

Tweede Kamer - Rondetafelgesprek coffeeshopbeleid – 15 mei 2014

Internationaal recht en cannabis

Een beoordeling op basis van VN-drugsverdragen en EU-drugsregelgeving van gemeentelijke en buitenlandse opvattingen pro regulering van cannabissteelt voor recreatief gebruik

P.H.P.H.M.C. van Kempen & M.I. Fedorova

Schriftelijke inbreng van Tom Blickman en Martin Jelsma, Transnational Institute (TNI)

Het Transnational Institute (TNI) heeft het rapport *Internationaal recht en cannabis* van de Radboud Universiteit Nijmegen met interesse gelezen. TNI heeft zich de afgelopen jaren ook intensief met het onderwerp bezighouden, wat ook blijkt uit de vele referenties in het rapport naar onze publicaties.¹ Recentelijk hebben we de huidige stand van zaken rond cannabis en internationaal recht nog eens op een rijtje gezet in *The Rise and Decline of Cannabis Prohibition - The History of Cannabis in the UN Drug Control System and Options For Reform*.² Ondanks de vele overeenkomsten met het Radboud rapport wat betreft de analyse van de verdragsverplichtingen, komt TNI in dat rapport tot andere conclusies wat betreft de ruimte voor het reguleren van cannabissteelt ter bevoorrading van coffeeshops of in het kader van cannabis social clubs. In deze bijdrage lichten we de belangrijkste punten van verschil in het kort uit.

Het rapport verwerpt niet alleen gereguleerde teelt maar ook het huidige coffeeshopbeleid

Gelet op het Europees recht en vooral de VN-drugsverdragen – en daarbij rekening houdend met het voorbehoud inzake het Sluikhandel Verdrag – is moeilijk verdedigbaar dat de thans bestaande gang van zaken in Nederland, waarbij de consumentenverkoop van cannabis door coffeeshops op serieuze schaal en vanuit algemeen beleid wordt toegestaan, toelaatbaar is onder het internationaal recht. Bovendien valt bezwaarlijk vol te houden dat uitbreiding van het gedoogbeleid naar cannabissteelt geen wezenlijke verandering zou behelzen maar slechts een gradueel verschil maakt. (Internationaal recht en cannabis, p. 228)

De gehanteerde verdragsinterpretatie in het Radboud rapport concludeert niet alleen dat er “*juridisch geen ruimte [is] voor het reguleren van cannabissteelt ter bevoorrading van coffeeshops of in het kader van cannabis social clubs*”, maar eveneens dat het tot nu toe gevoerde coffeeshopbeleid “*moeilijk verdedigbaar*” is onder internationaal recht. Het rapport verwerpt daarnaast “*de redenering dat uitbreiding van het coffeeshopgedoogbeleid naar cannabissteelt ten behoeve van coffeeshops zo’n kleine stap is dat, indien het huidige gedoogbeleid toelaatbaar is, die uitbreiding ook toelaatbaar moet zijn*”. Een enigszins kromme redering want in feite beargumenteert het rapport onomwonden dat het allebei niet mag, maar beweert dan dat als het ene toch mag dat niet betekent dat het andere ook zou mogen. Nu de Minister deze verdragsinterpretatie lijkt te omarmen zal hij op zijn minst moeten uitleggen hoe hij het voortbestaan van de cof-

1. D.R. Bewley-Taylor & M. Jelsma, ‘Fifty Years of the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs: A Reinterpretation’, *Series on Legislative Reform of Drug Policies*, Nr. 12, March 2011; D.R. Bewley-Taylor & M. Jelsma, ‘Regime change: Re-visiting the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs’, 23 *International Journal of Drug Policy* 2012, p. 72-81; D.R. Bewley-Taylor & M. Jelsma, ‘The Limits of Latitude. The UN drug control conventions’, *Series on Legislative Reform of Drug Policies*, Nr. 18, March 2012.

2. D.R. Bewley-Taylor, T. Blickman & M. Jelsma, *The Rise and Decline of Cannabis Prohibition: The History of Cannabis in the UN Drug Control System and Options For Reform*, Transnational Institute / Global Drugs Policy Observatory, March 2014; <http://druglawreform.info/en/rise-and-decline>

feeshops daarbinnen juridisch wel acceptabel acht en specificeren welke juridische argumenten volgens hem alleen op de teelt en niet evenzeer op de verkoop en het houden van voorraad betrekking hebben.

Jarenlang heeft Nederland verdedigd dat met het Nederlandse voorbehoud op het Sluikhandel Verdrag van 1988 coffeeshops gedoogd konden worden, maar met de omarming van het Radboud rapport lijkt deze beleidslijn losgelaten te worden als de Minister tenminste alle conclusies deelt en niet slechts de conclusies die op dit moment politiek opportuun lijken te zijn. In feite gooit de Minister de juridische verdediging van het coffeeshopbeleid die de Nederlandse regering tot nog toe gehanteerd heeft ten opzichte van de International Narcotics Control Board (INCB) en de VN verdragen overboord, want die argumentatie wordt door het Radboud rapport grondig onderuit gehaald. Het mag politiek gezien voor de Minister nu goed uitkomen om zo'n stricte verdragsinterpretatie te omarmen en daarmee zijn politieke oppositie tegen gemeentelijke experimenten rond de achterdeur problematiek te onderbouwen, maar hij moet zich wel realiseren dat hij daarmee ook de tot nu toe door de Nederlandse regering op VN niveau ingebrachte juridische onderbouwing van de legitimiteit van de coffeeshops binnen de VN verdragen in feite in de prullenbak gooit.

Als de Minister daarentegen kiest voor het behoud van het huidige coffeeshopbeleid – en daar lijkt het voorsnog op – en dus een deel van de juridische interpretatie van het Radboud rapport verwerpt, dan opent dat ook ruimte om het voorbehoud uit te breiden naar het reguleren van cannabissteelt ter bevoorrading van coffeeshops en zeker voor de gezamenlijke teelt in het kader van de Cannabis Social Club (CSC).

Cannabis Social Clubs

De bewering gemaakt in zowel de samengevatte conclusies van het Radboud rapport als in de begeleidende brief van de Minister dat het “*internationaal recht geen ruimte laat*” voor “*decriminalisering van gezamenlijke cannabissteelt*” in het kader van CSC's wordt op geen enkele manier met juridische argumenten onderbouwd. In tegendeel, het rapport bespreekt de verschillende verdragsinterpretaties hierover en concludeert dat “*beide redeneringen juridisch even verdedigbaar*” zijn. Bovendien erkent het rapport volmondig dat er geen juridische obstakels zijn om binnen het model van CSC's het strafrechtelijke gedoogbeleid uit te breiden naar de teelt:

Erop gelet dat het – vanwege de verwantschap van gezamenlijke cannabissteelt voor persoonlijk gebruik met eigen teelt voor eigen persoonlijk gebruik – verdedigbaar is om teelt binnen CSC's niet als een ernstig strafbaar feit aan te merken, heeft Nederland onder zowel de VN-drugsverdragen als het Europees recht in beginsel wel de mogelijkheid om op basis van opportuiniteitsafwegingen beleidsmatig te bepalen of het CSC's vervolgt. (p. 231)

Het rapport biedt derhalve geen enkel solide argument op basis waarvan de strafrechtelijke gedoogruimte voor experimenten met CSC's betwist zou kunnen worden. Vervolgens wijst het rapport echter op de beperkte verdragsruimte wat betreft het bestuurlijk-beleidsmatig toestaan van de teelt, verkoop en bezit van cannabis voor recreatief gebruik en concludeert dan dat er voor bestuursrechtelijk gedogen van CSC's “*dus geen plaats*” is. Die conclusie is gebaseerd op een bijzonder strikte interpretatie van de betreffende verdragsbepalingen waarvoor weliswaar in de officiële *Commentaries* steun te vinden is, maar die door meerdere landen (inclusief Nederland) en VN instanties al langere tijd niet meer gehanteerd wordt, want daarmee zouden namelijk ook gebruikersruimtes en andere harm reductie voorzieningen illegaal verklaard worden. Die boude conclusie lijkt dan ook politiek gemotiveerd, ook omdat het rapport verder geen enkele onderbouwing bevat waarom de verplichting tot inbeslagneming wel van toepassing zou zijn op CSC's of gedoogde teelt, en bijvoorbeeld niet op de bestaande voorraden in coffeeshops. Elders in het

rapport wordt – zoals gezegd – wel degelijk erkend dat een aantal van de aangevoerde juridische argumenten tegen de voorgestelde gemeentelijke experimenten evenzeer van toepassing zijn op het bestaande coffeeshop beleid, maar in de samenvattende conclusies en de begeleidende brief van de Minister blijft die nuance om politiek opportune redenen onvermeld.

Coffeeshops

Het gedogen van de cannabisteelt ter bevoorrading van de achterdeur van de coffeeshops is weliswaar, net als de huidige internationaalrechtelijke spanningen rond de voordeur van de coffeeshops, een aanvechtbare constructie, maar er is nog steeds geen overtuigend argument op tafel gekomen waarom het een wel en het ander absoluut niet aanvaardbaar zou zijn, ook niet met het argument in dit rapport dat het daarbij om een ‘wezenlijk’ en niet slechts een ‘gradueel’ verschil zou gaan. Het andere aangevoerde argument is dat teelt voor coffeeshops aangemerkt zou moeten worden als “ernstig strafbaar feit” waarvoor toepassing van het opportuniteitsbeginsel niet acceptabel zou zijn.

Inmiddels pleit de federale regering van de Verenigde Staten voor een vergelijkbare gedoogconstructie binnen de verdragen na de wettelijke regulering van de teelt in de staten Colorado en Washington.³ Nederland zou zich daar bij aan kunnen sluiten, zeker gezien het gemaakte voorbehoud op het Sluikhandelverdrag. Een vergelijkbaar voorbehoud heeft de VS nooit gemaakt, maar de federale regering is inmiddels wel van mening dat binnen de verdragsverplichtingen van eventuele vervolging kan worden afgezien indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan.

Het voorbehoud op het Sluikhandel Verdrag van 1988

Het Radboud rapport geeft ook een strikte interpretatie van het door Nederland gemaakte voorbehoud bij het Sluikhandel Verdrag van 1988 door te stellen dat het op geen enkele manier gebruikt kan worden ter legitimering van gedoogde teelt en zegt dat “*het voorbehoud geen betrekking heeft op het Enkelvoudig Verdrag, het Europees recht en allerlei in het Sluikhandel Verdrag opgenomen strafbaarstellingsverplichtingen, algemene bestrijdingsverplichtingen, inbeslagnemingsverplichtingen en bezitverbodsverplichtingen*” (p. 228). Het klopt dat het een voorbehoud betreft niet bij het eerste lid van artikel 3 (dat verplicht tot strafbaarstelling van cannabisteelt tenzij voor doeleinden die onder het 1961 verdrag zijn toegestaan), maar bij de leden 6, 7 en 8, die over handhavingskwesties gaan. Het voorbehoud opent dus geen ruimte voor het niet-strafbaar stellen van teelt, handel of verkoop van cannabis.

Het gaat echter in dit verband om artikel 3 lid 6, waarin staat dat partijen ernaar streven “*te verzekeren dat wettelijke bevoegdheden, die door hun nationale recht worden toegekend bij de beoordeling van de opportuniteit van de vervolging van personen wegens de in overeenstemming met dit artikel strafbaar gestelde feiten, zodanig worden uitgeoefend dat de opsporing en rechtshandhaving ten aanzien van deze strafbare feiten zo doeltreffend mogelijk is, mede met het oog op de noodzaak personen te weerhouden*

3. De Assistant Secretary of State for International Narcotics and Law Enforcement Affairs van de VS, Bill Brownfield, vatte de nieuwe beleidslijn van de VS onlangs samen onder de noemer “flexible interpretation”: “*if it is a living document and they are living documents [de VN drugsverdragen], living means you are allowed to adjust your interpretation as the world changes around you, the world in 1961 was a different place from the world in 2014 and we the governments and members states of the UN system should be permitted to interpret with that degree of flexibility as we move in to the 21st century.*” Het besluit van de federale regering om niet in te grijpen in Washington en Colorado verdedigde hij verder op basis van “*the right of United States government to determine how best to use its limited and in some cases scarce law enforcement and criminal justice resources to best accomplish the objectives of the conventions*”. (Speech at Focus on the International Drug Policy Debate, Center for Strategic & International Studies (CSIS), March 31, 2014; <https://www.youtube.com/watch?v=gtOLegzeEoQ>)

van het begaan van deze strafbare feiten.” In die formulering zou een beperking van het in Nederland geldende opportuniteitsbeginsel kunnen worden gelezen, en daarom maakte Nederland een voorbehoud om de op dit beginsel berustende eigen beleidsvrijheid te behouden.

In feite volgt het Radboud rapport een eerdere brief van de Minister aan de Kamer⁴ waar TNI al eerder heeft aangetoond dat de redenering niet klopt.⁵ Ten eerste is de verwijzing naar het Enkelvoudig Verdrag van 1961 niet relevant, omdat, zoals toenmalig Minister van Justitie Korthals in een brief aan de Tweede Kamer in 2002, al aangaf “*[h]et opportuniteitsbeginsel [...] niet in strijd [is] met het Enkelvoudig Verdrag van 1961, omdat dit Verdrag de nationale rechtsbeginselen respecteert. Verder heeft Nederland een voorbehoud gemaakt bij artikel 3 lid 6 van het verdrag van 1988, waardoor de bevoegdheid om in bepaalde omstandigheden af te zien van vervolging (opportuniteitsbeginsel) een zaak van het Openbaar Ministerie blijft*”. Ook hier is dus weer sprake van breuk met het in het verleden gevoerde beleid, terwijl men net zo goed voor een uitbreiding van het gedoogbeleid naar de teelt zou kunnen kiezen.

Conclusie

Kortom, het volgen van de strikte interpretatieruimte van het Radboud rapport zou onvermijdelijk betekenen dat ook het huidige coffeeshopbeleid onaanvaardbaar zou zijn binnen de huidige VN drugsverdragen. Het weigert niet alleen de achterdeur van coffeeshops te openen, maar gooit ook de voordeur op slot en is in feite een op sluipender wijze doorgevoerde herziening van de fundamenteën van het Nederlandse drugsbeleid. Dat is onwenselijk gezien de positieve resultaten die bereikt zijn door de scheiding van drugsmarkten. Gezien de maatschappelijke overlast van de illegale wietteelt is een regulering van teelt voor de bevoorrading van coffeeshops onvermijdelijk om het bestaande coffeeshopbeleid te handhaven. Het toestaan van cannabis clubs zou een welkome aanvulling zijn op het huidige beleid. Om dat mogelijk te maken, kan men ook kiezen voor het volgen van een ruimere interpretatie van de verdragen wat betreft strafrechtelijk en bestuursrechtelijk gedogen, als daar tenminste de politieke wil voor aanwezig zou zijn. Alsnog zou zo’n flexibeler interpretatie nog lang niet zo ver gaan als de ruimte die Uruguay en de VS momenteel bepleiten en al in praktijk brengen.

Wat de Minister in elk geval niet kan doen, is beweren dat hij het eens is met de juridische interpretatie van het Radboud rapport maar die vervolgens alleen toepassen op de gemeentelijke experimenten (die hij van begin af aan niet gewild heeft) en niet op het staande coffeeshopbeleid. Dat zou het toch al zo onzuivere model nog hypocrieter maken.

Verdragsaanpassingen en internationale ontwikkelingen

Op de langere termijn is het echter wel aan te bevelen om de minder fraaie gedoogconstructies te formaliseren via een aanpassing van de verdragen of door middel van een nieuw enkelvoudig verdrag dat het inmiddels verouderde verdragsregime geschikt maakt de veranderende opvattingen over de aanpak van de problematiek rond verdovende middelen. Echter, politiek en diplomatiek gezien is een verdragsherziening geen eenvoudige opgave en daarom is het belangrijk om in de tussentijd de ingebouwde manoeuvre- en interpretatieruimte van de verdragen ten volle te benutten. Het Radboud rapport is ronduit slordig in de beschrijving van de verschillende opties voor verdragsrechtelijke veranderingen, amendementen, het ver-

4. Toezeggingen coffeeshopbeleid, Ministerie van Veiligheid en Justitie, kenmerk 463287, 18 december 2013, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/12/19/brief-tweede-kamer-toezeggingen-coffeeshopbeleid.html>

5. Minister Opstelten en de burgemeesterlijke ongehoorzaamheid, Martin Jelsma, TNI weblog, 29 januari 2014; <http://druglawreform.info/en/weblog/item/5268-minister-opstelten-en-de-burgemeesterlijke-ongehoorzaamheid>

groten van interpretatieruimte, herclassificering, voorbehouden en eventuele *inter se* aanpassingen die alleen van toepassing zijn op een groep gelijkgezinde landen. Die opties worden uitgebreid besproken in TNIs recente rapport *The Rise and Decline of Cannabis Prohibition*.

Gezien de ontwikkelingen in Uruguay en de VS op gebied van cannabis regulering, de openingen in de internationale drugsdiscussie en de startende voorbereidingen voor de Speciale Sessie van de Algemene Vergadering van de VN (UNGASS) in 2016, is deze onzorgvuldige behandeling van mogelijke internationaalrechtelijke toekomstscenario's rond de VN drugsverdragen een ernstige zwakte van het rapport en zou daarom op dat punt voor de Tweede Kamer niet tot leidraad moeten dienen. De trend naar regulering van cannabis teelt lijkt onvermijdelijk, ook in Nederland gezien de brede steun onder de bevolking⁶ en het aandringen van inmiddels meer dan 50 gemeentes voor regulering door het ondertekenen van het *Joint Regulation* manifest. Is het niet met deze regering dan wel met de volgende. Het zou de Kamer en de huidige regering sieren actief mee te denken over het openen van toekomstige beleidsopties voor komende regeringen in plaats van nu de voor- en achterdeur dicht te gooien.



Transnational Institute (TNI)

De Wittenstraat 25
1052 AK Amsterdam
The Netherlands

Tel: -31-20-6626608
Fax: -31-20-6757176
E-mail: drugs@tni.org
www.druglawreform.info
www.undrugcontrol.info

6. Een peiling in december 2013, kort na de goedkeuring van de Uruguayaanse wet waarmee de teelt en distributie legaal gereguleerd wordt, laat zien dat 65% van de Nederlanders een dergelijke regulering steunt, inclusief 65% van de VVD kiezers. Als alle partijen hun kiezers serieus zouden nemen, zou er een meerderheid in de Tweede Kamer zijn van 129 zetels. (Zie: Cannabis opinion polls in the Netherlands http://druglawreform.info/images/stories/documents/Cannabis_opinion_poll_in_the_Netherlands_2.pdf)