NJB 2016/2063

# Initiatiefwetsvoorstel ‘Wet gesloten coffeeshopketen’

Anita van den Berg & Jan van der Grinten, datum 14-11-2016


| | |
|---|---|
| Datum | 14-11-2016 |
| Auteur | Anita van den Berg & Jan van der Grinten[1] |
| Folio weergave | Download gedrukte versie (PDF) |
| Vakgebied(en) | Horecarecht / Drugs<br>Bijzonder strafrecht / Opiumwet |


Het initiatiefwetsvoorstel dat de achterdeur van coffeeshops wil reguleren is volgens de Raad van State moeilijk te rijmen met de VN- drugsverdragen. Het woord ‘ontheffing’ vervangen door ‘gedoogbesluit’ verandert daar niets aan.

In februari 2015 is door Tweede Kamerleden Berndsen-Jansen en Bergkamp het initiatiefwetsvoorstel ‘Wet regulering voor- en achterdeur van coffeeshops’ aanhangig gemaakt.[2] Het betreft een wijziging van de Opiumwet waarmee de initiatiefneemster (inmiddels zet Bergkamp de verdediging van het wetsvoorstel alleen voort)[3] een einde wil maken aan de zogenaamde ‘achterdeurproblematiek’ (het is toegestaan een gebruikershoeveelheid cannabis te bezitten en te verkopen maar de teelt en aanvoer ervan zijn verboden). Kern van het wetsvoorstel uit 2015 is dat delen van de teelt en verkoop van cannabis worden gelegaliseerd door middel van ontheffingen. Daarmee wordt getracht een oplossing te bieden voor verschillende problemen, namelijk dat de georganiseerde misdaad garen spint bij de achterdeurproblematiek, dat het ongecontroleerde gebruik van pesticides en verzwaringsmiddelen in de grootschalige hennepteelt gezondheidsrisico’s met zich brengt, dat illegale hennepteelt het risico van brand, wateroverlast en verloedering van woningen meebrengt en dat zich openbare-ordeproblemen voordoen rondom de teelt van cannabis en de aflevering daarvan aan coffeeshops.[4]
De Raad van State heeft zich over verschillende aspecten van het wetsvoorstel kritisch uitgelaten.[5] Een belangrijke conclusie is dat het wetsvoorstel in strijd is met internationaal recht, aangezien het uitsluit dat strafvervolging wegens teelt, bezit en verkoop van cannabis plaatsvindt indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan en op die basis een ontheffing is verkregen. Dit komt neer op gereguleerde legalisering, hetgeen volgens de Raad van State niet is toegestaan onder de VN-drugsverdragen.[6]
De opvatting van de Raad van State past in de lijn van het WODC-onderzoek ‘Internationaal recht en cannabis’[7] uit 2014. Daarin wordt geconcludeerd dat het op grond van de VN-drugsverdragen niet is toegestaan cannabisteelt en -handel voor recreatief gebruik op enigerlei wijze toe te staan. De discussie over de internationaalrechtelijke toelaatbaarheid van gereguleerde legalisering is daarmee echter niet beslecht. Dit jaar verscheen het onderzoek ‘Internationaal recht en cannabis II’,[8] uitgevoerd door dezelfde onderzoekers, waarin wél ruimte wordt gezien voor gereguleerde legalisering van cannabisteelt en -handel ten behoeve van de recreatieve gebruikersmarkt. De verschillende uitkomsten van deze onderzoeken kunnen worden verklaard doordat in het tweede onderzoek is


Alle (auteurs-)rechten op dit document berusten bij Wolters Kluwer Nederland B.V. of haar licentiegevers en worden uitdrukkelijk voorbehouden. Dit document is gegenereerd op 18-11-2016. Kijk voor meer informatie over de diensten van Wolters Kluwer op www.wolterskluwer.nl

nagegaan of er op grond van positieve mensenrechtenverplichtingen[9]ruimte is voor legalisering. De onderzoekers concluderen dat die ruimte slechts kan bestaan indien de staat – oprecht, overtuigend, onderbouwd en ondersteund door democratische besluitvorming – van oordeel is dat gereguleerde legalisering de vereiste bescherming van de verdragsrechten het meest adequaat verzekert.[10]
De initiatiefneemster heeft op de pittige kritiek van de Raad van State gereageerd met een aangepast wetsvoorstel.[11]De panacee die zij als oplossing aandraagt, komt erop neer dat de 'ontheffing' voor een coffeeshop of voor de teelt van hennep en hasjiesj in het wetsvoorstel wordt vervangen door een 'gedoogbesluit' van de burgemeester respectievelijk de Minister van VWS. Volgens de initiatiefneemster is daarmee niet langer sprake van 'legalisering', omdat de illegale handel, ook al wordt hij gedoogd, verboden blijft. In de memorie van toelichting wordt vervolgens gesuggereerd dat met deze oplossing de verdragsrechtelijke bezwaren zijn weggenomen.
Wij menen dat deze *Etikettenschwindel* niet kan verhullen dat het karakter van het besluit waarbij de verboden activiteiten worden toegelaten ongewijzigd is gebleven en dat feitelijk nog steeds sprake is van een ontheffing: een beschikking waarbij in een individueel geval een uitzondering op een wettelijk verbod of gebod wordt gemaakt (zie artikel 125 lid 2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). De verboden gedragingen blijven namelijk niet strafbaar, zoals bij 'gewoon' gedogen het geval is: het voorgestelde artikel 9b van de Opiumwet bepaalt dat bij handelen op grond van een gedoogbesluit strafvervolging *uitgesloten* is. Dat ligt overigens ook voor de hand als mede ter vergroting van de rechtszekerheid bij formele wet wordt voorzien in een stelsel dat de cannabisteelt en -verkoop reguleert. Het is echter niet zuiver dit te presenteren als een tegemoetkoming aan de kritiek op het eerdere voorstel omdat de gekozen oplossing daar niets aan afdoet. Het wetsvoorstel, hoe goed bedoeld ook, is dan ook nog steeds moeilijk te rijmen met de hiervoor genoemde verdragen. Het is de vraag of het beroep van de initiatiefneemster op de nieuwe inzichten uit het onderzoek 'Internationaal recht en cannabis II' (gereguleerde legalisering is mogelijk op grond van positieve mensenrechtelijke verplichtingen) tot een andere conclusie leidt. De Raad van State was er in ieder geval geenszins van overtuigd dat het voorstel daadwerkelijk en in voldoende substantiële mate effectief zal zijn. De kans lijkt ons dan ook reëel dat de rechter de wet in voorkomend geval (bijvoorbeeld als een belanghebbende de sluiting van een gedoogde coffeeshop vordert) buiten toepassing zal laten op grond van artikel 94 Gw.

Voetnoten

[1]
Mr. J.H.A. van der Grinten en mr. dr. A.E.M. van den Berg zijn beiden advocaat bij Kennedy Van der Laan, Amsterdam. Jan van der Grinten is daarnaast als gastdocent verbonden aan de Universiteit Leiden.

[2]
*Kamerstukken II* 2014/15, 34165, 1.

[3]
*Kamerstukken II* 2016/17, 34165, 4.

[4]
*Kamerstukken II* 2014/15, 34165, 3, p. 4 en 7.

[5]
*Kamerstukken II* 2016/17, 34165, 5.

[6]
De internationaalrechtelijke kaders voor cannabisteelt en -handel worden gevormd door drie VN-verdragen: het VN Enkelvoudig Verdrag 1961, zoals gewijzigd bij Protocol van 1972 (hierna: 'EV'), het Verdrag inzake psychotrope stoffen uit 1971 en het VN


Alle (auteurs-)rechten op dit document berusten bij Wolters Kluwer Nederland B.V. of haar licentiegevers en worden uitdrukkelijk voorbehouden. Dit document is gegenereerd op 18-11-2016. Kijk voor meer informatie over de diensten van Wolters Kluwer op www.wolterskluwer.nl

Sluikhandelverdrag 1988 (hierna: 'SV'). Voorts gelden er Unierechtelijke besluiten, te weten het zogenoemde EU Schengenacquis, het EU Gemeenschappelijk Optreden illegale drugshandel 1996 en het EU Kader Kaderbesluit illegale drugshandel 2004.

[7]
P.H.P.H.M.C. van Kempen & M.I. Fedorova, *Internationaal recht en cannabis. Een beoordeling op basis van VN-drugsverdragen en EU-drugsregelgeving van gemeentelijke en buitenlandse opvattingen pro regulering van cannabisteelt voor recreatief gebruik*, in opdracht van WODC, Deventer: Wolters Kluwer 2014.

[8]
P.H.P.H.M.C. van Kempen & M.I. Fedorova, *Internationaal recht en cannabis II. Regulering van cannabisteelt en -handel voor recreatief gebruik: positieve mensenrechtenverplichtingen versus VN-drugsverdragen*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.

[9]
De onderzoekers noemen in dit verband het recht op gezondheid, leven en privéleven en het recht verschoond te blijven van onmenselijke behandeling.

[10]
*Internationaal recht en cannabis II*, p. 173.

[11]
*Kamerstukken II* 2016/17, 5, p. 10.


Alle (auteurs-)rechten op dit document berusten bij Wolters Kluwer Nederland B.V. of haar licentiegevers en worden uitdrukkelijk voorbehouden. Dit document is gegenereerd op 18-11-2016. Kijk voor meer informatie over de diensten van Wolters Kluwer op www.wolterskluwer.nl