

De Strafrechtelijke reactie op druggebruik

Eerste vraagpunt: Wat is de beleidsruimte in het licht van de internationale verdragen (V.N., Schengen) en van het Europees drugsbeleid.

1. De internationale verdragen

De V.N. zelf, en alle internationale experts op het vlak van de drugsverdragen en de drugswetgeving zijn het eens over de volgende conclusies:

- M.b.t. het bezit van cannabis voor eigen gebruik zijn enkel het V.N. Sluikhandelsverdrag van 1988 (art. 3, 2, 4 (c) en (d)) en de Schengen-uitvoeringsovereenkomst (1990) (art. 76) van belang.
- Uit de analyse van deze bepalingen kan men volgende conclusies trekken:

1. Men heeft de keuze tussen de strafrechtelijke weg of de administratiefrechtelijke weg.

→ de strafrechtelijke weg laat toe gebruik te maken van het opportuniteitsbeginsel wat voor bepaalde vormen van bezit de facto leidt tot depenalisering (geen strafrechtelijke sanctie vermits geen vervolging). Men kan de strafrechtelijke reactie sterk differentiëren en individualiseren. De mogelijkheden zijn zeer uitgebreid.

→ de administratiefrechtelijke weg laat eveneens een brede waaier van administratieve sancties toe, die ook tot op zekere hoogte geïndividualiseerd kunnen worden toegepast.

Toch dient aangestipt dat de administratieve weg veel sterker ingrijpt dan de stereotype strafrechtelijke afhandeling en bovendien geen opportuniteitsbeginsel kent.

De politie is verplicht de administratieve overtreding vast te stellen (er is geen eenheid van opsporing en vervolging zoals in het strafrechtelijk circuit) en de administratieve instantie moet oordelen.

Uit de praktijk in een aantal EU landen (zie verder) blijkt bovendien dat vaak stereotiep gebruik wordt gemaakt van administratieve boetes. Deze sanctie wordt over het algemeen afgeraden t.o.v. druggebruikers.

2. Art. 76 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst verplicht tot goed nabuurschap:

Schengen-lidstaten die een toleranter drugsbeleid wensen te voeren dan hun aangrenzende lidstaten, dienen ervoor te waken dat de aangrenzende lidstaten geen nadelige effecten (o.a. drugstoerisme en de bijhorende overlast) ondervinden.

BRONNEN

- DE RUYVER, B., 'Medisch en recreatief gebruik van cannabis, het juridisch kader in Europees en V.N. perspectief.', Vlaams Parlement, september 2000, Brussel, 15p.
- DE RUYVER, B., 'Drugsbeleid in de Europese Unie', Gedr. St. Kamer, 1997, nr. 1062/3, p 107.122.
- MINISTERIE VAN JUSTITIE NEDERLAND, Notitie gedoogbeleid cannabis., 2000, p. 8.
- DE NAUW, A., 'Drugs', A.P.R., 1998, p. 4.
- SILVIS, J., 'De internationale juridische speelruimte voor Nederlands drugbeleid.' in BLOM, T.; DE DOELDER, H. en HESSING, D.J. (eds.), Naar een consistent drugbeleid. Een congresverslag. Deventer, 1996, p. 221-223.
- ARNAO, G., 'The Single Convention and drug policy reform.' The International Journal of Drug Policy, Vol. 10, No. 3, 1999, p. 173.
- KRAJEWSKI, K., 'How flexible are the United Nations drug conventions?', The International Journal of Drug Policy, Vol. 10, No. 4, 1999, p. 332.
- UNITED NATIONS, Commentary on the United Nations Convention against illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances 1988, United Nations, New York 1998, p. 85-89.

2. Het Europees drugsbeleid

- De meeste Europese landen kennen de laagste vervolgingsprioriteit toe aan het bezit van kleine hoeveelheden cannabis voor persoonlijk gebruik (vb. België) of vervolgen dergelijke handelingen niet (Nederland, Denemarken, Groot-Brittannië, Oostenrijk) of leggen geldboeten op voor een eerste overtreding van cannabisbezit voor persoonlijk gebruik (Ierland) of verwijzen deze categorie van wetsovertreders naar de hulpverlening van begeleiding (Zweden, Frankrijk).
- Buiten Spanje, Italië en – in de toekomst – Portugal volgen alle EU-lidstaten de strafrechtelijke weg. Deze drie landen hebben een aantal handelingen gedecriminaliseerd en ze het statuut gegeven van een administratieve overtreding waarvoor een administratieve sanctie voorzien is.
 - Spanje:
 - de teelt en het aanschaffen zijn strafbaar gesteld maar de Spaanse rechtspraak en ook de praktijk tonen aan
 - dat men eigenlijk niet vindt dat deze handelingen zouden moeten worden bestraft.
 - bezit en gebruik in openbare ruimte worden administratief bestraft.
 - het Spaans hooggerechtshof heeft op 28 september 1999 beslist dat het bezit voor eigen gebruik, ook in de private sfeer, administratief strafbaar is.
 - Italië:
 - import, het aanschaffen en het bezit voor eigen gebruik zijn administratieve overtredingen die administratief worden gestraft met o.a. boetes en het intrekken van allerlei vergunningen o.a. rijbewijs, wapenvergunning e.a.

BRONNEN

- DORN, N.en JAMISON, A., '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 drugconventions, (based on research by an international team Yann Bisiou (France), Tom Blom (The Netherlands), Lorenz Böllinger (Germany), Maria Luisa Cesoni (Italy), José Luis de la Cuesta and Isidoro Blanco (Spain), and Josef Zila (Sweden)), London, 2000, 24p.
- DE RUYVER, B., Medisch en recreatief gebruik van cannabis, het juridisch kader in europees en V.N. perspectief, Vlaams Parlement, september 2000, Brussel.
- Europees Waarnemingscentrum voor Drugs en Drugsverslaving, jaarverslag over de stand van de drugsproblematiek in de Europese Unie, Lissabon 2000.

3. Besluit

- **Het V.N. sluikhandelsverdrag van 1988 verplicht België tot een juridische reactie op het bezit van drugs – ook cannabis – voor eigen gebruik.**
- **Een decriminalisering is mogelijk maar in dit geval is men verplicht van het bezit van drugs voor eigen gebruik een administratieve overtreding te maken en te voorzien in een administratieve sanctie zoals reeds is gebeurd in enkele EU landen.**
- **In het licht van de ultimum remedium filosofie en van de zorg voor een passende en geïndividualiseerde maatschappelijke reactie is de strafrechtelijk weg absoluut te verkiezen boven de administratiefrechtelijk afhandeling. Strafrechtelijk kan men het opportuniteitsbeginsel hanteren en beschikt men over een brede waaier aan geïndividualiseerde afhandelingsmogelijkheden. De ervaringen in Spanje en Italië tonen aan dat een administratieven sanctie hoofdzakelijk patrimoniaal van aard is.**

Wetswijziging en bindende directieve van de Regering ter attentie van de bevoegde justitiële autoriteiten, de bestuurlijke overheden en de politiediensten inzake de afhandeling van lokale drugsaanleggenheden, meer specifiek drugsgerelateerde criminaliteit en drugsoverlast.

1. Principes

Er wordt **een wijziging** aangebracht aan de **Drugwet** van 24 februari 1921, in die zin dat het onderscheid wordt gemaakt tussen Cannabis en andere illegale drugs en dat het gebruik in groep van illegale drugs niet langer strafbaar wordt gesteld, bij toepassing van artikel 1 van de wet van 1921 door de Regering een bindende directieve uitgevaardigd die de Regering en alle beleidsactoren, zowel bestuurlijk als strafrechtelijk, ertoe verplicht over te gaan tot de uitvoering van een drugsbeleid dat de preventie, de hulpverlening en de beveiliging van de samenleving integreert in één beleidsconcept.

Deze directieve, die legistiek wordt verwerkt in een Koninklijk besluit dat enkel handelt over de cannabisproblematiek, is een geschikt instrument om op een soepele wijze in te spelen op de snelle ontwikkelingen waardoor het drugsfenomeen wordt gekenmerkt.

Deze directieve vormt de beleidsmatige vertaling van de **aanbevelingen van de parlementaire werkgroep drugs** van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, die op 5 juni 1997 verslag uitbracht (Gedr. St., Kamer, 1996-1997, 1062/1 tot 3). U vindt de aanbevelingen in bijlage. Deze directieve houdt rekening met het evaluatieonderzoek naar de toepassing van de vorige richtlijn (de richtlijn van 8 mei 1998 nopens het vervolgingsbeleid inzake bezit en detailhandel van illegale verdovende middelen).

Uit het evaluatieonderzoek bleek dat een **niet-eenvormige beteugeling** van druggebruik door de verschillende parketten blijft bestaan. Zowel de **waaier aan maatregelen** die de richtlijn van 8 mei 1998 bood, als de **vage criteria en het voor interpretatie vatbare begrippenkader** waren hieraan debet. Deze directieve poogt duidelijker aan te geven wat de beoordelingsmarges zijn in het opsporings- en vervolgingsbeleid. Zij moet interpretatieverschillen zo goed mogelijk uitsluiten om tot een eenvormige toepassing te komen.

Bovendien, zo bleek uit het evaluatieonderzoek, worden **vervolg**ing en het opleggen van een **gevangenisstraf** nog relatief vaak aangewend, hoewel de parlementaire werkgroep concludeerde dat een repressieve interventie tegenover een druggebruik(st)er slechts gerechtvaardigd is wanneer de betrokkene daarnaast ook inbreuken heeft gepleegd die de maatschappelijke orde verstoren en een maatschappelijke reactie vereisen.

Bovendien moet men rekening houden met de nieuw politieorganisatie en de nieuwe structuren die hierbij in het leven zijn geroepen.

Het beheersen van lokale problemen waarbij preventie, hulpverlening, risicobeheersing, tegengaan van criminele en andere overlast hand in hand moeten gaan, is een dwingende opdracht voor de lokale bestuurlijke overheden in overleg met de procureur des Konings, verantwoordelijk voor het opsporings- en vervolgingsbeleid. Het zonaal veiligheidsoverleg is het aangewezen forum om een lokaal geïntegreerd drugsbeleid te voeren. De politiediensten moeten van hun aansturende overheden duidelijke instructies krijgen.

Het opsporingsbeleid en het vervolgingsbeleid worden beschouwd als **onderdeel van één beleid**. Het opsporingsbeleid dient een afgeleide te zijn van het vervolgingsbeleid.

De nadruk wordt gelegd op de toepassing van **artikel 151, § 1 van de Grondwet** en op **artikel 143ter, tweede lid van het Gerechtelijk Wetboek**. De directieve is bindend voor alle leden van het openbaar ministerie. Vanzelfsprekend komt het aan het Openbaar Ministerie toe om het bewijs te leveren van het drugsmisdrijf dat men wenst te vervolgen.

De directieve past in een **normaliseringsbeleid**, de zogenaamde derde weg tussen prohibitie en anti-prohibitie, gericht op rationele risicobeheersing en gestoeld op drie peilers: preventie, hulpverlening en repressie. Het belang van een **vroege interventie door de hulpverlening** wordt benadrukt. Het strafrechtelijk beleid tegenover druggebruikers moet gebaseerd zijn op de volgende principes:

1. De strafrechtelijke interventie is ten aanzien van de druggebruik(st)er steeds het **ultimum remedium**. Buiten specifieke risicosituaties, zoals sturen onder invloed en het veroorzaken van maatschappelijke overlast, is druggebruik op zich geen reden tot een vergeldende interventie.
2. De **strafrechtelijke interventie** houdt rekening met de individuele toestand van de betrokkene. Problematische druggebruik(st)ers die in contact komen met politie of justitie zullen georiënteerd worden naar de hulpverlening. Uitgangspunt is de vrijwilligheid en het respect voor de eigen finaliteit van justitie enerzijds en de hulpverlening anderzijds.
3. Middelenafhankelijkheid is **geen reden om crimineel gedrag te verschonen**.

De **Minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal** zullen een **nieuwe richtlijn** uitvaardigen die in overeenstemming is met de wetswijziging en met de principes en de regeling die worden vastgelegd in het cfr supra aangekondigde Koninklijk besluit.

2. Principes van het vervolgingsbeleid.

Er wordt bij de opsporing en de vervolging een onderscheid gemaakt tussen cannabis en andere illegale drugs enerzijds en tussen de drie categorieën van drugsmisdrijven anderzijds.

A CANNABIS

Categorie 1: Bezit voor eigen gebruik

Wat: een gebruikershoeveelheid of een hoeveelheid waarvan men redelijkerwijze mag veronderstellen dat ze niet bestemd is voor de verkoop.

Opsporing: politie

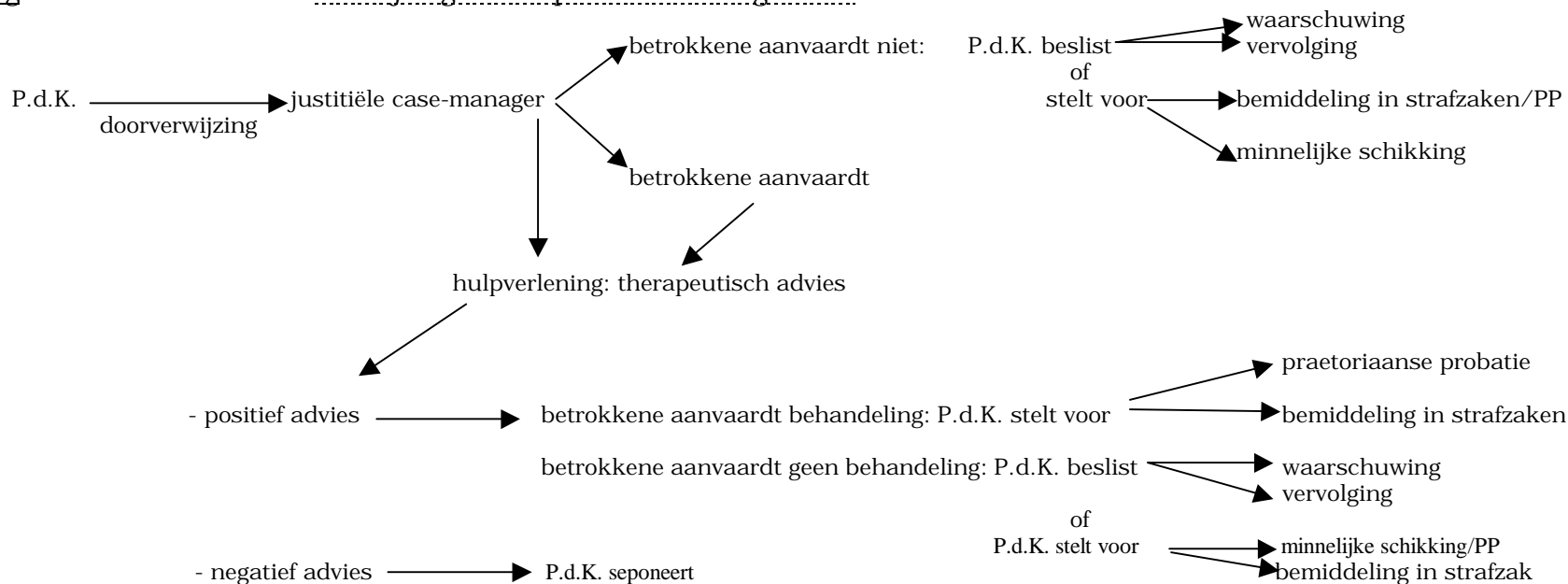
- Bij vaststelling: ~ geen PV meer, wel politionele registratie met een maandelijks verslag aan de P.d.K zodat men de ontwikkelingen op het terrein kan opvolgen
~ geen beslag

- Uitzondering: gewoon PV met omstandig verslag ingeval van:
 1. aanwijzingen van problematisch gebruik;
 2. maatschappelijke overlast (gebruik in aanwezigheid van minderjarigen en in situaties van openbare overlast zoals omschreven in de gemeentewet);

Opsporingsbeleid: * prioriteit naar overlastsituaties o.a. concentraties van gebruikers en dealers
* prioriteit naar risicosituaties (o.a. cannabisgebruik in het verkeer, dealen in de buurt van scholen en concentraties van jongeren)

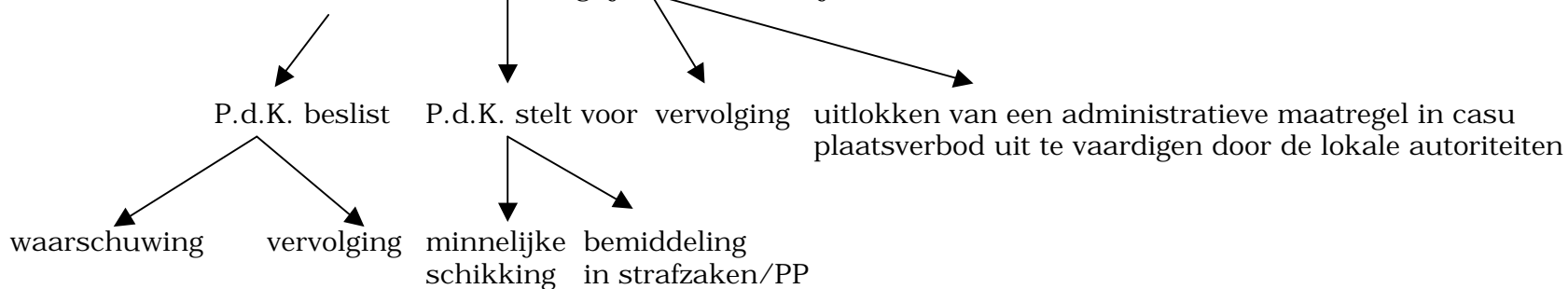
Vervolging: P.d.K

1. Aanwijzingen van problematisch gebruik



2. Overlastsituaties

P.d.K. maakt een onderscheid tussen vraagzijde en aanbodzijde



Categorie 2: Het invoeren, vervaardigen, vervoeren, bezitten van een hoeveelheid drugs die de kwalificatie “bezit voor eigen gebruik” te boven gaat of wanneer deze drugsmisdrijven die gepleegd worden in het kader van de in de drugwet voorziene verzwarende omstandigheden (vb. bijzijn minderjarigen)

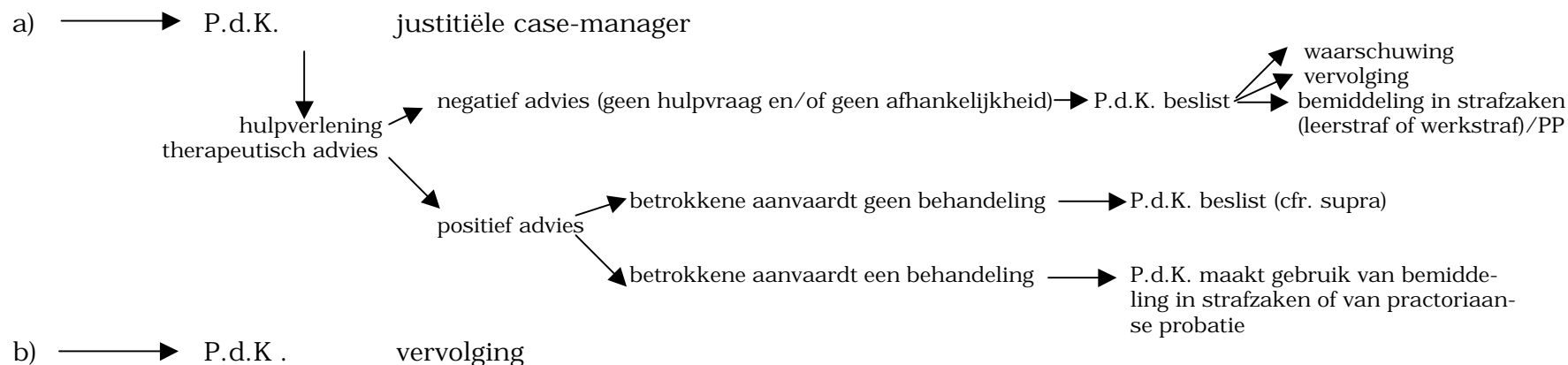
Opsporing: politie - vaststelling: * normaal PV met duidelijk aangeven van de hoeveelheden in beslag genomen drugs
 * indien er aanwijzingen zijn van problematisch gebruik wordt dit uitvoerig vermeld in het PV

- opsporingsbeleid: * richt zich prioritair naar de grote dealers
 * richt zich prioritair naar overlastsituaties (cfr. supra)
 * richt zich prioritair naar risicosituaties (cfr. supra)

Vervolging: P.d.K. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen

1. De misdrijven, voorzien in categorie 2, die gepleegd worden om te voorzien in het eigen gebruik.

In dit geval heeft men de keuze tussen 2 opties. De keuze wordt bepaald door de aanwezigheid van een problematisch gebruik en door de zwaarwichtigheid van de feiten.



2. De misdrijven, voorzien in categorie 2, worden gepleegd uit louter winstbejag of met de verzwarende omstandigheden voorzien in de drugwet

P.d.K. stelt vervolging in.

Federale Beleidsnota Drugs / Bijlage 2

Categorie 3: Druggerelateerde misdrijven, andere dan deze voorzien in categorie 1 en 2

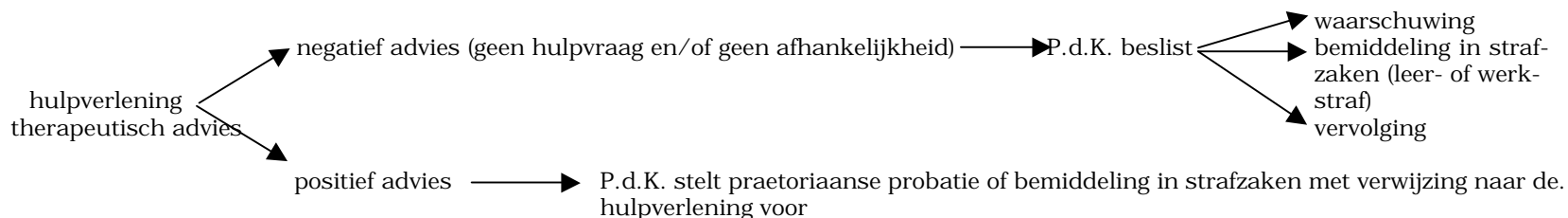
- Bedoelde misdrijven:
- verwervingsmisdrijven van zwaarwichtige aard (straatroof, gewapende overval)
 - expressieve misdrijven van zwaarwichtige aard (slagen en verwondingen, zware bedreigingen, gijzeling)
 - consensuele misdrijven van zwaarwichtige aard
 - (* lidmaatschap van criminele organisatie betrokken in drugproductie (drughandel))
 - (* productie en handel op grote schaal)
- Opsporing: politie:
- opsporingsbeleid: prioritaire aandacht
 - vaststelling: gewoon PV. Indien er in hoofde van de misdrijfpleger aanwijzingen zijn van problematisch gebruik wordt daarvan in het PV uitvoerig melding van gemaakt.
- Vervolging: P.d.K.:
- bij het beoordelen van deze categorie van misdrijven zal de P.d.K. rekening houden met volgende overwegingen:
 - Het gegeven dat een misdrijf druggerelateerd is houdt geen verzachtende omstandigheid in of verschoont de dader niet. M.a.w. de P.d.K. zal bij de beoordeling rekening houden met de zwaarwichtigheid van de feiten.
 - De P.d.K. zal ook rekening met de aanwezigheid van problematisch gebruik. In de mate van het mogelijke worden de premisses van beveiliging van de samenleving (zwaarwichtigheid van de feiten) en een geïndividualiseerde en zo vroeg mogelijke therapeutische interventie (problematisch gebruik) met elkaar verzoend.

De P.d.K. maakt een onderscheid tussen:

1. Druggerelateerde misdrijven waarbij in hoofde van de misdrijfpleger aanwijzingen bestaan van problematisch druggebruik

a) P.d.K. oordeelt dat de zwaarwichtigheid van de ter laste gelegde feiten een geïndividualiseerde afhandeling, desgewenst in therapeutische zin, niet in de weg staat.

P.d.K. —> justitiële case-manager



b) P.d.K. oordeelt dat de zwaarwichtigheid van de feiten, al dan niet gekoppeld aan de sociaal gevaarlijkheid van de misdrijfpleger, een geïndividualiseerde afhandeling, op niveau van de vervolging, in de weg staat.

—> Vervolgning omwille van de zwaarwichtigheid van de feiten

Noteer: dit sluit niet uit dat de P.d.K. bij de uitoefening van de strafvordering zich akkoord verklaart met een probatieopschorting of een probatie-uitstel. Evident ligt de beslissing bij de strafrechter.

2. Druggerelateerde misdrijven, waarbij in hoofde van de misdrijfpleger geen aanwijzingen bestaan voor problematisch druggebruik

—> Vervolgning omwille van de zwaarwichtigheid van de feiten

B. ANDERE ILLEGALE DRUGS

Wat: gebruikershoeveelheid

Opsporing: politie

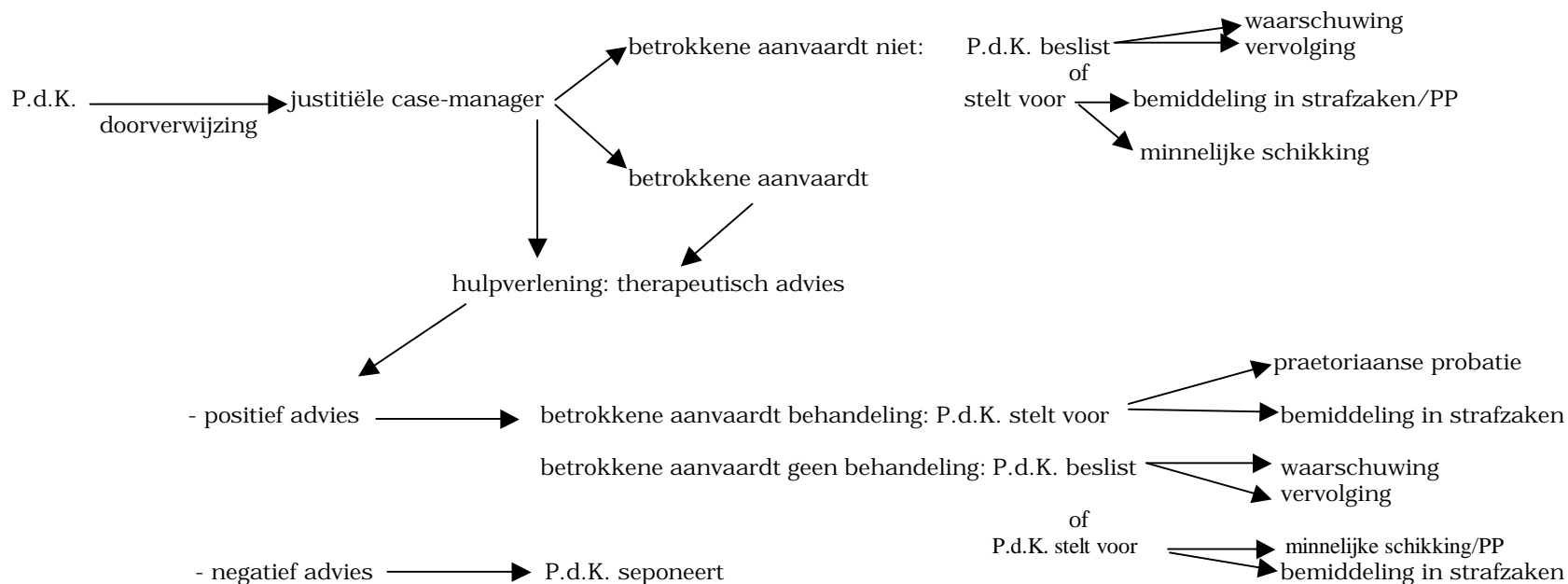
- Bij vaststelling: ~ gewoon PV
- ~ in geval van problematisch gebruik of van overlast of risicosituaties wordt dit vermeld in het PV

Opsporingsbeleid:

- *prioriteit naar overlastsituaties o.a. concentraties van gebruikers en dealers
- *prioriteit naar risicosituaties (o.a. cannabisgebruik in het verkeer, dealen in de buurt van scholen en concentraties van jongeren)

Vervolg: P.d.K

1. Aanwijzingen van problematisch gebruik



2. Overlastsituaties

P.d.K. maakt een onderscheid tussen vraagzijde en aanbodzijde

