

Samenvatting

Hoe de autoriteiten dienen om te gaan met teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops is een juridisch, maatschappelijk en politiek moeilijke maar relevante vraag. Datzelfde geldt voor nieuwe fenomenen die tot ontwikkeling komen, zoals gezamenlijke teelt en consumptie in zogenoemde Cannabis Social Clubs. Tegen deze achtergrond is de vraag die in dit onderzoek centraal staat of het legaliseren, decriminaliseren, beleidsmatig gedogen en/of anderszins reguleren van cannabis teelt voor recreatief gebruik toelaatbaar is onder het internationale recht. Daarbij richt de toetsing zich uitdrukkelijk ook op de vraag in hoeverre argumenten en plannen van Nederlandse gemeenten en buitenlandse initiatieven betreffende de regulering van cannabis teelt voor recreatief gebruik zich verhouden tot dat internationale recht. Meer in het bijzonder gaat het daarbij om het VN Enkelvoudig Verdrag 1961 zoals gewijzigd bij Protocol van 1972, het VN Sluikhandel Verdrag 1988, het zogenoemde EU Schengenacquis, het EU Gemeenschappelijk Optreden illegale drugshandel 1996 en het EU Kaderbesluit illegale drugshandel 2004. Om tot onderbouwde beantwoording van de onderzoeksvraag te komen biedt deze studie een uitgebreide en gedetailleerde uiteenzetting en analyse van deze internationale instrumenten. Ook de bevindingen en opvattingen van de internationale organen die voor het toezicht op deze instrumenten zijn aangewezen komen aan de orde. Vanuit het hieruit voortvloeiende internationaalrechtelijke kader zijn vervolgens de gemeentelijke argumenten en plannen en de buitenlandse initiatieven aan een strikt juridische toetsing onderworpen. De argumenten, plannen en initiatieven zijn daartoe eerst geïnventariseerd en gecategoriseerd.

Van primair belang voor het internationaalrechtelijk kader zijn de VN-drugsverdragen. Doel van het drugscontrolesysteem van de Verenigde Naties is het gebruik van verdovende middelen zoals cannabis te beperken tot enkel geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden. Het uitbannen van cannabis voor recreatief gebruik vormt, gelet op de preambules, de tekst, het systeem en de beraadslagingsgeschiedenis van de VN-drugsverdragen de 'object and purpose' van deze verdragen. Aan dit uitbanningsdoel ligt de veronderstelling ten grondslag dat verwezenlijking daarvan de belangen van in het bijzonder volksgezondheid en criminaliteitsbestrijding het meest adequaat vervult. Voor dit onderzoek is hierbij van belang dat cannabisproducten naast cocaproducten en papaverproducten centraal voorwerp van de verdragen zijn. Met dit aldus juist uitdrukkelijk ook op cannabis gerichte uitbanningsdoel valt het toelaten van cannabis teelt voor recreatief gebruik door het legaliseren, decriminaliseren, beleidsmatig gedogen en/of anderszins reguleren van

zodanige teelt niet te verenigen. Dat geldt dan dus onder meer voor cannabis-teelt ter bevoorrading van coffeeshops als teelt in het kader van een Cannabis Social Club. Die onverenigbaarheid is er eveneens met het Europees recht. De EU-drugsinstrumenten hebben tot doel de illegale drugshandel aan te pakken en bevestigen en bouwen voort op de verplichtingen die reeds voor de lidstaten voortvloeien uit de VN-drugsverdragen.

Ter realisering van voormeld uitbanningsdoel voorzien de VN-verdragen in een prohibitief, repressief en meerlagig handhavingssysteem, dat een aanzienlijk scala van uiteenlopende strafrechtelijke, bestuurlijke en andersoortige verplichtingen aan de verdragspartijen oplegt. Daartoe behoren onder meer verplichtingen om mee te werken aan het stelsel van ramingen (dat er toe strekt dat er alleen en in voldoende mate verdovende middelen voor geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden beschikbaar zijn), algemene verplichtingen om onder meer cannabis-teelt voor recreatieve doeleinden te bestrijden, de plicht om via strafbaarstellingen van gedragingen een totaalverbod te verwezenlijken op onder meer cannabis-teelt gericht op recreatief gebruik, vervolgingsplichten die van toepassing zijn op cannabis-teelt die niet-kleinschalig is en niet voor eigen persoonlijk gebruik is, een totaalverbod op bezit van cannabis voor recreatief gebruik, verplichtingen tot inbeslagname van ook cannabis voor recreatief gebruik, en de plicht tot invoering van en medewerking aan het systeem van internationale strafrechtelijke samenwerking. Toepassing van al deze verplichtingen zou ertoe moeten leiden dat er geen verdovende middelen – inclusief cannabis – voor recreatief gebruik in omloop zijn. De Europeesrechtelijke verplichtingen sluiten hierbij aan. Daarbij gaat het onder meer om plichten tot strafbaarstelling van cannabis-teelt voor recreatief gebruik door derden en om tegen die teelt de meest passende maatregelen te nemen ter bestrijding ervan.

Gelet op deze verplichtingen is legalisering of decriminalisering van teelt van cannabis voor recreatief gebruik onder dit internationaal recht geen optie. Gezien de verschillende vervolgingsplichten die uit de VN-drugsverdragen en het Europees recht voortvloeien ten aanzien van in beginsel ernstige strafbare feiten, is het moeilijk verdedigbaar dat beleidsmatig niet-vervolgen (strafrechtelijk gedogen) van cannabis-teelt voor aanvoer naar coffeeshops via het opportuniteitsbeginsel toelaatbaar is. Het voorbehoud dat Nederland formuleerde inzake artikel 3 lid 11 Sluikhandel Verdrag – en dus niet inzake het Enkelvoudig Verdrag, andere verplichtingen in het Sluikhandel Verdrag en het Europees recht – biedt voor Nederland eveneens onvoldoende ruimte om cannabis-teelt ten behoeve van recreatief gebruik door derden beleidsmatig of anderszins te gedogen. Die conclusie vloeit voort uit de inhoud en achtergrond van het voorbehoud, het internationaal publiekrecht volgens hetwelk voorbehouden zijn gefixeerd ten opzichte van het recht zoals geldt op het moment van het formuleren ervan, de “object and purpose” van het Sluikhandel Verdrag, en de opvatting van de International Narcotics Control Board (INCB) dat algemeen strafrechtelijk gedogen van niet op persoonlijk

gebruik gerichte cannabisteelt voor recreatieve consumptie in strijd is met de drugsverdragen. Bovendien kan het strafrechtelijke opportuniteitsbeginsel niets afdoen aan verdragsverplichtingen tot strafbaarstelling of de niet-strafrechtelijke verdragsverplichtingen die op staten rusten vanwege de VN-drugsverdragen. Verder lijkt het redelijk te veronderstellen dat – gelet op de overwegingen van onder meer het Hof van Justitie EU – het EU Kaderbesluit illegale drugshandel in beginsel ook tot vervolging van grootschalige of op illegale handel gerichte cannabisteelt voor recreatief gebruik verplicht. Ondertussen liggen de vervolgingsverplichtingen echter genuanceerder voor gezamenlijke teelt en consumptie in Cannabis Social Clubs. Weliswaar is zodanige teelt niet gelijk te stellen met teelt voor eigen persoonlijk gebruik, maar het is daarmee zodanig verwant, dat staten de vrijheid hebben om op basis van opportuniteitsoverwegingen van vervolging ervoor af te zien. Dat ontslaat die staten evenwel niet van het toepassen van de andere, veelal niet-strafrechtelijke verplichtingen tot bestrijding van teelt en bezit van cannabis.

Ondertussen is er juridisch geen ruimte om de vraag of cannabisteelt ten behoeve van recreatief gebruik onder de algemene exceptie van ‘geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden’ valt te brengen positief te beantwoorden. De exceptie is daarvoor veel te beperkt. De exceptie omvat dus niet de volksgezondheid in zijn algemeenheid, zodat argumenten die inhouden dat legalisering, decriminalisering of regulering van de cannabismarkt voor recreatief gebruik tegemoet komen aan volksgezondheidsbelangen op de VN-drugsverdragen en het daarop voortbouwende Europees recht afstuiten. Dat de verdragen daarmee een beperkte, eenzijdige en rigide benadering op volksgezondheidsbelangen laten zien doet aan deze conclusie niet af. Overigens verzet ook de INCB zich tegen oprekking van de exceptie van geneeskundige doeleinden teneinde toegang tot cannabis voor recreatief gebruik te verschaffen.

De toetsing van de gemeentelijke en buitenlandse argumenten en initiatieven voor regulering van cannabisteelt voor recreatief gebruik, bestaat uit drie onderdelen. Het eerste deel betreft een uiteenzetting en beoordeling van de juridische argumenten. Voorts komen op dezelfde wijze feitelijke, maatschappelijke en/of politieke argumenten aan bod. Het derde deel omvat de uiteenzetting en beoordeling van de verschillende reguleringsmodaliteiten zoals gemeenten deze voorstellen of in het buitenland toepassing vinden. De juridische argumenten zetten vooral in op verdragswijziging, verandering van de Lijsten bij het Enkelvoudig Verdrag, verdragsopzegging om vervolgens met formulering van een voorbehoud her toe te treden, toepassing van de exceptie ‘medisch en wetenschappelijk’ gebruik op volksgezondheidsbelangen en het hanteren van het opportuniteitsbeginsel. De conclusie luidt dat het toestaan van cannabisteelt ter bevoorrading van coffeeshops op basis van geen door de gemeenten gegeven juridische argumenten met in achtname van de VN-drugsverdragen en de Europese drugsregelgeving valt vorm te geven. Bij de feitelijke, maatschappelijk en/of politieke argumenten komen de

volksgezondheid en criminaliteitsbestrijding als belangrijkste belangen naar voren waaraan gereguleerde cannabisteelt tegemoet zou moeten komen. Veel van de in dit kader besproken argumenten reflecteren de vele problemen waarmee gemeenten rondom teelt, distributie, handel, verkoop, koop en gebruik van cannabis te maken hebben. Niettemin kunnen de argumenten inzake de volksgezondheid, de criminaliteitsbestrijding en de vervulling van andere maatschappelijke belangen, onder het internationaal recht juridisch geen legitimatie vormen voor het toelaten van cannabisteelt voor recreatief gebruik ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops of andere distributiepunten. Bij de verschillende reguleringsmodaliteiten in het laatste deel van de toetsing gaat het onder meer om gereguleerde legalisering (Uruguay en de deelstaten Colorado en Washington), gezamenlijke teelt in Cannabis Social Clubs (België, Spanje en Uruguay), cannabisteelt door non-profit kwekers, cannabisteelt door commerciële partijen met vergunning, en cannabisteelt voor recreatief gebruik onder de sluier van medische of wetenschappelijke programma's. De conclusie ten aanzien van al deze modaliteiten is dat het internationaalrechtelijk drugsbestrijdingskader geen ruimte laat voor het legaliseren, decriminaliseren, beleidsmatig gedogen en/of anderszins reguleren daarvan. Alleen voor Cannabis Social Clubs geldt niettemin dat een staat die dergelijke clubs alleen feitelijk en dus ongeregeerd ongemoeid laat, minder gauw in strijd komt met de verplichtingen ingevolge de VN-drugsverdragen en het Europees recht.

De slotconclusie is daarmee dat het legaliseren, decriminaliseren, beleidsmatig gedogen en/of anderszins reguleren van cannabisteelt voor de recreatieve gebruikersmarkt niet toelaatbaar is onder de VN-drugsverdragen en onder het Europees recht. Dit betekent aldus ook dat er gelet op de internationale verplichtingen inzake drugsbestrijding, geen ruimte is voor regulering van cannabisteelt ter bevoorrading van coffeeshops, in het verband van Cannabis Social Clubs of via andere modaliteiten die strekken tot recreatief gebruik door derden.