

EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

Zittingsdocument

DEFINITIEVE VERSIE
A5-0095/2004

23 februari 2004

*

VERSLAG

over het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van illegale drugshandel (15102/2/2003 - C5-0618/2003 - 2001/0114(CNS))

(Hernieuwde raadpleging)

Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Arie M. Oostlander

Verklaring van de gebruikte tekens

- * Raadplegingsprocedure
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- **I Samenwerkingsprocedure (eerste lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- **II Samenwerkingsprocedure (tweede lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt
Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt
- *** Instemming
Meerderheid van de leden van het Parlement, behalve in de in de artikelen 105, 107, 161 en 300 van het EG-Verdrag en in artikel 7 van het EU-Verdrag bedoelde gevallen
- ***I Medebeslissingsprocedure (eerste lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- ***II Medebeslissingsprocedure (tweede lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt
Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt
- ***III Medebeslissingsprocedure (derde lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van de gemeenschappelijke ontwerp tekst

(De aangeduide procedure is gebaseerd op de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag.)

Amendementen op wetsteksten

Door het Parlement aangebrachte wijzigingen worden in vet cursief aangegeven. De markering in mager cursief is een aanwijzing voor de technische diensten en betreft passages in de wetstekst waarvoor een correctie wordt voorgesteld (bijvoorbeeld aperte fouten of weglatingen in een taalversie). Dergelijke correcties moeten worden goedgekeurd door de betrokken technische diensten.

INHOUD

	Blz.
PROCEDUREVERLOOP	4
ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT	5
TOELICHTING	6
MINDERHEIDSSTANDPUNT	9

PROCEDUREVERLOOP

Op 25 april 2002 bepaalde het Europees Parlement zijn standpunt inzake het voorstel van de Commissie met het oog op de goedkeuring van een kaderbesluit van de Raad betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van illegale drugshandel (COM(2001) 259 - 2001/114(CNS)).

Bij schrijven van 9 december 2002 raadpleegde de Raad, overeenkomstig de artikelen 31 e), 34, lid 2 b), en 39, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Parlement opnieuw over het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van illegale drugshandel (15102/2/2003).

Op 15 december 2003 gaf de Voorzitter van het Parlement kennis van de verwijzing van dit voorstel naar de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken als commissie ten principale (C5-0618/2003).

De commissie benoemde reeds op haar vergadering van 11 juli 2001 de heer Arie M. Oostlander tot rapporteur.

De commissie behandelde de tekst van de Raad en het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 21 januari en 19 februari 2004.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 20 stemmen voor en 2 tegen bij 2 onthoudingen haar goedkeuring aan de ontwerpwetgevingsresolutie.

Bij de stemming waren aanwezig: Jorge Salvador Hernández Mollar (voorzitter), Johanna L.A. Boogerd-Quaak en Giacomo Santini (ondervoorzitters), Arie M. Oostlander (rapporteur), Mary Elizabeth Banotti, Kathalijne Maria Buitenweg (verving Alima Boumediene-Thiery), Michael Cashman, Carmen Cerdeira Morterero, Gérard M.J. Deprez, Adeline Hazan, Marie-Thérèse Hermange (verving Charlotte Cederschiöld), Margot Keßler, Timothy Kirkhope, Eva Klamt, Luís Marinho (verving Sérgio Sousa Pinto), Marjo Matikainen-Kallström (verving Thierry Cornillet), Elena Ornella Paciotti, Paolo Pastorelli (verving Marcelino Oreja Arburúa), Hubert Pirker, Bernd Posselt, Olle Schmidt (verving Baroness Ludford), Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusí en Maurizio Turco.

Het verslag werd ingediend op 23 februari 2004.

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van illegale drugshandel (15102/2003 - C5-0618/2003 - 2001/0114/CNS))

(Raadplegingsprocedure)

Het Europees Parlement,

- gelet op de ontwerptekst van de Raad (15102/2/2003)¹,
 - gezien het voorstel van de Commissie aan de Raad (COM(2001) 259)²,
 - gelet op zijn standpunt van 25 april 2002³,
 - gelet op de artikelen 31 e) en 34, lid 2 b), van het Verdrag betreffende de Europese Unie,
 - geraadpleegd door de Raad overeenkomstig artikel 39, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (C5-0618/2003),
 - gelet op de artikelen 106, 67 en 71, lid 3, van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken (A5-0095/2004),
1. hecht zijn goedkeuring aan het kaderbesluit van de Raad betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van illegale drugshandel; merkt op dat dit kaderbesluit een beslissende stap is op weg naar justitiële samenwerking in strafzaken;
 2. verzoekt de Raad, wanneer hij voornemens is af te wijken van de door het Parlement goedgekeurde tekst, het Parlement hiervan op de hoogte te stellen;
 3. verzoekt de Commissie haar werkzaamheden voort te zetten en te komen met nieuwe voorstellen voor de totstandbrenging van een gemeenschappelijke justitiële ruimte op het gebied van het strafrecht;
 4. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.

¹ Nog niet in het PB gepubliceerd.

² PB C 270 van 25.9.2001, blz. 144.

³ PB C 131E van 6.6.2003, blz. 15.

TOELICHTING

Beknopte voorgeschiedenis

Eind mei 2001 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan het voorstel voor een kaderbesluit ter bestrijding van de illegale drugshandel. Meer dan twee jaar later kwam er in de Raad onverwacht een akkoord tot stand. Niet zonder problemen hechtte het Parlement zijn goedkeuring aan een raadplegingsverslag over dit kaderbesluit dat aanvankelijk was terugverwezen naar de commissie. Er moesten twee compromisamendementen (inzake de toepassings sfeer en de straffen) worden opgesteld, waarna het Parlement ten slotte in april 2002 (na zeven maanden van beraadslagingen) zijn advies kon uitbrengen.

In de tussentijd kon er in de Raad geen vooruitgang worden geboekt en werd duidelijk dat Nederland aanzienlijke bezwaren tegen de tekst had. In november 2003 wist het Italiaanse voorzitterschap echter een akkoord te bereiken. De tekst is thans bij enkele nationale parlementen (Nederland, Ierland, Zweden en Denemarken) en bij het Europees Parlement in behandeling.

De uiteindelijke vaststelling van het kaderbesluit betekent in elk geval een psychologische stimulans voor de Europese Unie en voor de communautaire justitiële samenwerking in strafzaken. Aangetoond is dat het mogelijk is tot overeenstemming te komen over een tekst. Uiteraard zou het Europese aanhoudingsbevel kunnen worden gebruikt om de naleving van het kaderbesluit, zodra het ten uitvoer is gelegd, af te dwingen.

Inhoud

De hele tekst zoals voorgesteld door de Commissie is gewijzigd. De Commissie wenste striktere *definities* dan de definities in de VN-verdragen inzake drugsbestrijding, maar de Raad keerde terug naar de definities zoals vastgelegd in deze verdragen (art. 1, lid 1). Alle vormen van handel, kweek en verkoop worden strafbaar gesteld, d.w.z. productie, verwerking, verkoop, vervoer, verspreiding, teelt (van papavers, coca- of cannabisplanten) en bezit, alsmede aankoop met een van de verboden activiteiten als oogmerk (art. 2, lid 1). Hoewel impliciet aanwezig in de oorspronkelijke tekst, bevat de goedgekeurde tekst een duidelijk verzoek om strafbaarstelling van de productie van precursoren voor synthetische drugs wanneer deze worden geproduceerd met als doel drugs te vervaardigen.

Met drugs verband houdende activiteiten uitsluitend ten behoeve van persoonlijk gebruik, zoals omschreven in de nationale wetgeving, vallen niet onder dit kaderbesluit (art. 2, lid 2). Dit was een van de belangrijkste amendementen van het Europees Parlement en beantwoordt aan het subsidiariteitsbeginsel. Juridisch betekent het dat de lidstaten, indien gewenst, persoonlijk gebruik strafbaar kunnen stellen, maar daartoe door dit kaderbesluit niet worden verplicht.

De omschreven activiteiten worden bestraft met een maximumgevangenisstraf van ten minste één tot drie jaar. De lidstaten kunnen echter desgewenst zwaardere straffen opleggen (art. 4, lid 1).

Wanneer er sprake is van grote hoeveelheden drugs of drugs die bijzonder gevaarlijk zijn voor de gezondheid, wordt de maximumstraf ten minste vijf tot tien jaar (art. 4, lid 2). Indien de strafbare feiten zijn gepleegd door criminele organisaties bedraagt de maximumstraf ten minste tien jaar (art. 4, lid 3). Hierbij kan uiteraard gebruikgemaakt worden van het Europees aanhoudingsbevel.

Niet duidelijk is welke hoeveelheid van welke soort drugs moet worden beschouwd als kleinschalige of grootschalige handel. Uiteraard is het niet de taak van de EU om een gedetailleerde strafwetgeving vast te stellen, maar te verwachten is dat de jurisprudentie in de verschillende lidstaten sterk uiteen zal lopen.

Uitlokking van, medeplichtigheid aan en poging tot het plegen van een van deze strafbare feiten wordt eveneens strafbaar gesteld (art. 3). Artikel 3, lid 2, is van belang daar gevallen van pogingen tot het aanbieden of het bereiden van drugs in dezelfde mate strafbaar moeten zijn als de handelingen zelf. Juridische samenwerking en uitzetting worden echter niet verplicht gesteld. Naar verluidt heeft deze formulering het akkoord met Nederland vergemakkelijkt.

Het valt te betreuren dat er in de tekst geen sprake is van *verzwarende omstandigheden*. Het Parlement had sterk aanbevolen dit begrip in de tekst te handhaven. Niet duidelijk is waarom de Raad deze term heeft geschrapt, maar het is mogelijk dat hij de handen van de rechter niet heeft willen binden.

Vreemd genoeg heeft de Raad het begrip *verzachtende omstandigheden* wel gehandhaafd, hoewel de lijst van deze omstandigheden kort is (artikel 5). Een meerderheid in het Parlement wenste de verzachtende omstandigheden uit de tekst te verwijderen, daar dit begrip niet in alle lidstaten in het wetboek van strafrecht is opgenomen. Dit argument werd door de Commissie in haar advies over de door het parlement aangenomen teksten krachtig van de hand gewezen.

De Nederlandse uitzonderingspositie en de gevolgen ervan

De Nederlandse vastberadenheid om het bezit van kleine hoeveelheden softdrugs en de verkoop ervan in "koffieshops" te kunnen blijven gedogen, was een van de grootste problemen die moesten worden opgelost om tot een definitief akkoord te komen. Hoewel verkoop en bezit van drugs in Nederland verboden zijn, worden personen die in het bezit zijn van kleine hoeveelheden drugs nooit vervolgd. In theorie wordt met dit kaderbesluit geen enkele lidstaat gevraagd zijn drugsbeleid te wijzigen en Nederland zou de koffieshops dus kunnen blijven gedogen. Toch wordt verwacht dat Nederland de straffen op de verkoop van kleine hoeveelheden drugs zal verhogen van één maand tot één jaar. Het gedoogbeleid kan echter blijven bestaan. De Raad en de Commissie hebben uitdrukkelijk verklaard dat op dit punt het subsidiariteitsbeginsel toepassing dient te vinden.

Niettemin lijkt Nederland bereid zijn wetgeving aan te scherpen, gezien het feit dat de Nederlandse minister van Justitie heeft bevestigd dat zijn regering hoopt dat de koffieshops zich zullen beperken tot verkoop aan ingezetenen. In een verklaring heeft de Raad te kennen gegeven voornemens te zijn het verschijnsel drugstoerisme te ontmoedigen.

Het verslag van het Europees Parlement naar aanleiding van de hernieuwde raadpleging

Hoewel het juridisch mogelijk is om in dit verslag amendementen op de tekst van de Raad op te nemen, is het onwaarschijnlijk dat de Raad ook maar één woord zal wijzigen in een tekst waarover door deze instelling pas na achttien maanden unanieme overeenstemming werd bereikt. Politiek gezien is het derhalve wijzer de goedgekeurde tekst van het kaderbesluit te aanvaarden in het besef dat dit een eerste kleine, maar zeer beslissende stap is op weg naar een gemeenschappelijke justitiële ruimte.

Ook inhoudelijk zou het Parlement akkoord moeten gaan met de door de Raad voorgestelde tekst, daar de twee belangrijke compromisamendementen (inzake de toepassingsfeer en de straffen) in de tekst zijn erkend. Bovendien is duidelijk dat met dit kaderbesluit niet van de lidstaten wordt verlangd dat zij hun drugsbeleid wijzigen.

19 februari 2004

MINDERHEIDSSTANDPUNT

van Maurizio Turco, Marco Cappato en Ilka Schröder

Het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad inzake de bestrijding van de illegale drugshandel heeft niet alleen betrekking op de kwestie van de drugshandel, zoals vermeld in de titel, maar is duidelijk meeromvattend doordat het ten onrechte alle handelingen die verband houden met illegale drugs strafbaar stelt, met als enige uitzondering het vaag gedefinieerde begrip "persoonlijk gebruik". Geringe overtredingen van de drugswetgeving die indirect verband houden met persoonlijk gebruik - zoals het doorgeven van een joint aan een vriend - worden gelijkgesteld met "drugshandel", terwijl boetes worden geharmoniseerd en gevangenisstraffen worden opgelegd teneinde het Europees aanhoudingsbevel te kunnen toepassen op deze nieuwe "Euro-misdrijven". De EP-amendementen bij de eerste lezing, die door de Raad volledig genegeerd zijn, en die opnieuw werden ingediend in de commissie voor de tweede lezing - en die beogen het toepassingsgebied van de kaderrichtlijn tot de internationale drugshandel met toepassing van het subsidiariteitsbeginsel te beperken - zijn verworpen. Het contraproductieve resultaat van de goedkeuring van dit kaderbesluit, afgezien van de vernedering van het EP tegenover de Raad, is de versterking van het internationale algehele verbod, de toeneming van de winsten van de drugshandelaren, de corruptie van de instellingen, alsmede de repressie van drugsgebruikers.