de rechter om de verdachte bepaalde voorwaarden op te leggen zonder dat de opgelegde gevangenisstraf of geldboete effectief wordt uitgevoerd (probatie-uitstel) of zonder dat er zelfs maar sprake is van een veroordeling (probatie-opschorting). Bij drugsgebruikers is de voorwaarde vaak dat zij zich gedurende een bepaalde periode, maximum vijf jaar, laten begeleiden door de drugshulpverlening. Leeft de drugsgebruiker de voorwaarden na, dan dooft de zaak uit. Leeft de drugsgebruiker de voorwaarden niet na, dan kan de rechter toch beslissen om over te gaan tot een effectieve veroordeling. De Drugwet van 1921 laat een zeer ruime toepassing van de probatie toe. De rechter kan (probatie-)uitstel of -opschorting uitspreken voor drugsmisdrijven, ongeacht het strafrechtelijk verleden van de betrokkene. De bedoeling achter deze ruime toepassing is duidelijk: men wil vermijden dat een drugsgebruiker een effectieve straf krijgt en zeker dat een drugsgebruiker naar de gevangenis moet.245

§4. Na een effectieve veroordeling: voorwaardelijke invrijheidstelling

Heeft iemand ten slotte toch een effectieve gevangenisstraf gekregen, dan is het mogelijk om iemand vroeger vrij te laten op voorwaarde dat hij zich laat behandelen in de drugshulpverlening. Leeft de drugsgebruiker zijn voorwaarden na, dan wordt hij definitief in vrijheid gesteld. Leeft hij zijn voorwaarden niet na, dan kan hij nieuwe voorwaarden krijgen of zelfs terug worden opgesloten in de gevangenis.

Er dient opgemerkt te worden dat deze alternatieven in de praktijk uiterst zelden toegepast worden. Doorverwijzingen naar de hulpverlening vanuit Justitie zijn meer de uitzondering dan de regel. In de meeste gevallen wordt geopteerd voor een klassieke strafrechtelijke afhandeling: seponeren of vervolgen op het niveau van het parket en vrijspreken of

veroordelen op het niveau van de rechtbank. De reden hiervoor is het gebrek aan mensen en middelen om de alternatieven voor bestraffing toe te passen.\textsuperscript{246}

Vanuit deze vaststelling werd op het parket te Gent op 1 augustus 2005 het pilootproject Proefzorg geconcepireerd. Doel van Proefzorg bestaat erin druggebruikers reeds op parketniveau naar de meest geschikte hulpverleningsvorm door te verwijzen. De magistraten bezorgen de dossiers die voor proefzorg in aanmerking komen aan de Proefzorgmanager. Hij nodigt de verdachte uit en vraagt hem of hij akkoord is met een eventuele Proefzorgprocedure. In bevestigend geval maakt hij een afspraak bij één van de twee meldpunten, die in de schout van de hulpverlening voor Proefzorg werden gecreëerd. Afhankelijk van de ernst van de verslavingssproblematiek wordt korte of lange Proefzorg toegepast. Bij korte Proefzorg volstaat het dat de verdachte aantoont dat hij zich effectief bij het meldpunt heeft aangemeld. Daarna wordt het dossier geseponeerd. Bij lange Proefzorg moet de verdachte samen met het meldpunt in drie tot vijf gesprekken een behandeltraject formuleren binnen de meest geschikte hulpverleningsvorm, en wordt de naleving daarvan gedurende 6 maanden opgevolgd door de Proefzorgmanager. Wanneer de Proefzorg gunstig verloopt, wordt het dossier geseponeerd. Als dit niet het geval is, wordt de verdachte op zeer korte termijn gedagvaard voor de rechtbank. Wanneer Proefzorg na twee jaar positief wordt geëvalueerd heeft de minister zich ertoe verbonden dit in de Belgische wetgeving op te nemen.\textsuperscript{247}

\textbf{2.1.6. BESLUIT}


\textsuperscript{246} F. VAN DER LAENEN, “De Belgische Drugwetgeving, onderdeel van het drugsbeleid”, \textit{Antenne} 2008, 14.
\textsuperscript{247} J. DANGREAU en A. SERLIPPENS, “Drugwetgeving”, \textit{NJV} 2007, 489.
langer vervolgd. Dit op voorwaarde dat de gebruiker geen maatschappelijke overlast veroorzaakt, bijvoorbeeld door cannabis te gebruiken in scholen, hun onmiddellijke omgeving of op openbare plaatsen, of er geen verzwarende omstandigheid aanwezig is.

Het kan niet ontkend worden dat de bestaande regelgeving vol ongerijmdheden zit. Zo mag je cannabis in je bezit hebben, maar is het niet duidelijk waar je die mag kopen. De gebruikerszijde is gereguleerd, het aanbod niet. Merkwaardig is het dat de aangetroffen cannabis niet in beslag genomen moet worden door de politie, tenzij de betrokkene er vrijwillig afstand van doet. Een dergelijke handelswijze roept niet alleen heel wat vragen op (cannabis blijft tot nader order tenslotte een verboden product) maar geeft ook een totaal verkeerd signaal waarbij de betrokkene ervan uitgaan dat cannabis volledig vrij is.

Wellicht blijft dit alles stof voor discussie. De Ministeriele Richtlijn van 16 mei 2003, waar ook de circulaire van 25 januari 2005 naar verwijst, is maar een Richtlijn en heeft dus geen afdwingbare waarde. De wetgever zou er best spoed achter zetten om een nieuwe wettekst te maken die voor iedereen duidelijkheid schept en een einde maakt aan de toestand van rechtsonzekerheid. Al is het een feit dat een beleid dat schippert tussen enerzijds een strafrechtelijke aanpak van drugsgebruik (deels gedwongen door de internationale drugsverdragen) en anderzijds een sociale en gezondheidsbenadering van drugsgebruikers, een kern van inconsistentie in zich zal blijven dragen.²⁴⁸

2.2 NEDERLAND

2.2.1. DE WETGEVING EN HET BELEID

Het Nederlandse drugbeleid is uniek in de wereld. Soms wordt Nederland hiervoor geroemd maar vaker wordt het hiervoor bekritiseerd²⁴⁹. In wat volgt, zal ik trachten na te gaan hoe dit beleid gevormd wordt door wetten en richtlijnen.

§1. DE WETGEVING

A. Geschiedenis van de Opiumwet

Als gevolg van de deelname van Nederland aan de Conferentie van Den Haag in 1912 ontstond in 1919 de Opiumwet\textsuperscript{250}. Als snel waren wijzigingen van deze Opiumwet van 1919 nodig, zodat de regering op 28 oktober 1927 een ontwerp voor een geheel nieuwe Opiumwet indiende bij het Parlement.\textsuperscript{251} Uitbreidingen van de strafbaarstellingen, zwaardere sancties en meer dwangmiddelen waren de belangrijkste veranderingen in het wetsontwerp.\textsuperscript{252} Dit alles resulteerde in een vernieuwde Opiumwet van 1928.\textsuperscript{253} Hierdoor werd cannabis ook een verboden product. Deze wet stelt regels voorop voor de productie, distributie en het bezit van bewustzijnsbeïnvloedende middelen.

Als gevolg van het Enkelvoudig Verdrag van 30 maart 1961\textsuperscript{254} werd de Opiumwet herzien. Dit gebeurde echter niet onmiddellijk na de inwerkingtreding van dit verdrag. Nederland ging er namelijk van uit dat hun strafbepalingen in overeenstemming waren met het Enkelvoudig Verdrag van 30 maart 1961.\textsuperscript{255} De Opiumwet wet werd daarom ook niet gewijzigd. In de jaren zeventig kwam hier verandering in. Dit kwam voornamelijk door twee ontwikkelingen\textsuperscript{256}. Ten eerste werd Nederland geconfronteerd met een gevoelige toename van het gebruik van verdovende middelen. Hiermee gepaard gaande kwam het besef dat het steeds minder succesvol werd geacht om strafrechtelijk op te treden tegen de gebruikers van cannabisproducten. Niet alleen een beleidswijziging maar ook een wetswijziging werd noodzakelijk geacht. Een tweede ontwikkeling was dat de illegale handel in drugs een grote vlucht had genomen. Hiertegen wou men straffer optreden. Om deze twee doelstellingen te verwezenlijken, diende het cannabisbezit voor eigen gebruik uit het strafrecht gehaald te worden.

\textsuperscript{250} Wet van 12 mei 1919 tot vaststelling van de bepalingen betreffende het opium en andere verdovende middelen.
\textsuperscript{253} Wet van 12 mei 1928 tot vaststelling van de bepalingen betreffende het opium en andere verdovende middelen.
\textsuperscript{254} Supra 27.
worden, zodanig dat alle aandacht kon uitgaan naar de handel in illegale drugs. Dit uitgangspunt diende als basis voor het wetsvoorstel tot wijziging van de Opiumwet.257

De Opiumwet werd uiteindelijk gewijzigd in 1976. De voornaamste wijzigingen hadden betrekking op de werkingssfeer van de Opiumwet, de lijsten258, de handel, de bewaking van het wettige verkeer, het bezit voor eigen gebruik van drugs met onaanvaardbare risico’s en het bezit voor eigen gebruik van cannabis. Aangezien enkel deze laatste wetswijziging relevant is voor dit werkstuk, zal ik alleen hier dieper op ingaan.

De voormelde vooropgestelde wijziging van de regering om het cannabisbezit voor eigen gebruik te decriminaliseren, bracht enkele problemen met zich mee.259 Het Enkelvoudig Verdrag van 30 maart 1961 speelde hierin een prominente rol. Immers, met het Enkelvoudig Verdrag beoogde de Verenigde Naties een volledig verbod voor alle drugs, inclusief cannabis, waarbij de nadruk op repressie ligt. Dit verdrag kon dus als een obstakel beschouwd worden voor het door Nederland gewenste uitgangspunt. De regering oordeelde dan ook dat de strafbaarstelling van het cannabisbezit voor eigen gebruik diende gehandhaafd te worden, en dat er niet verder kon gegaan worden dan het bezit terug te brengen van een misdrijf naar een overtreding. Uit nadere analyse van artikel 36 van het Enkelvoudig Verdrag van 30 maart 1961 blijkt nochtans dat deze bepaling niet tot doel heeft de staten te verplichten tot strafbaarstelling van het bezit voor eigen gebruik. Artikel 36 dient immers samen gelezen te worden met de artikelen 4 en 33 van het Enkelvoudig Verdrag. Uit deze samenlezing kan geconcludeerd worden dat drugs slechts legaal in bezit gehouden kunnen worden voor geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden. Het bezitten van drugs voor andere doeleinden is strikt verboden, en de verdragspartijen zijn dan volgens het Enkelvoudig Verdrag ook verplicht om over te gaan tot inbeslagname van die drugs.260 Het Enkelvoudige Verdrag verplicht de verdragsstaten dus niet om strafrechtelijk op te treden. Een administratiefrechtelijke sanctie is bijvoorbeeld ook mogelijk. Het probleem situeert zich hier echter op het vlak van het Nederlandse strafrecht. Hierin wordt immers bepaald dat een confiscatie enkel mogelijk is indien men te maken heeft met een strafbaar feit. Alleen door het

258 Infra 72.
behouden van de strafbaarstelling kan Nederland dus voldoen aan haar verdragsverplichting om de drugs in beslag te nemen.\(^\text{261}\)

Het cannabisbezit voor eigen gebruik werd aldus niet uit het strafrecht gehaald. Er werd wel geoordeeld om het niet langer te beschouwen als een misdrijf maar als een lichte overtreding. Hieraan wordt ook het vervolging - en inbeslagnamebeleid gekoppeld.

Volledigheidshalve dient ook vermeld te worden dat er een laatste wijziging van de Opiumwet plaatsvond in 1985. Deze wijziging hield verband met het strafrechtelijke optreden tegen de steeds groter en lucratiever wordende handel in harddrugs.\(^\text{262}\) Aangezien dit weinig raakpunten heeft met dit werkstuk, zal ik hier niet dieper op ingaan.

### B. Uitgangspunten van de Opiumwet ten aanzien van het cannabisbezit voor eigen gebruik

De Opiumwet is tot op de dag van vandaag de basiswetgeving inzake drugs voor Nederland.\(^\text{263}\)

Het uitgangspunt van de Opiumwet is dat het bezit, de handel, verkoop, productie en dergelijke voor alle drugs strafbaar zijn, behalve voor medische, veterinaire, instructieve en wetenschappelijke doeleinden.\(^\text{264}\) **Drugs, waaronder cannabis, zijn dus verboden.** Sinds 1976 wordt wel een onderscheid gemaakt tussen drugs met onaanvaardbare risico’s voor de gezondheid (lijst 1: zijnde de onder de Opiumwet vallende middelen met een onaanvaardbaar risico. De zogenaamde harddrugs zoals heroïne, cocaïne, ecstasy en amfetamine) en hennepproducten (lijst 2: zijnde de middelen waarvan een dergelijk risico niet wordt toegeschreven. De zogenaamde softdrugs zoals hasj en marihuana).\(^\text{265}\) Het onderscheid in de Nederlandse Opiumwet tussen softdrugs en harddrugs was gebaseerd op verschillende factoren\(^\text{266}\):

- Een principe van tolerantie ten opzicht van alternatieve levensstijlen;

---


\(^{264}\) Artikel 2 van de Wet van 12 mei 1928 tot vaststelling van de bepalingen betreffende het opium en andere verduivende middelen.


- De bevinding dat cannabis, in vergelijking met andere drugs, weinig risico inhoudt voor de gebruiker;
- De wil de cannabisgebruikers te beschermen tegen de marginalisering die gepaard gaat met arrestatie en vervolging;
- Een geloof dat het onderscheid tussen softdrugs en harddrugs ervoor zorgt dat cannabisgebruikers minder gaan experimenteren met cocaïne en heroïne.

Sinds deze wetswijziging van 1976 is dit onderscheid tussen harddrugs en softdrugs het uitgangspunt geworden van de wetgeving en het beleid.\textsuperscript{267}

\textbf{Het bezit van alle soorten drugs is strafbaar.} Er dient wel opgemerkt te worden dat de Nederlandse Opiumwet het begrip ‘bezit’ niet hanteert. De wetgever heeft bij de wetswijziging van 1976 gekozen voor de term ‘aanwezig hebben’ in plaats van ‘bezitten’, en dit om redenen van zuiver terminologische aard. De term ‘bezitten’ werd in 1976 geschrapt, omdat men bij dit woord nog aan een juridische kwalificatie zou kunnen denken, terwijl ‘aanwezig zijn’ duidt op een zuivere feitelijke situatie.\textsuperscript{268}

Het aanwezig hebben van alle drugs is dus strafbaar.\textsuperscript{269} Ook het aanwezig hebben van cannabis voor eigen gebruik is strafbaar, maar wordt wel minder streng gestraft.\textsuperscript{270} Op deze straffen wordt in een later hoofdstuk dieper ingegaan.\textsuperscript{271}

In tegenstelling tot België, waar het bezit voor persoonlijk gebruik vastgelegd is op drie gram, wordt een hoeveelheid van dertig gram in Nederland geacht voor persoonlijk gebruik te zijn. Zoals reeds hoger vermeld geweest is, wordt het cannabisbezit voor eigen gebruik, ingevolge het gemaakte onderscheid tussen harddrugs en softdrugs, niet langer als een misdrijf beschouwd maar als een overtreding.\textsuperscript{272}

\textsuperscript{269} Artikel 11 tweede lid van de Wet van 12 mei 1928 tot vaststelling van de bepalingen betreffende het opium en andere verdovende middelen bestraft het onopzettelijk aanwezig hebben van cannabis.
\textsuperscript{270} Artikel 10, vijfde lid van de Wet van 12 mei 1928 tot vaststelling van de bepalingen betreffende het opium en andere verdovende middelen bestraft het onopzettelijk aanwezig hebben van cannabis.
\textsuperscript{271} Zie hoofdstuk: wat is strafbaar en welke straffen.
Anders dan in België wordt de aangetroffen drugs altijd in beslag genomen door de politie, ook als het gaat om kleine hoeveelheden bestemd voor eigen gebruik.  

Het gebruik van drugs (individueel of in groep) wordt niet strafbaar gesteld. De reden hiervoor dient gezocht te worden in het beleidsmodel dat gehanteerd wordt. Nederland gaat uit van het Harm Reduction model: het Nederlandse beleid is gericht op het voorkomen van drugsgebruik en het beperken van individuele en algemene risico’s die drugs teweegbrengen. In dit kader wordt aan drugsverslaafden hulp geboden bij het ontwennen van het gebruik en het verbeteren van hun fysieke, geestelijke en sociale situatie. Doordat drugsgebruikers geen strafvervolging en geen stigmatiserend strafblad hoeven te vrezen uitsluitend wegens het gebruik, ligt de drempel naar de hulpverlening laag. In de internationale verdragen wordt het druggebruik ook niet vermeld als zijnde een strafbare daad. Er zijn natuurlijk wel situaties waar het gebruik van drugs, waaronder dus ook cannabis, verboden is, zoals bijvoorbeeld in de omgeving van scholen.

De verkoop van softdrugs wordt in Nederland onder bepaalde voorwaarden gedoogd.

§2. HET BELEID

Vooreerst dient verduidelijkt te worden dat een deel van het nationale cannabisbeleid gedecentraliseerd is, en dus onder verantwoordelijkheid valt van de lokale overheden. In de steden wordt het beleid gecoördineerd in het driehoeksoverleg tussen de burgemeester, de hoofdofficier van justitie en de korpschef van de politie. Er zijn verschillen in de manier waarop, op lokaal niveau, het drugsbeleid wordt ingevuld. Dit kan omdat de landelijke

---

273 Artikel 9 lid 3 van de Wet van 12 mei 1928 tot vaststelling van de bepalingen betreffende het opium en andere verdovende middelen.
276 Infra 74.
In het Nederlandse strafrecht is, net als in België, het opportuniteitsbeginsel opgenomen: het Openbaar Ministerie heeft de bevoegdheid af te zien van vervolging als hiermee het algemeen gemeenschappelijk belang gediend is. Het hoger algemeen belang bij het drugsbeleid is de volksgezondheid (scheiding van hard- en softdrugs markten) en de openbare orde. De prioriteiten voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten met betrekking tot drugs zijn vastgelegd in een openbare richtlijn van het Openbaar Ministerie. De grootschalige handel in drugs, zowel harddrugs als cannabis, heeft de hoogste prioriteit bij de opsporing en vervolging. Ook de verkoop van harddrugs wordt intensief bestreden. Zoals hierboven reeds vermeld, is het bezit van cannabis voor eigen gebruik een overtreding, en heeft bijgevolg een lage vervolgingsprioriteit. Bij het bezit van cannabis tot vijf gram wordt er afgezien van verdere vervolging. Bij het bezit van cannabis tussen de vijf gram en dertig gram kan er strafrechtelijk vervolgd, afhankelijk van de omstandigheden van het delict. De facto wordt het cannabisbezit voor persoonlijk gebruik (tot dertig gram) niet vervolgd. De feitelijke straffeloosheid van het cannabisbezit voor eigen gebruik wordt dus gerealiseerd via deze richtlijn van het Openbaar Ministerie.

De verkoop van softdrugs wordt in Nederland onder bepaalde voorwaarden gedoogd. De gedachte hierachter is dat een cannabisgebruiker die zijn product koopt van een illegale dealer, een grotere kans loopt om met harddrugs in aanraking te komen. Jongeren die drugs kopen van dergelijke dealers hebben aldus de kans om vlugger te gaan experimenteren met de aangeboden harddrugs. Door de handel in harddrugs en cannabis uit elkaar te trekken, kunnen gebruikers van cannabis beter worden afgeschermd van vormen van drugsgebruik die uit oogpunt van volksgezondheid veel schadelijker zijn. Doel van dit beleid is dus te

---

279 Artikelen 167, 2 en 242, 2 van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht.
281 X. In what circumstances are charges brought for possession of drugs?, http://www.om.nl/vast_menu_blok/english/verzamel/frequently_asked/in_what/, (consultatie 20 april 2009)
voorkomen dat cannabisgebruikers worden gemarginaliseerd of dat zij in aanraking komen met andere, gevaarlijkere drugs. De achterliggende doelstelling van dit gedoogbeleid kan opnieuw gesitueerd worden in het beleidsmodel dat Nederland hanteert (Harm Reduction): Er wordt zoveel mogelijk getracht de schadelijke gevolgen van drugs te beperken.284

De voorwaarden waaraan de verkoop van softdrugs door de zogenaamde coffeeshops moeten voldoen, worden bepaald in een Richtlijn van het Openbaar Ministerie van 1 januari 2001285:
- er mag niet meer dan vijf gram per dag per persoon verkocht worden;
- er mogen geen harddrugs worden verkocht;
- er mag geen reclame voor drugs gemaakt worden;
- er mag geen overlast voor de omgeving veroorzaakt worden;
- er mag geen verkoop aan minderjarigen plaatsvinden en minderjarigen mogen niet in coffeeshops toegelaten worden.

Ten aanzien van coffeeshops waar deze regels worden nageleefd, wordt volgens de Richtlijn van het Openbaar Ministerie niet opgetreden tegen een handelsvoorraad tot vijfhonderd gram. In tegenstelling tot België is in Nederland dus niet enkel de aanbodzijde geregeld. Dit wil niet zeggen dat de verkoop van cannabis in Nederland gelegaliseerd is. De verkoop van alle drugs blijft strafbaar, maar de verkoop van cannabis voor eigen gebruik (maximum 5 gram per persoon per dag) wordt niet actief opgespoord, hoewel het strikt genomen een wettelijke overtreding is. Het heeft een lage vervolgingsprioriteit omdat het gebruik van cannabis weinig gezondheidsproblemen en weinig overlast voor de samenleving veroorzaakt in vergelijking met andere drugs.286

Dit gedoogbeleid is niet vrij van kritiek. Het is op zijn minst merkwaardig te noemen dat er niks geregeld is omtrent de bevoorrading van de coffeeshops. Dit wordt niet bestreken door het gedoogbeleid en gebeurd bijgevolg illegaal. Het is als het ware alsof de Nederlands overheid niet wil weten vanwaar de cannabisvoorraad komt. Terwijl zij de verkoop ervan aan gebruikers wel gedoogt. Hypocrisie viert hier dus hoogtij. Deze discussie wordt in de praktijk vaak aangeduid als de voordeur/achterdeur discussie.287

---

Er dient nog opgemerkt te worden dat sinds enkele jaren het toezicht op de coffeeshops verscherpt is en het aantal coffeeshops teruggedrongen is (en dit voornamelijk omdat zij voor heel wat overlast zorgen).

Volledigheidshalve dient opgemerkt te worden dat ook het **cultiveren** van cannabis voor eigen gebruik (maximum vijf cannabisplanten) *de facto* niet vervolgd wordt.\(^{288}\)

### 2.2.2. STRAFBARE FEITEN EN TOEPASSELIJKE STRAFFEN

In Nederland voert men een soort tweesporenbeleid\(^{289}\): Er wordt een onderscheid gemaakt tussen harddrugs en softdrugs, ook op het vlak van de straftoemeting. Ik zal vooreerst nagaan wat juist strafbaar gesteld wordt door de Opiumwet. Vervolgens zal ik nagaan welke straffen volgens voormelde wet opgelegd kunnen worden.

**§1. Strafbare feiten.**

De strafbare feiten worden vermeld in de artikel 2 en 3 van de Opiumwet. Artikel 2 heeft betrekking op de harddrugs en artikel 3 heeft betrekking op de softdrugs. Aangezien dit werkstuk handelt over het cannabisbezit, zal ik mij beperken tot het bespreken van artikel 3 van de Opiumwet.

Volgens artikel 3 van de Opiumwet zijn volgende feiten strafbaar:

- de invoer en uitvoer van cannabis;
- het telen, bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken of vervoeren van cannabis;
- het **aanwezig hebben** van cannabis;
- het vervaardiging van cannabis.


§2. Toepasselijke straffen

De twee centrale bepalingen zijn de artikelen 10 en 11 van de Opiumwet. In artikel 10 van de Opiumwet worden voornamelijk handelingen met betrekking tot drugs behorende tot lijst I (de harddrugs) strafbaar gesteld. Artikel 11 van de Opiumwet bestraft uitsluitend de handelingen met betrekking tot drugs behorende tot lijst II (de softdrugs). Er is een groot verschil in zwaarte van de toepasselijke straffen. Dit is grotendeels het gevolg door de wetswijziging van 1976.

Natuurlijk zal ik enkel de voor dit onderwerp toepasselijke straffen bespreken. Deze worden bepaald in artikel 11 van de Opiumwet:

- Hij die handelt in strijd met een in artikel 3 gegeven verbod, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste een maand en/of geldboete van 3.350 euro.\textsuperscript{290} Het aanwezig hebben van cannabis is dus als overtreding gekwalificeerd en kan bestraft worden met een gevangenisstraf van maximaal één maand.

- Hij die opzettelijk handelt in strijd met het verbod cannabis te telen, te bereiden, te bewerken, te verwerken, te verkopen, af te leveren, te verstrekken of te vervoeren, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren en/of geldboete van 16.750 euro.\textsuperscript{291} Deze straffen zijn niet toepasselijk wanneer het feit betrekking heeft op een hoeveelheid hennep en hasjiesj van ten hoogste dertig gram.\textsuperscript{292} In dit geval zal het opzettelijk aanwezig hebben van een hoeveelheid cannabis voor eigen gebruik van ten hoogste dertig gram ook als een overtreding bestraft worden. Net als in het vorige geval, kan de gebruiker dus gestraft worden met een gevangenisstraf van ten hoogste één maand.

- Hij die in de uitoefening van een beroep of bedrijf opzettelijk handelt in strijd met het verbod om cannabis te telen, te bereiden, te bewerken, te verwerken, te verkopen, af te leveren, te verstrekken of te vervoeren, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaar en/of een boete van 67.000 euro.\textsuperscript{293} Zolang hoger vermeld, voert Nederland een gedoogbeleid. De verkoop, door coffeeshops, van cannabis voor eigen

\textsuperscript{290} Artikel 11, ten eerste van de Wet van 12 mei 1928 tot vaststelling van de bepalingen betreffende het opium en andere verdovende middelen.
\textsuperscript{291} Artikel 11, ten tweede van de Wet van 12 mei 1928 tot vaststelling van de bepalingen betreffende het opium en andere verdovende middelen.
\textsuperscript{292} Artikel 11, ten derde van de Wet van 12 mei 1928 tot vaststelling van de bepalingen betreffende het opium en andere verdovende middelen.
\textsuperscript{293} Artikel 11, ten derde van de van de Wet van 12 mei 1928 tot vaststelling van de bepalingen betreffende het opium en andere verdovende middelen.
gebruik (maximum 5 gram per persoon per dag) wordt niet actief opgespoord, hoewel het strikt genomen een wettelijke overtreding is. Coffeeshops die zich aan de regels en voorwaarden\textsuperscript{294} houden, zullen dus niet vervolgd worden omdat zij cannabis verkopen.

- Hij die opzettelijk handelt in strijd met het verbod cannabis te exporteren of importeren, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren en/of geldboete van 67.000 euro.\textsuperscript{295} Dit geldt ook als het gaat om hoeveelheden van ten hoogste dertig gram.

De straffen die opgelegd kunnen worden zijn een gevangenisstraf van maximaal 1 maand en/of geldboete van 3.350 euro. \textit{De facto} zal het cannabisbezit voor persoonlijk gebruik (tot dertig gram) niet vervolgd worden.\textsuperscript{296}

Net zoals in België is hier dus ook sprake van een groot verschil tussen de wet en het beleid.

\subsection*{2.2.3. MINDERJARIGEN}

Het \textit{gebruik} van drugs, en dus ook cannabis, is in Nederland niet strafbaar. Dit geldt ook ten aanzien van minderjarigen. De overheid probeert cannabis gebruik door jongeren wel te ontmoedigen. Zo zijn er heel wat preventiecampagnes op scholen. Zij trachten de jongeren bewust te maken van de risico’s verbonden aan het cannabisgebruik. Ook mogen coffeeshops geen cannabis verkopen aan minderjarigen. Uit onderzoek blijkt wel dat voor het jaar 2001, vier op de tien cannabisconsumenten van 12 jaar tot en met 17 jaar hun drugs kochten in een coffeeshop. Er bestaan dus kennelijk wegen voor jongeren om dit verbod te omzeilen.\textsuperscript{297}

Wanneer een minderjarige betrapt wordt met cannabis in zijn \textit{bezit} wordt hier steeds een proces-verbaal van opgesteld. Het gedoogbeleid dat Nederland hanteert ten aanzien van het cannabisbezit voor eigen gebruik (maximaal dertig gram) geldt dus niet ten aanzien van minderjarigen.\textsuperscript{298}

\textsuperscript{294} Geen afficherings, geen harddrugs, geen overlast, geen toegang voor minderjarigen, geen verkoop van grote hoeveelheden en een maximale voorraad van 500 gram.

\textsuperscript{295} Artikel 11, ten vierde van de Wet van 12 mei 1928 tot vaststelling van de bepalingen betreffende het opium en andere verdovende middelen.


\textsuperscript{298} X, \textit{Wat staat in de wet?}, \url{http://www.trimbos.nl/default636.html}, (consultatie 20 april 2009).
Onder de leeftijd van achttien jaar is aankoop en bezit van softdrugs dus steeds verboden.

2.2.4. BRUGGENAAR HULPVERLENING

In Nederland staat Harm Reduction voorop. Bruggen bouwen naar hulpverlening is hierbij onontbeerlijk. Ook preventie speelt een belangrijke rol.

De hulpverlening is erop gericht zo veel mogelijk (cannabis)verslaafden te bereiken. Hierdoor wordt ook inzicht verkregen in de omvang van de problematiek, zodat het beleid beter op de feiten kan worden afgestemd. Daarnaast kan door hulpverlening worden voorkomen dat verslaafden in het criminele milieu belanden.

In Nederland is het gebruik van drugs, waaronder ook cannabis, niet strafbaar. Dit moet begrepen worden vanuit het Harm Reduction standpunt: Doordat de (cannabis)gebruiker geen strafvervolging en geen stigmatiserend strafblad hoeft te vrezen uitsluitend wegens het gebruik, ligt de drempel naar de hulpverlening laag. Toch is het een algemeen gegeven dat er maar zeer weinig cannabisgebruikers in contact komen met de hulpverlening, al kan er de laatste jaren wel een lichte stijging vast gesteld worden.

Nederland besteedt ook heel wat aandacht aan preventie, die begint bij voorlichting van de jeugd. Er is jaarlijks een preventiecampagne in scholen om de kennis van jongeren over cannabis en de risico’s verbonden aan het gebruik van cannabis te verbeteren.

2.2.5. BESLUIT

Het Nederlands drugsbeleid richt zich op het voorkomen van drugsgebruik en het beperken van de risico’s van het gebruik van drugs voor de gebruiker zelf, zijn of haar directe omgeving en de samenleving als geheel (Harm Reduction). Nederland is het enigste land waar formeel een onderscheid gemaakt wordt tussen harddrugs en softdrugs. Dit onderscheid kadert ook in het Harm Reduction- uitgangspunt: Door de softdrugs te gedogen en streng op te treden tegen harddrugs, worden deze twee markten uit elkaar getrokken. Gevolg is dat sofdrugsgebruikers minder gemakkelijk in aanraking komen met harddrugs.

De basiswetgeving is de Opiumwet van 1919. Deze stelt het bezit van alle drugs (waaronder dus ook cannabis) strafbaar. Cannabis is in Nederland dus niet gelegaliseerd, in tegenstelling tot heel wat mensen denken.

Het cannabisbezit voor eigen gebruik (een hoeveelheid van maximum dertig gram) is volgens de heersende wetgeving ook niet toegelaten. Dit kan dus strafrechtelijk vervolgd worden. In de prakrijk zal het echter nooit zover komen. In Nederland geldt immers het opportuniteitsbeginsel waardoor het Openbaar Ministerie kan afzien van vervolging, wanneer het gemeenschappelijk hoger belang (in casu de volksgezondheid) hierdoor gediend is. In een richtlijn van het Openbaar Ministerie wordt dan ook bepaald dat de vervolging van het cannabisbezit voor eigen gebruik (tot maximum dertig gram) de laagste vervolgingsprioriteit krijgt. De facto zal het dus niet strafrechtelijk vervolgd worden. Net zoals in België het geval is, is hier ook sprake van een groot verschil tussen de wet en het beleid. In tegenstelling tot België wordt hier ook de aanbodzijde gereguleerd, nu Nederland een gedoogbeleid hanteert ten aanzien van de coffeeshops. De achterliggende gedachte kan opnieuw teruggevonden worden in het Harm Reduction model.

2.3 GROOT - BRITTANNIE

2.3.1. DE WETGEVING EN HET BELEID

§1. DE WETGEVING

De Misuse of Drugs Act van 1971 is de belangrijkste Drugwet in Groot-Brittannië. Hiermee komt Groot-Brittannië tegemoet aan zijn verplichtingen ten aanzien van het Enkelvoudig Verdrag van 30 maart 1961.\textsuperscript{300} Deze wet vormt samen met de Misuse of Drugs Regulations van 1985 het kader voor de controle op drugs, export, productie, handel en het bezit van drugs.\textsuperscript{301}

\textsuperscript{300} Zie hoofdstuk: Enkelvoudig verdrag inzake Verdovende Middelen van 30 maart 1961.
De *Misuse of Drugs Act* van 1971 verdeelt de te controleren substanties in drie klassen (Klasse A, klasse B en klasse C), waarbij klasse A de meest gevaarlijke drugs bevat. Deze klassen vormen de basis voor het toekennen van de straffen bij overtreding van de wet.\(^{302}\)

Lange tijd behoorde cannabis tot klasse B. Op 23 oktober 2001 werd door de *Home Secretary* het startschot te geven voor een onderzoek om cannabis te reclasseren van Klasse B naar Klasse C. Op 10 december 2003 werd uiteindelijk beslist dat cannabis niet langer tot klasse B behoort, maar wel tot Klasse C, en dit vanaf 26 januari 2004.\(^{303}\) De reden van deze verschuiving is de gedachte dat de aandacht en middelen dienen te gaan naar de meest gevaarlijke en schadelijke drugs, zoals heroïne, cocaïne en crack (die allen behoren tot Klasse A).\(^{304}\) Vanuit deze *ratio* heeft het cannabisbezit voor persoonlijk gebruik dan ook de laagste vervolgingsprioriteit gekregen.

In mei 2008 werd het debat geopend om cannabis opnieuw te verplaatsen van Klasse C naar Klasse B. Als gevolg hiervan werd beslist dat cannabis vanaf 26 januari 2009 opnieuw tot Klasse B zal behoren. Reden van deze herclassificatie is de onzekerheid die er heerst over de impact van het cannabisgebruik op de geestelijke gezondheid van de gebruikers.

Net zoals in Nederland en België, is in Groot-Brittannië het gebruik van drugs, en bijgevolg ook het gebruik van cannabis, op zich geen overtreding van de wet. Het drugsbezit, en bijgevolg ook het *cannabisbezit, zijn wel verboden*.\(^{305}\) Wanneer een persoon betrapt wordt met cannabis op zak, wordt deze bijgevolg steeds in beslag genomen, ook al gaat het maar om een kleine hoeveelheid cannabis bedoeld voor eigen gebruik.\(^{306}\)

---


\section*{§2. HET BELEID}

Zoals hierboven reeds gezegd geweest is, werd in 2004 beslist dat alle aandacht en middelen dienden te gaan naar de meest gevaarlijke en schadelijke drugs. Vanuit dat oogpunt werd er beslist om cannabis te verschuiven van Klasse B naar Klasse C. Sinds kort behoort cannabis echter weer tot Klasse B. Deze verschuiving brengt natuurlijk enkele belangrijke implicaties met zich mee. Bij aanvang van het schrijven van dit werkstuk in 2008 was de regeling dus anders dan nu. Ik heb er dan ook voor gekozen om beide regelingen afzonderlijk te bespreken.

\subsection*{A. De regeling voor 26 januari 2009: Cannabis behoort tot de C-Klasse}


Ik gebruik hier nu wel de term cannabisbezit ‘voor persoonlijk gebruik’ maar strikt genomen klopt dit niet. Nergens in de wet of in de \textit{Cannabis Enforcement Guidance}\footnote{De \textit{Cannabis Enforcement Guidance} wordt verder in het beleid besproken.} is er sprake van de term ‘voor persoonlijk gebruik’. De wet en de \textit{Cannabis Enforcement Guidance} spreken telkens van a ‘small amount’ of cannabis of a ‘simple’ possesion of cannabis. Hierbij wordt ook geen exacte hoeveelheid bepaald, zoals in Nederland (dertig gram) en in België (drie gram) wel het geval is. Dit is geen vergetelheid van de wetgever, maar een doelbewuste keuze. Men heeft ervoor geopteerd geen hoeveelheid te specificeren omwille van drie
redenen: Ten eerste wil men vermijden dat dealers, op weg naar hun klant, enkel een beperkte hoeveelheid op zak hebben, en bijgevolg bij een controle door de mazen van het net zouden kunnen glippen. Ten tweede gaat men ervan uit dat het niet is omdat een persoon maar een beperkte hoeveelheid op zak heeft, hij geen handelaar zou kunnen zijn. Elk geval dient individueel bekeken en beoordeeld te worden. Tenslotte stelt men dat het voor de politiediensten moeilijk is om bij een betrapping van het bezit van cannabis onmiddellijk de juiste hoeveelheid te bepalen. Indien dit toch gedaan zou worden, kan dit kunnen leiden tot fouten en bijgevolg ook tot een inconsistent beleid.


Wanneer een officier van de politie een meerderjarige betrapt met een kleine (niet nader bepaalde) hoeveelheid cannabis op zak, zal dit niet leiden tot een arrestatie en een strafrechtelijk vervolging, althans toch niet in het merendeel van de gevallen. De Cannabis Enforcement Guidance bepaalt immers dat wanneer a simple offences of possession of cannabis by an adult gepaard gaat met bepaalde omstandigheden toch over gegaan kan worden tot een arrestatie en eventueel bijkomend ook een strafrechtelijke vervolging. Deze beslissing wordt overgelaten aan de discretionaire bevoegdheid van de officieren van

311 The Misuse of Drugs Act van 1971.
politie. Bij hun beslissing om toch over te gaan tot arrestatie en desgevallend ook strafrechtelijke vervolging kunnen zij volgens de Cannabis Enforcement Guidance rekening houden met volgende omstandigheden:

1) Beyond simple possession of cannabis
Hiermee worden twee situaties bedoeld:
- Het roken van cannabis op openbare plaatsen is niet toe gelaten. Wanneer een officier van de politie iemand betrapt die toch cannabis rookt op een plaats toegankelijk voor het publiek, kan hij overgaan tot arrestatie van de desbetreffende persoon.
- Wanneer een officier van de politie een persoon al meerdere malen betrapt heeft met cannabis op zak, is er geen sprake meer van a simple possession of cannabis. In dit geval kan de officier van politie dan ook beslissen om de desbetreffende persoon te arresteren.

2) Youth Offenders
De bepalingen van de Cannabis Enforcement Guidance zijn niet van toepassing op minderjarigen. Voor hen gelden speciale regels, die opgenomen zijn in de The Crime and Disorder Act. Hierin wordt onder andere bepaald dat wanneer een officier van de politie een minderjarige betrapt met een hoeveelheid cannabis op zak, hij steeds over moet gaan tot arrestatie van de minderjarige.

3) Locally Identified Policing Problem
Wanneer door het cannabisgebruik de openbare orde op zodanige wijze verstoord wordt, dat het een lokaal beleidsprobleem veroorzaakt, dan mag de officier van de politie ook overgaan tot arrestatie van de cannabisgebruiker. Dit is immers vaak de enige manier op een einde te maken aan de verstorin g van de openbare orde.

4) Protect Young People
Personen die cannabis in hun bezit hebben in een omgeving waar veel jongeren komen, zoals scholen, parken of jeugdclubs, kunnen ook gearresteerd worden door de officier van de politie.

318 Zie hoofdstuk: minderjarigen
Er dient nog eens extra benadrukt te worden dat de *Cannabis Enforcement Guidance* enkel richtlijnen bevat, die dus geen dwingend karakter hebben. In bovenvermelde gevallen *kan* de officier van de politie over gaan tot arrestatie, maar hij is hiertoe dus niet verplicht. Hij zal de situatie steeds *in concreto* dienen te beoordelen en rekening houden met de omstandigheden van de zaak en het karakter van de dader.\(^{321}\) De officieren van de politie hebben ter zake dus een ruime beoordelingsvrijheid.

**B. De regeling na 26 januari 2009: Cannabis behoort opnieuw tot klasse B**


Wanneer een officier van de politie een persoon betrapt in het bezit van een hoeveelheid cannabis kan hij drie soorten beslissingen nemen\(^{324}\). Hij kan de cannabis gebruiker een *Cannabis Warning* geven. Helpt dit niet, dan kan een *Penalty Notice for Drugs* gegeven worden. Een andere mogelijkheid is overgaan tot onmiddellijke arrestatie van de cannabisgebruiker. Volledigheidshalve dient vermeld te worden dat hoewel de *ACPO Guidance on Cannabis for Personal Use* richtlijnen bevat die gelden voor zowel Engeland, Wales als Noord- Ierland, Noord – Ierland niet werkt met het systeem van *Cannabis*

---

\(^{321}\) Artikel 2.2 van de Cannabis Enforcement Guidance van 12 september 2003.


Warnings en Penalty Notice for Drugs. Deze twee maatregelen kunnen bijgevolg enkel opgelegd worden in Engeland en Wales. In wat volgt zal ik dieper ingaan op de drie soorten maatregelen:

1) Cannabis Warning
Vooraleer beslist kan worden om een Cannabis Warning op te leggen, dienen een aantal voorwaarden vervuld te zijn:

1) de persoon dient meerderjarig te zijn;
2) het moet gaan om een persoon die non-vulnerable is;
3) hij moet de situatie begrijpen waarin hij zit, en bijgevolg ook de vragen die hem gesteld zullen worden;
4) hij mag niet onder invloed zijn van drank of drugs;
5) de persoon moet in het bezit zijn van een kleine hoeveelheid cannabis, bestemd voor persoonlijk gebruik;
6) de officier beschikt over de nodige persoonsgegevens en heeft die ook kunnen verifiëren;
7) de persoon geeft toe dat hij cannabis bestemd voor zijn persoonlijk gebruik op zak heeft.

De cannabisgebruiker kan maximum één Cannabis Warning krijgen. In het verleden mag hij dus geen Cannabis Warning gekregen hebben noch een Penalty Notice for Disorder. Hij mag in het verleden niet veroordeeld zijn en bovendien mag hij bij de lokale autoriteiten niet bekend staan als een ‘persistent offender’. Indien het cannabisbezit gepaard gaat met verzwarende omstandigheden is een Cannabis Warning niet aan de orde. De cannabisgebruiker moet tenslotte ook een goede medewerking verlenen.

327 Zie later
2) Penalty Notice for Disorder
De Penalty Notice for Disorder bestond vroeger niet. Zij is ingevoerd door de ACPO Guidance on Cannabis for Personal Use als een mogelijke afhandeling van het cannabisbezit voor eigen gebruik.

Vooraleer deze maatregel aan een cannabisgebruiker gegeven kan worden, dienen dezelfde voorwaarden als voor de Cannabis Warning vervuld te zijn:

1) de persoon dient meerderjarig te zijn;
2) het moet gaan om een persoon die non-vulnerable is;
3) hij moet de situatie begrijpen waarin hij zit, en bijgevolg ook de vragen die hem gesteld zullen worden;
4) hij mag niet onder invloed zijn van drank of drugs;
5) de persoon moet in het bezit zijn van een kleine hoeveelheid cannabis, bestemd voor persoonlijk gebruik;
6) de officier beschikt over de nodige persoonsgegevens en heeft die ook kunnen verifiëren.

Anders dan bij de Cannabis Warning dient de cannabisgebruiker hier niet te bekennen dat hij cannabis bestemd voor eigen gebruik op zak heeft.

De officier van de politie kan beslissen een Penalty Notice for Disorder te geven aan de cannabisgebruiker die reeds eerder een Cannabis Warning ontvangen heeft wegens het cannabisbezit bestemd voor persoonlijk gebruik. Aangezien de officieren van politie nog steeds beschikken over een ruime beoordelingsvrijheid inzake de afhandeling van het cannabisbezit voor eigen gebruik kan hij ook beslissen om onmiddellijk een Penalty Notice for Disorder te geven, zonder dat daar een Cannabis Warning aan vooraf gaat. Deze beslissing zal genomen worden wanneer de omstandigheden van de zaak dit vereisen. De officier van de politie moet dus steeds de situatie in concreto bekijken en beoordelen.

Wanneer de cannabisgebruiker reeds een Penalty Notice for Disorder ontvangen heeft in het verleden, en hij wordt nu opnieuw betrapt op cannabisbezit bestemd voor eigen gebruik, kan de officier van politie hem niet opnieuw een Penalty Notice for Disorder geven. In dit geval is

---

330 Deze Cannabis Warning dient gegeven te zijn na 26 januari 2009.
de enige mogelijke afhandeling, volgens de ACPO Guidance on Cannabis for Personal Use, de arrestatie van de cannabisgebruiker.\textsuperscript{332}

Zoals reeds hoger vermeld, dient de cannabisgebruiker niet over te gaan tot een bekentenis van het cannabisbezit voor eigen gebruik. De officieren van de politie dienen dan wel over voldoende bewijsmateriaal te beschikken, vooraleer zij de Penalty Notice for Disorder kunnen opleggen.\textsuperscript{333}

3) An arrest

Vooraleer de officieren van de politie over kunnen gaan tot arrestatie van de cannabisgebruiker dienen opnieuw een aantal voorwaarden nageleefd te worden\textsuperscript{334}:

1) de persoon dient meerderjarig te zijn;
2) het moet gaan om een persoon die non- vulnerable is;
3) hij moet de situatie begrijpen waarin hij zit, en bijgevolg ook de vragen die hem gesteld zullen worden;
4) de persoon moet in het bezit zijn van een kleine hoeveelheid cannabis, bestemd voor persoonlijk gebruik;
5) de officier beschikt over de nodige persoonsgegevens en heeft die ook kunnen verifiëren.

Wanneer een cannabisgebruiker betrapt wordt met een hoeveelheid cannabis bestemd voor eigen gebruik op zak, en hij heeft daarvoor in het verleden reeds een Cannabis Warning en/of een Penalty Notice for Disorder ontvangen, dan dient de officier van de politie de desbetreffende persoon te arresteren.\textsuperscript{335}

De officier van de politie kan ook beslissen onmiddellijk over te gaan tot arrestatie van de desbetreffende cannabisgebruiker, zonder dat deze in het verleden reeds een Cannabis Warning of Penalty Notice for Disorder ontvangen heeft. Deze beslissing zal gemaakt worden

\textsuperscript{332} S. BYRNE, ACPO Guidance on Cannabis for Personal Use, Revised Intervention Framework, 28 january 2009, 6.
\textsuperscript{333} S. BYRNE, ACPO Guidance on Cannabis for Personal Use, Revised Intervention Framework, 28 january 2009, 7.
\textsuperscript{334} S. BYRNE, ACPO Guidance on Cannabis for Personal Use, Revised Intervention Framework, 28 january 2009, 6.
\textsuperscript{335} S. BYRNE, ACPO Guidance on Cannabis for Personal Use, Revised Intervention Framework, 28 january 2009, 7.
wanneer de omstandigheden dit vereisen. Opnieuw zal de officier van de politie de situatie dus *in concreto* dienen te bekijken en beoordelen.

Door de *ACPO Guidance on Cannabis for Personal Use* wordt dus een soort *stapsgewijze sanctionering* ingevoerd (‘An escalation framework’): heeft de *Cannabis Warning* niet het juiste effect, dan wordt een *Penalty Notice for Disorder* opgelegd. Beoogt die ook niet het gewenste resultaat dan zal de officier van de politie te betrokkene moeten arresteren. Rekening houdend met de omstandigheden van de zaak kan ook steeds beslist worden om onmiddellijk over te gaan tot een *Penalty Notice for Disorder* (zonder *Cannabis Warning*) of een arrestatie (zonder *Cannabis Warning* en/of *Penalty Notice for Disorder*). Het omgekeerde in niet mogelijk volgens de *ACPO Guidance on Cannabis for Personal Use* : een officier van de politie kan niet tweemaal een *Cannabis Warning* of twee maal een *Penalty Notice for Disorder* opleggen. De enige mogelijkheid die hem dan nog rest is over gaan tot arrestatie van de cannabisgebruiker.

Om te vermijden dat er tweemaal een *Cannabis Warning* of *Penalty Notice for Disorder* gegeven wordt, zal elke opgelegde *Cannabis Warning* en *Penalty Notice for Disorder* dienen opgenomen te worden in een bepaald bestand. De *Penalty Notice for Disorder* worden opgenomen in de *Police National Computer*. Dit is niet het geval voor *Cannabis Warnings*, aangezien zij geen echte veroordeling zijn, en ook niet opgenomen worden in het strafregister. Dit wil niet zeggen dat een *Cannabis Warning* nergens geregistreerd wordt. Zij wordt immers bijgehouden in lokale bestanden. Om de gegevens uitwisseling te verbeteren, wordt er gewerkt aan de totstandkoming van een soort nationaal bestand dat alle informatie verzamelt.


---

De ACPO Guidance on cannabis for Personal Use herneemt de verzwarende omstandigheden en voegt hier ter verduidelijking nog een enkele voorbeelden aan toe.

2.3.2. STRAFFEN

Aangezien de soorten straffen en de zwaarte van de straf mede bepaald worden door de klasse waartoe cannabis behoort, zal ik hier ook een onderscheid maken tussen de straffen die opgelegd kunnen worden voor 26 januari 2009 en de straffen die opgelegd kunnen worden na 26 januari 2009.

§1. De regeling voor 26 januari 2009: Cannabis behoort tot de C-klasse

Wanneer iemand betrapt wordt met cannabis in zijn bezit, kan hij gestraft worden met een gevangenisstraf van maximum drie maand en/of een geldboete van 1500 euro.\(^{340}\)

Dergelijke strafrechtelijke sancties zullen echter zelden toegepast worden, aangezien het bezit van *a small amount of cannabis* de laagste vervolgingsprioriteit heeft. De politie wil zo weinig mogelijk geld en middelen steken in het vervolgen van het bezit van *a small amount of cannabis*, zodat al de aandacht kan gaan naar de zwaardere drugs. Indien dit cannabisbezit dan ook niet gepaard gaat met hoger vermelde verzwarende omstandigheden zal een gevangenisstraf of een boete dan ook niet aan de orde zijn.

Er bestaan een aantal alternatieve sancties die opgelegd kunnen worden door de officier van de politie. Zo kan de officier van de politie een informele waarschuwing (*Informal warning*) geven. Deze waarschuwing kan ook een formeel karakter aannemen (*Formal warning*). Dit houdt in dat na onderzoek van het feit, de politie een waarschuwing geeft in plaats van de gebruiker te vervolgen. Deze maatregel bespaart de kosten van een rechtszaak, vermijdt een vrijpraak en bespaart gevangeniskosten. Zowel de *Informal warning* als de *Formal warning* worden niet opgenomen in het strafregister, waardoor het stigmatiserend effect vermeden

wordt. Een andere vorm van alternatieve afhandeling is de Caution. Wanneer een gebruiker een Caution krijgt, wordt hij opgenomen in de Police National Computer. 341 De officier van de politie kan steeds kiezen tussen deze verschillende alternatieve sancties. Hij zal zijn keuze mede laten afhangen door de omstandigheden eigen aan de zaak en de persoonlijkheid van de dader. 342

In elk geval dient de officier van de politie de drugs in beslag te nemen. 343

§2. De regeling na 26 januari 2009: Cannabis behoort opnieuw tot de B-klasse


Er wordt dus, in de regel, eerst beroep gedaan op een aantal alternatieve sancties vooraleer overgegaan wordt tot arrestatie en bijgevolg ook mogelijk een strafrechtelijke vervolging. Dit impliceert dat wanneer iemand voor de eerste maal betrapt wordt met een hoeveelheid cannabis in zijn bezit bestemd voor eigen gebruik, zonder dat dit gepaard gaat met verzwarende omstandigheden, hij een Cannabis Warning zal krijgen.

De ACPO Guidance on Cannabis Possesion for Personal Use bepaalt ook duidelijk dat de alternatieve sancties die van toepassing waren onder de Cannabis Enforcement Guidance van

2.3.3. MINDERJARIGEN

Ook hier zal ik het onderscheid maken tussen de regeling daterend voor 26 januari 2009 en de regeling daterend na 26 januari 2009.

§1. De regeling voor 26 januari 2009: Cannabis behoort tot de C-klasse


Anders dan de reeds besproken Europese Unie landen, maakt Groot-Brittannië binnen de groep van minderjarigen nog een onderscheid tussen minderjarigen boven de leeftijd van tien jaar en minderjarigen onder de leeftijd van tien jaar.

Wanneer een jongere boven de leeftijd van tien jaar maar jonger dan zeventien jaar betrapt wordt met cannabis op zak moet hij altijd meegenomen worden naar het politiekantoor. Daar kan hij een berisping (a reprimand) krijgen. In de volgende twee gevallen kan ook besloten worden om hem een waarschuwing (a warning) te geven: De jongere heeft geen vroegere waarschuwingen gekregen of indien dit wel het geval is, is het minimum twee jaar geleden dat de jongere de desbetreffende waarschuwing gekregen heeft. In elk geval kan de jongere die vroeger reeds een waarschuwing heeft gekregen daarna maar

maximum één waarschuwing meer krijgen.\footnote{352 Artikel 65, ten derde, b van de Crime and Disorder Act van 1998.} Indien de jongere daarna nogmaals betrapt wordt met cannabis in zijn bezit, zullen deze feiten hem ten laste kunnen gelegd worden (a \textit{charge}) met een mogelijke veroordeling tot gevolg.

Wanneer kinderen \textbf{onder de leeftijd van tien jaar} betrapt worden met cannabis op zak moet beroep gedaan worden op het Child Protection Team met het oog op het nemen van passende maatregelen.

\textbf{§2. De regeling na 26 januari 2009: Cannabis behoort opnieuw tot de B-klasse}

De officieren van de politie die jongeren onder de leeftijd van zeventien jaar betrappen in het bezit van een hoeveelheid cannabis bestemd voor persoonlijk gebruik, kunnen hen geen Cannabis Warning of Penalty Notice for Disorder opleggen.\footnote{353 S. BYRNE, \textit{ACPO Guidance on Cannabis for Personal Use, Revised Intervention Framework}, 28 january 2009, 7.} Dit is af te leiden uit de algemene voorwaarden waaraan moet voldaan zijn vooraleer dergelijke maatregelen opgelegd kunnen worden.\footnote{354 Artikel 65, ten tweede van de Crime and Disorder Act van 1998.}

Ten aanzien van de afhandeling van het cannabisbezit voor eigen gebruik op een school, gelden er specifieke richtlijnen. Deze zijn opgenomen in Joining Forces, Drugs: Guidance for Police Working with Schools and Colleges.359
Deze richtlijnen bepalen het volgende.360:
“Where a young person is found in possession of a suspected illegal drug on school or college premises and police are involved, the following questions can be asked:
- Is the young person still on school premises or in a place of safety?
- Is the name and address of the young person known?
- Can parents or carers be contacted if appropriate?
- Is there a range of responses available including information, advice and guidance, referral options and/or school or college disciplinary procedures in place?”
Indien al deze vragen bevestigend kunnen beantwoord worden, is het in de meeste gevallen noodzakelijk noch opportuun om de minderjarige te arresteren en over te brengen naar het politiekantoor. Wanneer de school een eigen beleid hanteert inzake de afhandeling van het cannabisbezit voor eigen gebruik door een minderjarige is het aangewezen dit beleid te volgen, veeleer dan de jongere te arresteren.361

2.3.4. BRUGGEN NAAR HULPVERLENING

Zoals in de meeste andere landen van de Europese Unie stijgt ook in Groot- Brittannië het aantal minderjarige en meerderjarige cannabisgebruikers die beroep doen op hulpverlening om hun cannabisverslaving te overwinnen. Groot- Brittannië schenkt bijgevolg grote aandacht aan preventie en hulpverlening.

In 1998 schreef de regering een tienjarenplan, genaamd Tackling drugs to build a better Britain. De derde hoofddoelstelling van het tienjarenplan van Groot- Brittannië besteed aandacht aan de hulpverlening: ‘Aim 3: Treatment to enable people with drugs problems to overcome them and live healthy and crime- free lives’. Om deze doelstellingen te kunnen verwezenlijken werd het National Treatment Agency for Substance Misuse opgericht. Het valt

onder de bevoegdheid van Binnenlandse zaken en Volksgezondheid en zal ervoor zorgen dat iedereen die hulp kan gebruiken tijdig toegang krijgt tot de hoogste kwaliteitsbehandeling.362

Belangrijk om te vermelden is ook de website www.talktofrank.com. Deze website verschaf de cannabisbruiker alle mogelijke informatie in verband met hulpverlening. Bovendien voorziet zij ook in een hulplijn waarop vierentwintig uur op vierentwintig iemand bereikbaar is voor de dringende noodgevallen.363

2.3.5. BESLUIT

Door de reclassificatie van cannabis van klasse C naar klasse B geeft Groot- Brittannië een duidelijk signaal dat cannabis niet zo onschuldig is als lange tijd beweerd is.


DEEL IV: ALGEMEEN BESLUIT

Na een grondige analyse van de verschillende wegen van afhandeling van het cannabisbezit voor eigen gebruik in de landen België, Nederland en Groot-Brittannië, is het zeer opvallend dat in deze landen een groot verschil bestaat tussen de wetgeving en het beleid. Zowel in België, Nederland als Groot-Brittannië stelt de wet het bezit van cannabis uitdrukkelijk strafbaar. Uit de praktijk blijkt echter dat het bezit van een gebruikershoeveelheid cannabis, die niet gepaard gaat met verzwarende omstandigheden of enige vorm van overlast, niet leidt tot een strafrechtelijke vervolging en slechts een lage opsporingsprioriteit geniet. In elk van voormelde landen zijn er ook richtlijnen uitgevaardigd die deze handelswijze voorschrijven. Het cannabisbezit blijft dus formeel strafbaar, maar feitelijke straffeloosheid wordt via richtlijnen gerealiseerd. Zo staat de overheid toe wat zij eigenlijk verbiedt en wordt er een gedoogbeleid gecreëerd, dat door de modale burger als de facto wetgeving aanzien wordt. Dit is een situatie die niet langer volgehouden kan worden, gelet op de rechtsonzekerheid die dit teweeg brengt.


Tenslotte wil ik nog opmerken dat er misschien kan geopteerd worden om een grotere rol toe te bedelen aan de Europese Unie. Zij stelt dat er enkel sprake kan zijn van een geloofwaardig drugsbestrijdingsbeleid indien het nationale beleid van alle lidstaten met elkaar spoot. Er wordt echter geen enkel concreet actiepunt voorgesteld om dit doel te bereiken. Dit zou nochtans geen overbodige luxe zijn, de praktijk leert ons nu wel dat de lidstaten niet zelf tot een coherent beleid zullen komen. Het verbaasde mij ten zeerste dat er geen enkele Europese richtlijn bestaat omtrent het bezit van cannabis (dit in tegenstelling tot de vele andere sectoren
waar de Europese Unie zich dan wel mengt). Wordt het geen hoogtijd om hier verandering in te brengen?
BIBLIOGRAFIE

1. WETGEVING

1. EUROPESE WETGEVING


EU- Drugsactieplan 2009-2012, C 326/7, De Raad van de Europese Unie (20 december 2008), 19p.


2. INTERNATIONALE WETGEVING


Conventie over Psychotrope Stoffen van 21 februari 1971.


3. INTERNE WETGEVING

Wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, psychotrope stoffen, ontsmettingsstoffen en antiseptica en van de stoffen die kunnen gebruikt worden voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen, B.S. 6 maart 1921.

Wet van 9 juli 1975 tot wijziging van de Wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen of antiseptica, B.S. 26 september 1975.


Koninklijk Besluit houdende de regeling van de slaapmiddelen en de verdovende middelen en betreffende de risicobeperking en het therapeutisch advies, B.S. 10 januari 1931.


Koninklijk Besluit houdende de regeling van sommige psychotrope stoffen en betreffende de risicobeperking en therapeutisch advies, B.S. 14 januari 1999.


Algemene richtlijnen van 26 mei 1993 van het college van procureurs-generaal onder het voorzitterschap van de minister van Justitie M. Wathelet over een gemeenschappelijk strafrechtelijk beleid inzake verdovende middelen.

4. VOORBEREIDINGSSTUKKEN


5. BUITENLANDSE WETGEVING

Wet van 12 mei 1919 tot vaststelling van de bepalingen betreffende het opium en andere verdovende middelen.


2. RECHTSPRAAK


3. RECHTSLEER

1. BOEKEN


DE RUYVER, B., VANDER BEKEN, T., VERMEULEN, G., VANDER LAENEN F., en
GEENENS, K., *Multidisciplinary drug policies and the UN drug treaties*, Institute for
International Research on Criminal Policy, Ghent, Ghent University, 2002, 156p.

DORN, N., en JAMIESON, A., *Room for manoeuvre, overview of comparative legal research
into national drug laws of France, Germany, Italy, Spain , The Netherlands and Sweden, and

DORN, N., *Regulating European Drug Problems. Administrative Measures and Civil Law in
the Control of Drug Trafficking, Nuisance and Use.*, Kluwer Law International, den Haag,

GRAPENDAAL, M., LEUW, E., NELEN, H., *Legalization, decriminalization and the
reduction of crime in: LEUW, E., MARSHALL, I.H., Between prohibition and legalization:

KORF, D.J., *Cannabis in Europe: Dynamics in Perception, Policy and Markets*, Lengerich,


ROMAN, C.G., AHN-REDDING, H., en SIMON, J.R., *Illicit Drug Policies, Trafficking and

experiences*, Belgium, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2008,
23p.

146p.

151p.

X, *Illicit drug use in the EU: Legislative Approaches*, European Monitoring Centre for Drugs
and Drug Addiction, 48p.

2. TIJDSCHRIFTARTIKELEN


3. EINDWERKEN EN THESISSEN


4. ELEKTRONISCHE BRONNEN


www.coe.int/T/dg3/pompidou


5. ANDERE BRONNEN
