



DE BESLUITVORMING ROND DRUGS IN DE EUROPESE UNIE

Tim Boekhout van Solinge

De besluitvorming rond drugs in de Europese Unie

CEDRO
METS EN SCHILT
AMSTERDAM

ISBN 90 5330 285 9
NUGI 746/651/654/691

© 2000 Tim Boekhout van Solinge, Amsterdam

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever

No part of this book may be reproduced in any form of print, photoprint, microfilm, or any other means without written permission from the publisher

OMSLAGONTWERP
Victor Levi, Amsterdam

ZETWERK
MMS Grafisch Werk, Amsterdam

DRUK
Haasbeek, Alphen a/d Rijn

CEDRO (Centrum van Drugsonderzoek)
Universiteit van Amsterdam
P.O. Box 94208
NL-1090 GE Amsterdam
e-mail: cedro@frw.uva.nl
<http://www.cedro-uva.org/>

Mets en Schilt, uitgevers en distributeurs VOF
Westeinde 16
NL-1017 ZP Amsterdam
e-mail: uitgmets@wxs.nl

Orderform on internet:
<http://www.cedro-uva.org/bookstore/>

Deze uitgave is mogelijk gemaakt door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

INHOUD

ALGEMENE INLEIDING EN HANDLEIDING	7
I ACHTERGROND, VERANTWOORDING EN METHODOLOGIE	II
1.1 <i>Achtergrond: internationale drugscontrole</i>	II
1.2 <i>Verantwoording en methodologie</i>	15
2 DE BEVOEGDHEDEN VÓÓR EN NA HET VERDRAG VAN MAASTRICHT	21
2.1 <i>Inleiding</i>	21
2.2 <i>Het institutioneel kader vóór Maastricht</i>	21
2.3 <i>Europese initiatieven op drugsgebied vóór Maastricht</i>	23
2.4 <i>Het institutioneel kader sinds Maastricht</i>	31
2.5 <i>Het Akkoord van Schengen</i>	40
2.6 <i>Het Verdrag van Amsterdam</i>	41
2.7 <i>Conclusie</i>	43
3 DE TRIAS VAN COMMISSIE, RAAD EN PARLEMENT	47
3.1 <i>Inleiding</i>	47
3.2 <i>De Europese Commissie</i>	48
3.3 <i>De Raad</i>	56
3.4 <i>Het Europees Parlement</i>	63
3.5 <i>Competentiestrijd over het drugsdossier</i>	74
3.6 <i>De machtsvraag en het democratisch deficit</i>	82
3.7 <i>Conclusie</i>	89
4 DE EUROPESE BESLUITVORMING ROND DRUGS EN HAAR DYNAMIEK	93
4.1 <i>Inleiding</i>	93
4.2 <i>Drugs op de politieke agenda</i>	94
4.3 <i>Het politieke gebruik van drugs</i>	102

4.4	<i>Het proces van agendering</i>	106
4.5	<i>Drugs en de bureaucratische dynamiek</i>	115
4.6	<i>Het EU-drugsvraagstuk als vicieuze cirkel</i>	119
4.7	<i>Internationale samenwerking op drugsgebied</i>	129
4.8	<i>Conclusie</i>	137
5	SLOT: EEN EU-DRUGSBELEID?	141
5.1	<i>Inleiding</i>	141
5.2	<i>Harmonisering van het drugsbeleid?</i>	142
5.3	<i>De gemeenschappelijke optredens</i>	145
5.4	<i>De Actieplannen en strategieën inzake drugs</i>	149
5.5	<i>Conclusie</i>	164
	NOTEN	173
	GERAADPLEEGDE LITERATUUR	185

ALGEMENE INLEIDING EN HANDLEIDING

Inleiding

Binnen de Europese Unie staat de drugsproblematiek hoog op de agenda. Weliswaar valt drugsbeleid nog hoofdzakelijk onder de competentie van de afzonderlijke lidstaten, maar deze maken in de Raad van de Europese Unie steeds vaker afspraken over de gezamenlijke aanpak van de drugsbestrijding. Daarnaast heeft de Europese Commissie in het kader van het communautaire beleid nog aanvullende bevoegdheden op het drugsdossier.

Tot enkele jaren geleden waren drugs nauwelijks onderwerp van gesprek binnen de EU-instituties, om de eenvoudige reden dat zij geen Europees politieke issue waren. Het feit dat drugs dit nu wel zijn, heeft vooral te maken met de vele veranderingen die zich hebben voorgedaan in het Europese politieke landschap, in het bijzonder de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht in 1993. Daarvóór was de Europese samenwerking hoofdzakelijk economisch van aard. Met 'Maastricht' werd de samenwerking aanzienlijk uitgebreid tot andere beleidsterreinen, waaronder ook aspecten van de drugsproblematiek. Sindsdien zijn de beleidsterreinen waar de EU bevoegd is ingedeeld in drie pijlers en in elk der pijlers komen drugs ter sprake. In de eerste pijler is dit in het kader van de ontwikkelingsamenwerking en de gemeenschappelijke maatregelen op volksgezondheidsgebied die de Commissie neemt als aanvulling op wat de lidstaten in nationaal verband reeds doen. Ook in de tweede pijler van het gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid zijn drugs onderwerp van gesprek. In de derde pijler komt het thema nog het meest aan de orde, namelijk in het kader van het beleid en de afspraken die worden gemaakt over politie- en justitiesamenwerking.

In de relatief korte periode dat aspecten van de drugsproblematiek tot de competentie van de EU behoren, heeft dit thema een belangrijke plaats

gekregen op de politieke agenda. Binnen de drie belangrijkste organen van de EU – Raad, Commissie en Parlement – komt de drugsproblematiek uitvoerig ter sprake. Ook op de agenda van de Europese Raad, de top van regeringsleiders, heeft zij een vaste plaats verworven. Een belangrijke reden voor de actieve rol die de EU speelt bij de drugsbestrijding, zo valt in menig EU-document te lezen, is dat drugs behoren tot de grootste bedreigingen van de samenleving en mensheid. Uit verschillende brochures en publicaties van de EU komt dan ook naar voren dat de EU de nodige activiteiten wil ontplooiën ter bestrijding van deze “drugsplaag”, want het “spreekt vanzelf dat drugs een verwoestend effect hebben op gezondheid, veiligheid op het werk en menselijke verhoudingen”.¹

Drugsmaatregelen worden niet alleen genomen binnen de EU-landen zelf, maar in toenemende mate wordt de noodzaak hiertoe ook betrokken bij dialogen die de EU aangaat met derde landen. Het gaat dan niet alleen om landen die wensen toe te treden, maar het betreft eigenlijk alle landen waarmee de EU betrekkingen aangaat – van welke aard dan ook. De EU heeft daarbij als politieke lijn geformuleerd dat het nemen van drugsmaatregelen geldt als voorwaarde voor samenwerking met de EU. Drugsbeleid is daarmee feitelijk een onderdeel geworden van het buitenlandbeleid van de EU.

Deze studie beschrijft op welke wijze de EU omgaat met het drugsdossier. Uiteraard wordt aandacht besteed aan de activiteiten die de verschillende organen van de EU en hun gremia ontplooiën op druggebied. Het is echter niet de bedoeling hier een zeer uitvoerige beschrijving van te geven omdat dat niet het voornaamste doel van deze studie is.

Een belangrijker onderzoeksvraag is hoe het drugsbeleid zoals dat wordt gevoerd en uitgedragen door de EU nu eigenlijk tot stand komt. Waarom heeft het drugsthema in korte tijd zo'n prominente plaats op de politieke agenda van de EU gekregen? Welke organen, gremia, landen, individuen, of andere (f)actoren zijn hier van invloed of zetten de toon? Belangrijker dan de feitelijke activiteiten van de EU op drugsgebied zullen in dit rapport dus zijn de achterliggende mechanismen die bepalen hoe en waarom drugs op de agenda komen en welke factoren en machtsrelaties daarbij een rol spelen.

Handleiding

De hoofdstukken van deze studie vormen weliswaar een geheel, maar de studie is zo opgebouwd dat de hoofdstukken ook afzonderlijk zijn te lezen. Dit kan er toe leiden dat men bij lezing soms herhalingen aantreft. Op de lezer die reeds enigszins vertrouwd is met de EU-structuren zal dit wellicht als overbodig overkomen, maar voor de lezer voor wie de EU nog vooral een labyrint is, kunnen dit soort doublures nuttig zijn.

Deze studie is te plaatsen in een breder kader van studies naar internationale drugscontrole, een beleidsterrein dat sinds het begin van de eeuw wordt gedomineerd door de VS. De EU is uitgegroeid tot de belangrijkste internationale organisatie in Europa, en zelfs een van de belangrijkste in de wereld. Het is te verwachten dat met de toenemende samenwerking op economisch, politiek en militair gebied haar invloed in de wereld in de toekomst nog groter wordt. Op het internationale toneel van drugscontrole is de EU sinds kort actief. Om de ontwikkelingen op dit beleidsterrein te kunnen volgen is het van belang inzicht te krijgen in de wijze waarop het drugsdossier wordt behandeld in en door de EU, een belangrijke nieuwe speler op dit gebied.

In hoofdstuk 1 zal kort worden ingegaan op de geschiedenis van internationale drugscontrole. Dit hoofdstuk is vooral van belang voor degenen die geïnteresseerd zijn in de ruimere, historische achtergrond van het huidige internationale beleid en de rol van de VS hierin. Ook gaat dit hoofdstuk in op de bijzondere rol die het drugsthema soms speelt in de politiek.

De bedoeling van hoofdstuk 2 over het institutionele kader van de EU is enige klaarheid te brengen in het ondoorzichtig landschap van de EU. Het idee is niet een compleet organisatorisch en bestuurlijk overzicht te geven van de EU – hier bestaan overzichtswerken voor – maar het is een poging enkele zaken helder op een rij te zetten. Maar weinig Europese burgers zijn (enigszins) op de hoogte van de basale aspecten van de ingewikkelde EU-structuur, zoals het bestaan van de drie pijlers en de rol van de verschillende organen, en dat terwijl de beslissingen die er worden genomen hen wél aangaan. Mensen kennen de akkoorden van Maastricht, Amsterdam en Schengen van naam, maar slechts weinigen weten iets van de inhoud. Tevens

beschrijft dit tweede hoofdstuk enige belangrijke initiatieven die de EU nam op drugsgebied vóór het Verdrag van Maastricht, zoals via het anti-drugscomité CELAD.

Hoofdstuk 3 is een meer inhoudelijk hoofdstuk. Het geeft een beschrijving van de rol en bevoegdheden van de drie organen Commissie, Raad, en Parlement en hun betrokkenheid bij het drugsdossier. Ook beschrijft dit hoofdstuk welke gremia binnen deze organen actief zijn op het drugsdossier. Verder beschrijft het de competentiestrijd op dit punt tussen de Commissie en Raad en wie het er nu werkelijk voor het zeggen heeft.

Hoofdstuk 4 over de besluitvorming rond de drugsproblematiek is waarschijnlijk het belangrijkste hoofdstuk. Het besteedt aandacht aan de vraag hoe drugs zo prominent op de agenda zijn gekomen en beschrijft de bureaucratische dynamiek die ervoor zorgt dat het onderwerp niet van de agenda verdwijnt. Daarnaast geeft dit hoofdstuk inhoudelijke informatie over de drugsproblematiek en plaatst deze in een breder maatschappelijk en politiek kader. Het beschrijft de gangbare wijze waarop binnen de EU-bureaucratie tegen het drugsprobleem wordt aangekeken en het geeft de beperkingen hiervan aan.

Na deze uitgebreide beschrijving en analyse van de agenda- en besluitvorming rond drugs, zal het kortere hoofdstuk 5 tenslotte beschrijven wat de EU – behalve er veel over te praten – voor concrete maatregelen heeft op drugsgebied. De EU bepaalt weliswaar niet het drugsbeleid zoals dat wordt gevoerd in de lidstaten, maar er worden in EU-verband wel in toenemende mate allerlei gezamenlijke afspraken gemaakt, zoals de zogenoemde gemeenschappelijke optredens: over de onderlinge aanpassing van wetgevingen en praktijken inzake drugs, en over het *early warning*-mechanisme voor nieuwe synthetische drugs. Ook wordt hier ingegaan op de verschillende actieplannen en strategieën die zijn geproduceerd door Commissie en Raad, waarvan echter niet altijd duidelijk is welke precieze status deze documenten hebben.

I ACHTERGROND, VERANTWOORDING EN METHODOLOGIE

1.1 Achtergrond: internationale drugscontrole

Over de bijzondere geschiedenis van internationale drugscontrole zijn al verschillende uitvoerige en kundige studies verschenen. Zoals bekend is de internationale drugscontrole van relatief recente datum. De meeste stoffen die wij thans beschouwen als illegale drugs, waren aan het begin van deze eeuw nog legaal, zoals opium, coca en cannabis. Deze drie middelen werden gebruikt om medicinale redenen en als genotmiddel. Soms was de overheid betrokken bij zowel de productie als de verkoop van deze stoffen, zoals in het geval van opium dat in sommige landen onder staatstoezicht werd geproduceerd en via staatswinkels of artsen de weg vond naar gebruikers. Ook het middel coca was legaal en werd onder meer gebruikt, met name in de vs, als basis voor cocaïnehoudende dranken.² Ook werd het gebruikt voor geneeskundige toepassingen, bijvoorbeeld als lokaal verdovingsmiddel. Geleidelijk aan zijn de drie bekendste drugs (cannabis, coca en opium) onder een internationaal verbod gekomen. De stimulant amfetamine zou in veel landen pas veel later illegaal worden verklaard, in veel Europese landen in de jaren zestig en zeventig.

De geschiedenis van het internationale drugsverbod begon in 1909 in het Chinese Shanghai waar een internationale bijeenkomst plaatsvond van dertien landen, de Shanghai Opium Commissie, die tot doel had te komen tot een strikter internationaal drugsbeleid. Aangezien deze bijeenkomst het karakter droeg van een commissie, kon zij slechts (niet-committerende) aanbevelingen doen.³ Een aantal jaren later, in december 1911, had de eerste opiumconferentie plaats in Den Haag, wat een maand later resulteerde in het opiumverdrag van 1912. Dit verdrag luidde het begin in van het huidige internationale drugsbeleid, gebaseerd op prohibitie.

De meeste studies over internationale drugscontrole zijn van de hand van Amerikaanse auteurs, waarin bijzondere aandacht wordt geschonken aan de Amerikaanse rol in deze geschiedenis. Dit is op zich niet vreemd, want zowel bij de totstandkoming van het internationale drugscontroleregime in het begin van de eeuw, als bij de verdere ontwikkeling van dit beleid, hebben de vs een dominante en cruciale rol gespeeld. Een klassieke studie die in dat kader moet worden genoemd is *The American Disease – Origins of Narcotic Control* van de Amerikaanse arts-historicus David Musto. Zijn studie laat zien dat de vs de drijvende kracht waren achter de Shanghai Opiumcommissie in 1909 en het Verdrag van Den Haag uit 1912. Behalve dat deze Amerikaanse houding binnenlands-politieke redenen had, werd zij tevens gevoed door motieven van economische en buitenlands-politieke aard. Vergeleken met de Europese landen hadden de vs op dat moment een relatief grote verslaafdenpopulatie (zowel in de vs als in de net verworven Filippijnen) maar dit woog uiteindelijk toch minder zwaar dan de politieke en commerciële motieven.

Rond de vorige eeuwwisseling vonden in de vs enkele periodes met ‘drug scares’ plaats, situaties waarin drugs worden aangewezen als een bron van maatschappelijk kwaad, waarbij de strijd ertegen prominentie en legitimiteit verwerft.⁴ Het was aan het eind van de negentiende eeuw dat in de vs de eerste wetten tot stand kwamen die het roken van opium verboden. Dit verbod had een duidelijk raciale ondertoon; het kwam namelijk niet zozeer voort uit de mate van problematisch opiumgebruik, maar was veeleer het gevolg van de algemene anti-Chinese agitatie in Californië.⁵ Dit leidde ertoe dat Chinezen, de Chinatowns, opium, prostitutie en gokken in toenemende mate met elkaar in verband werden gebracht (met geruchten als zouden blanke vrouwen door Chinezen met rookopium in seksuele slavernij worden gedreven). Alhoewel aan het eind van de negentiende eeuw veel meer (blanke) Amerikanen dan Chinezen opiaten gebruikten, was het vooral het *roken* van opium onder Chinezen wat als probleem werd beschouwd. Geleidelijk aan ging dit opiumschuiven fungeren als kristallisatiepunt voor de meer algemene anti-Chinese stemming en werd deze groep en haar opiumgebruik beschouwd als een bedreiging voor de Amerikaanse samenleving.

In het begin van de twintigste eeuw werden cocaïne en verschillende cocaïnehoudende dranken (waaronder Coca-Cola) in verband gebracht met zwarten die na gebruik enorm krachtig en wild zouden worden. Om de zogenaamde ‘cocaine-crazed negro’ onschadelijk te kunnen maken, schakelden sommige politiebureaus over van een .32 op een .38 kaliber revolver. Ook werd het verhaal verspreid dat Afro-Amerikanen onder invloed van cocaïne blanke vrouwen zouden verkrachten.⁶ David Musto heeft over deze ‘cocaïne scare’ geconcludeerd dat zij niet primair een gevolg was van problematisch gebruik, maar dat zij werd ingegeven door blanke onrust over zwarte rebellie tegen segregatie en onderdrukking.⁷ In de jaren dertig ontstond wederom een ‘drug scare’, ditmaal rond marihuana. Harry Anslinger, tijdens de drooglegging werkzaam voor de alcoholprohibitie, was daarna benoemd tot hoofd van het *Federal Bureau of Narcotics*. In zijn ijver marihuana te verbieden verspreidde hij aan de pers propaganda over het grote gevaar van marihuana, door te wijzen op de moorden die waren gepleegd door mensen onder invloed van marihuana. Aangezien het met name Mexicanen waren die marihuana gebruikten, moest vooral deze groep het ontgelden: marihuana zou hen gewelddadig maken. Anslinger wees er vervolgens op dat het gebruik van de ‘killer weed’ zich ook verspreidde onder blanke jongeren, met alle gevaren van dien.⁸ Als gevolg van deze ‘reefer madness’, grotendeels georkestreerd door Anslinger, zou het congres in 1937 marihuana verbieden.⁹

Maar zoals gezegd, speelden redenen van buitenlands-politieke en commerciële aard een belangrijker rol bij de actieve houding van de vs op het gebied van de internationale drugscontrole. Veelzeggend in dit verband is dat de vs pas meer vaart gingen zetten achter eigen federale wetgeving, de *Smoking Opium Exclusion Act* van 1909, in hetzelfde jaar dat de Shanghai Opium Commissie bijeen kwam. Om op het internationale politieke toneel niet aan geloofwaardigheid in te boeten, moesten de vs hun positie over drugs, als ijveraar voor een drugsverbod, in eigen land wel eerst in de praktijk brengen.

De Amerikaanse drugspolitiek hing allereerst samen met het feit dat de vs een wereldmacht waren geworden; na de oorlog tegen Spanje in 1898 veroverden zij Cuba, Puerto Rico en de Filippijnen.¹⁰ Met deze verworven bezit-

tingen waren de vs een wereldmacht geworden, niet alleen in politieke, maar ook in economische zin. De vs waren nu een entrepreneur, die moest concurreren met verschillende Europese grootmachten om de groeiende markten in het verre oosten. Een van de redenen dat de vs de Filippijnen hadden veroverd, was dat het kon dienen als een bruggehoofd voor de grote Chinese markt. De handelscontacten tussen de vs en China verliepen echter enigszins stroef. “Wat China en de vs samenbond was een gedeelde tegenstrever: de Europese koloniale grootmachten, Engeland in het bijzonder. Door hun afkeer van de koloniale opiumhandel te ondersteunen wisten de vs zich te onderscheiden van hun Europese rivalen”.¹¹ Vijftig jaar na de opiumoorlogen te hebben verloren van Engeland, heerste in China een sterk nationalistische anti-opiumstemming, waarbij met name de nationalisten de opiumhandel opnieuw ter discussie wilden stellen. De Amerikanen wierpen zich op om de Chinezen te helpen met hun opiumprobleem, te beginnen met een internationaal opiumverbod. De Amerikanen hoopten zo goodwill te kweken bij de Chinezen en toegang te krijgen tot hun grote economische markt. Daarnaast kwam een internationaal opiumverbod de vs bepaald niet slecht uit, want het land dat hierdoor vooral werd getroffen was Engeland, de voorname economische concurrent van de vs.¹²

Een andere studie over internationale drugscontrole, tevens stammende uit de jaren zeventig, is van de hand van drie Scandinavische auteurs Kertil Bruun, Lynn Pan en Ingemar Rexed: *The Gentlemen's Club. International Control of Drugs and Alcohol*.¹³ Gedocumenteerd met interviews en casestudies schetst deze studie de zeventigjarige geschiedenis van internationale drugscontrole en de rol van de belangrijkste spelers, zoals landen, belangengroepen en individuen. Het boek geeft een tamelijk ontluisterend beeld van de wijze waarop internationale drugscontrole is ontstaan. Zo beschrijven zij het bestaan van de ‘Gentlemen's Club’, een gezelschap individuen (heren) die een sleutelrol blijken te hebben gespeeld bij de totstandkoming van het internationale drugscontrolebeleid.¹⁴ Over de achtergrond van de ‘leden’ van de club melden de auteurs dat ambtenaren sterk vertegenwoordigd waren-hetzij als diplomaten of werkzaam in *law enforcement* of de gezondheidszorg. Belangrijker nog waren de onderlinge vriendschapsbanden van deze individuen en hun relaties met de farmaceutische industrie.

De algemene strekking van het boek stemt treurig; de auteurs beschrijven verkeerde prioriteiten die werden gelegd, meningsverschillen over de bevoegdheden van organisaties, conflicterende nationale belangen, de invloed van belangengroepen als de farmaceutische industrie, en het gebrek aan deskundige kennis bij de personen die de organen besturen. Ook geeft het boek een interessant beeld van de werking van internationale organisaties, de administratieve machinerie en hoe beleid daar tot stand is gekomen. Het beschrijft de soms vrij toevallige wijze waarop een onderwerp op de agenda is beland en daar een eigen leven is gaan leiden, wat vervolgens weer uitmondde in een maatregel. Ook geeft het een indruk van de invloed die individuen kunnen hebben op de ontwikkeling van een beleid. De eerder genoemde Amerikaan Anslinger speelde niet alleen een doorslaggevende rol in het Amerikaanse beleid, maar speelde tevens een voorname rol in de totstandkoming van het internationale drugsbeleid, met name met betrekking tot cannabis.

1.2 Verantwoording en methodologie

De bijzondere geschiedenis van internationale drugscontrole demonstreert welke factoren van invloed zijn geweest op het huidige internationale drugsbeleid. De twee studies die zojuist werden aangehaald, *The American Disease* en *The Gentlemen's Club*, tonen de complexiteit aan van het drugsbeleid en de factoren en gebeurtenissen die van invloed zijn geweest op de totstandkoming van internationale drugscontrole. In deze studies wordt duidelijk wat de irrationaliteit van het beleid kan zijn en welke politieke rol de drugsproblematiek kan spelen. Ook wordt duidelijk uiteengezet welke doorslaggevende rol de vs hierin hebben gespeeld.

Deze studie over de EU heeft niet de pretentie eenzelfde diepte en niveau te bereiken als *The American Disease* en *The Gentlemen's Club*, daarvoor is een onderzoek met een veel groter tijdsbestek nodig dan het anderhalf jaar dat hier aan is besteed. Ook heeft deze studie niet de historische dimensie van deze twee studies; daarvoor is de EU veel te kort actief op het terrein van de drugs. Sinds enkele jaren echter is de EU op het gebied van internationale drugscontrole een belangrijker speler aan het worden. Dit begint zich ook

te uiten op het toneel waar het internationale drugsbeleid wordt gemaakt, de *Commission on Narcotics Drugs* (CND) van de Verenigde Naties en haar uitvoerend instantie, het drugsprogramma van de VN, het *United Nations Drug Control Programme* (UNDCP).¹⁵ Het is te verwachten dat dit in de toekomst verder zal toenemen, omdat EU-landen mettertijd een groter deel van het UNDCP-budget zijn gaan betalen en zij thans hiervan 70% voor hun rekening nemen.¹⁶ Gelet op de grootte van hun bijdrage, ligt het in de lijn der verwachting dat zij in de toekomst ook in inhoudelijke zin een groter stempel kunnen drukken op het VN-beleid inzake drugs.

Op de laatste Speciale Zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (UNGASS), in juni 98 bijeen om zich te buigen over de drugsproblematiek in de wereld, was hier al wat van te merken. De meer Europees getinte benadering van het drugsvraagstuk, met minder nadruk op repressieve maatregelen en meer op vraagvermindering ('demand reduction'), won aan invloed ten opzichte van de in VN-kader traditionelere, repressieve Amerikaanse benadering. Voorafgaand aan de UNGASS hadden de landen in de *Commission on Narcotics Drugs* al overeenstemming bereikt over de *guiding principles* van vraagvermindering. Onderdeel hiervan was ook 'vermindering van de negatieve consequenties van druggebruik', waarmee schadebeperking ('harm reduction'), ook al werd dit niet met zoveel woorden genoemd, feitelijk deel is gaan uitmaken van het VN-drugsbeleid. Een jaar later werden deze *guiding principles* vertaald in het Actieplan Vraagvermindering, waarvan de schadebeperkende maatregelen nog steeds onderdeel waren. Op UNGASS werd ook overeenstemming bereikt over het principe van gezamenlijke verantwoordelijkheid, bestaande uit een evenwichtige aanpak van vraag- en aanbodvermindering. De 'schuldvraag' van het drugsvraagstuk kwam zo minder dan voorheen te liggen bij de zuidelijke, producerende landen.

Hier moet wel bij worden aangetekend dat het VN-beleid nog steeds achter loopt op de Europese praktijk: in de meeste EU-landen is schadebeperking een integraal onderdeel van, of uitgangspunt van beleid, maar de VN heeft een dergelijke aanpak pas op UNGASS geaccepteerd, en dan nog wel in bedekte termen en als onderdeel van vraagvermindering. De term *harm reduction* mag in VN-teksten, net als in de VS, nog steeds niet met zoveel

woorden worden genoemd. Voorts formuleren de VN, eveneens in lijn met de Amerikaanse gewoonte, elk gebruik van illegale drugs steevast in termen van misbruik ('abuse'). Wel kan worden gesteld dat de VS niet langer de (alles)overheersende rol spelen op het gebied van internationale drugscontrole die zij sinds het begin van de twintigste eeuw hebben gespeeld. Ook de zuidelijke landen en de lidstaten van de EU hebben nu een duidelijker stem gekregen, die zij ook later horen. Op dit moment is het echter nog niet de EU als organisatie die dit bewerkstelligt – daarvoor is er nog te veel verdeeldheid over het dossier tussen de lidstaten – maar in de toekomst kan dit wel zo worden, als de landen van de EU er in slagen meer tot overeenkomst te komen en dit ook met één stem uit te dragen.

Met het verschijnen van de EU op het toneel van de internationale drugscontrole en haar, naar verwachting, groeiende invloed op het gebied van internationale drugscontrole in de toekomst, is het van belang inzicht te krijgen in de wijze waarop beleid binnen de EU tot stand komt en gestalte krijgt. Deze informatie is relevant voor de lidstaten, want zij beschikken over steeds minder autonomie en manoeuvreerruimte voor de bepaling van hun nationale drugsbeleid. Weliswaar heeft de EU besloten dat harmonisering van het drugsbeleid van de lidstaten niet nodig is, maar er is wel minder ruimte om af te wijken en de lidstaten dienen in toenemende mate hun beleid af te stemmen op elkaar, of op dit punt tot een gelijk te komen. De wijze waarop dit laatste gaat, en welke mechanismen hierbij optreden is echter minder bekend. Deze studie hoopt daarom meer inzicht te verschaffen in de wijze waarop de EU het drugsdossier behandelt en tot een beleid hieromtrent komt.

Daarnaast komt het voor dat drugsmaatregelen vergaande gevolgen of neveneffecten kunnen hebben die verder reiken dan drugscontrole alleen. Met name in de VS zijn hier veel voorbeelden van te vinden, zoals met betrekking tot het gevangeniswezen, het zogenoemde penitentiair-industrieel complex.¹⁷ De Amerikaanse gevangenispopulatie, in 1999 gegroeid tot meer dan 2 miljoen gedetineerden, is een veelvoud van wat zij was aan het begin van de jaren tachtig. Het strengere drugsbeleid is de motor achter deze groei in geregistreeerde misdrijven; het aantal drugsarrestaties is sindsdien verachtvoudigd en thans zit meer dan de helft van de gedetineerden

voor drugsdelicten, grotendeels voor bezit in kleine hoeveelheden. Relatief gezien hebben de vs thans veruit het hoogste percentage gedetineerden in de westerse wereld. Een groeiend deel van deze gevangenen bestaat uit private ondernemingen, met uiteraard een winst oogmerk, die het gevangeniswezen beschouwen als groei markt.

Andere neven effecten van de drugs strijd kunnen zijn dat de mensen rechten worden geschonden, de persoonlijke levens sfeer van burgers wordt geraakt of dat grote milieuschade wordt aangericht. Dit gaat bijvoorbeeld op voor de Amerikaanse drugs bestrijdings programma's in Latijns-Amerika, in welk kader zowel mensen rechten worden geschonden als grote milieuschade wordt aangericht.¹⁸ Een ander Amerikaans voorbeeld van drugs controle met verstreckende gevolgen op het persoonlijk leven van burgers betreft de verplichte drugstests bij de overheid en de meeste bedrijven.¹⁹ In sommige staten moeten burgers een drugstest ondergaan om in aanmerking te komen voor een uitkering of voedselbonnen.

In Europa worden voornamelijk alleen in Zweden bloed- en urinecontroles uitgevoerd. Sinds 1993 maakt de Zweedse wet het mogelijk dat individuen kunnen worden gedwongen tot een dergelijke test op basis van het vermoeden dat zij onder invloed verkeren van drugs. Voor politie-ingrijpen is dus niet vereist dat er ook sprake is van drugsbezit, of een ander delict. Bij het volgen van de ontwikkelingen in de EU met betrekking tot drugsmaatregelen dient er rekening mee te worden gehouden dat dergelijke neven effecten kunnen zijn verbonden aan de drugsbestrijding. De geschiedenis van internationale drugscontrole laat zien dat de drugsproblematiek een speciale rol kan spelen in de politiek, als bliksemafleider of zondebok voor andere maatschappelijke problemen.²⁰ Ook spelen vaak politieke overwegingen, en niet zozeer zakelijke, inhoudelijke een belangrijke rol bij de beleidsbepaling. Drugs is nu eenmaal een thema dat zich goed leent voor politiek populisme en aangezien de notie van veiligheid voor iedereen belangrijk is, kunnen drugs worden gepercipieerd als een bedreiging hiervan, en daardoor angstgevoelens oproepen. In hoofdstuk 4 wordt verder op deze kwestie ingegaan.

Dit rapport over de EU sluit in zekere zin aan bij de eerdere landenrapporten over de drugssituatie in respectievelijk Frankrijk en Zweden.²¹ De bedoeling van deze twee studies was een beschrijving te geven van de drugs-

situatie die verder gaat dan de geijkte officiële beschrijvingen. Dit rapport over de EU is weliswaar meer beleidsgericht dan de twee landenstudies, maar de nadruk lag hier niet zozeer op het beschrijven van het officiële beleid – al wordt hier ook aandacht aan besteed – maar op de onderliggende mechanismen en processen die van invloed zijn op de vorm die het beleid krijgt.

Zoals geldt voor veel (met name grote) organisaties is het goed eens met een externe blik naar de procesvoering te kijken. Werknemers worden vaak zo in beslag genomen door hun dagelijkse werkzaamheden dat zij niet de noodzakelijke afstand kunnen nemen die een bredere, holistische analyse behoeft. Een analyse van een buitenstaander is niet alleen nuttig, maar ook belangrijk en misschien wel noodzakelijk. Zoals zal blijken bij het lezen van deze studie is de wijze waarop de EU functioneert ingewikkeld, zo niet uiterst gecompliceerd. Het drugsdossier komt op zeer veel verschillende plaatsen binnen de EU aan de orde. Zelfs mensen die geruime tijd binnen de Brusselse burelen werken, hebben lang niet altijd een overzicht van de situatie. Hiermee is dan ook de beperking aangegeven van deze studie. Gelet op de complexiteit van de organisatie van de EU, haar vele procedures en besluitvormingsmechanismen, en de vele plaatsen waar drugs aan de orde komt, is het onmogelijk overal aandacht aan te besteden.

Tijdens het onderzoek ontwikkelde zich nog een andere relevante reden voor deze studie. De procedures van beleidsmaken, het proces van (politieke) besluitvorming en de ondoorzichtige mechanismen die hierbij op de achtergrond meespelen, vroegen tijdens het onderzoek om steeds meer aandacht en analyse. Deze studie laat daarom ook zien dat interne, zo men wil bureaucratische, mechanismen binnen de EU van grote invloed zijn op de wijze waarop beleid vorm krijgt. Het werd in zekere zin onvermijdelijk geen ruime aandacht te besteden aan deze procesgang. Deze studie naar het drugsbeleid van de EU is daarom óók op te vatten als een analyse van de wijze waarop de besluitvorming binnen de EU tot stand komt, waarbij de drugsproblematiek als voorbeeld dient. Maar dit wil natuurlijk niet zeggen dat dit onderwerp representatief is voor alle onderwerpen die binnen de EU worden behandeld. Niet alle beleidsthema's van de EU zijn zo 'politiek' als het drugsthema en daarnaast betreft het – om alvast een EU-term te gebruiken – een transparanter onderwerp. Wel geeft dit een indruk van de procedures

en mechanismen die men aantreft binnen de EU. Anders gesteld verschaft dit rapport een kijkje in de keuken van de EU, vanuit het oogpunt van een beleidsthema.

Deze studie is gebaseerd op verschillende bronnen. Gelet op de complexiteit van de EU als zodanig, was het eerst nodig zich geruime tijd te verdiepen in de uiterst ingewikkelde structuur van de EU: de verdragen waarop zij is gebouwd, de vele gremia waaruit zij bestaat en de verschillende, ondoorzichtige besluitvormingsprocedures van de administratieve machinerie. Een deel van dit onderzoek is gebaseerd op literatuuronderzoek. Naast wat algemene werken over de EU zijn verschillende wetenschappelijke werken over internationaal drugsbeleid geraadpleegd. Ook zijn vele officiële EU-documenten uitvoerig bestudeerd, zoals stukken van de Raad, Commissie en Parlement. Daarnaast is uitvoerig gesproken met enkele tientallen personen van verschillende nationaliteiten die werkzaam of nauw betrokken zijn bij de werkzaamheden van de Raad, de Commissie en het Parlement. Het ging hier om personen die, in verschillende functies, direct werkzaam zijn voor de EU, bijvoorbeeld voor de Raad, bij verschillende Directo-raten-Generaal van de Commissie of voor het Parlement (Parlementariërs, hun medewerkers en mensen in secretariële functies). Ook is gesproken met mensen die via hun nationale overheid (ministerie) betrokken zijn bij de EU, bij de Permanente Vertegenwoordiging (ambassade) in Brussel of op het ministerie in eigen land.²² Daarnaast is nog gesproken met verschillende mensen die niet binnen de EU werken maar wel een lange ervaring in het Brusselse circuit hebben, bijvoorbeeld als consultant of via opdrachten.

Tot slot nog een opmerking over de termen die in dit rapport worden gebruikt. Er is getracht de tekst vooral begrijpelijk te maken door niet te veel bureaucratische uitdrukkingen en afkortingen te gebruiken. In het kader van de duidelijkheid is er daarom ook gekozen te spreken van het 'Verdrag van Maastricht' omdat dit nu eenmaal de gangbare aanduiding is en couranter dan de officiële titel 'Verdrag betreffende de Europese Unie'. Soms worden termen nader toegelicht in een voetnoot. Mochten bepaalde termen of procedures toch onduidelijk zijn, dan kan een boekje over de EU zeer verhelderend zijn, zoals bijvoorbeeld het vademecum *Europa van A tot Z* dat kosteloos bij de voorlichtingsbureaus van de EU is te verkrijgen.²³

2 DE BEVOEGDHEDEN VÓÓR EN NA HET VERDRAG VAN MAASTRICHT

2.1 Introductie

In dit introductiehoofdstuk wordt een overzicht gegeven van het institutionele kader van de EU vóór en na het Verdrag van Maastricht van 1993. Met dit verdrag werd bepaald dat de EU ook bevoegdheden heeft op het terrein van de drugsproblematiek.

In paragraaf 2.1 wordt allereerst een beknopt overzicht gegeven van de wijze waarop de EU tot stand is gekomen. Daarna wordt in 2.2 een overzicht gegeven van de wijze waarop de EU vóór het Verdrag van Maastricht reeds actief was op dit gebied. Zoals in deze paragraaf duidelijk zal worden, nam de EU reeds voor 1993 een aantal initiatieven op drugsgebied, met name via het anti-drugscomité CELAD. Ook het Europees Parlement ontplooidde een aantal initiatieven, waaronder het rapport Cooney dat met een aantal interessante observaties kwam.

In paragraaf 2.4 wordt een overzicht gegeven van de nieuwe institutionele structuur van de EU zoals die van kracht is sinds Maastricht. De drie pijlers van de EU worden hier besproken en tevens wordt aangegeven op welke wijze het drugsdossier in elk der pijlers aan de orde komt. Voor ingewijden is het niet nodig dat zij dit lezen, maar voor EU-leken is deze paragraaf nuttig om wegwijs te worden in de doolhof van de bevoegdheden van de EU en haar ondoorzichtige besluitvorming. In respectievelijk 2.5 en 2.6 komen de Verdragen van Schengen en Amsterdam aan bod. Dit laatste trad in werking op 1 mei 1999 en verving daarmee het Verdrag van Maastricht.

2.2 Het institutioneel kader vóór Maastricht

Voor de volledigheid is het nuttig op deze plaats in zeer kort bestek weer te geven hoe de Europese samenwerking tot stand is gekomen. De aanleiding

tot de Europese samenwerking is de Tweede Wereldoorlog geweest. Door samen te werken zou de kans op oorlog binnen Europa afnemen, met name tussen Frankrijk en Duitsland die sinds 1870 drie gewapende conflicten hadden gehad. Samenwerking zou ook een oplossing zijn voor het bezweren van het 'Duitse gevaar'; door het land als het ware in een Europees kader in te kapselen, zou het niet zo gemakkelijk expansionistische neigingen kunnen vertonen.

De samenwerking werd allereerst gezocht op economisch terrein. Op voorstel van Robert Schuman en gebaseerd op de ideeën van Jean Monnet werd de gehele Franse en Duitse kolen- en staalindustrie onder een supranationaal gezag geplaatst. Zo zou de economische integratie op gang komen en de kans op conflicten tussen Duitsland en Frankrijk minimaal worden. Uit dit plan kwam in 1952 de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) voort, waarbij de Benelux-landen en Italië zich aansloten. In 1957 werd in Rome de EEG opgericht door de drie Benelux-landen, de Bondsrepubliek Duitsland, Italië en Frankrijk. Op dezelfde bijeenkomst werd ook het Euratom-verdrag ondertekend. Vanaf dat moment bestonden er dus drie Gemeenschappen, de EGKS, Euratom en de EEG. De laatste bleek verreweg de voornaamste en deze zou mettertijd in belang toenemen.

In 1967, tien jaar na het Verdrag van Rome, werd het Fusieverdrag gesloten, officieel geheten 'Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie van de Europese gemeenschappen'. Vanaf dit moment zouden de drie Europese Gemeenschappen gemeenschappelijke organen en instellingen hebben, zoals een Commissie, Raad, Parlement en Hof. Dit liet echter onverlet dat de drie Gemeenschappen nog wel hun eigen regels hielden. In juridische zin waren er dus nog steeds drie Gemeenschappen, maar voor het gemak en in informele zin duiden de drie zich ook aan als 'EG'. De geschiedenis van deze drie gemeenschappen verklaart nog steeds waarom soms in de meervoudsvorm (Gemeenschappen) wordt gesproken.

Een volgend belangrijk moment in de geschiedenis van de Europese samenwerking was de totstandkoming van de Europese Akte die inging per 1987. Deze Akte behelsde een serie maatregelen en aanvullingen op het Verdrag van Rome. Lag de Europese samenwerking in het begin hoofdzakelijk op economisch terrein en was er sprake van een communautair beleid op

het gebied van kolen en staal, landbouw en visserij, op andere vlakken was nog niet veel vooruitgang geboekt. Met de Europese Akte kwam meer nadruk te liggen op de totstandkoming van de interne markt. Dit betekende dat alle belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal moesten worden opgeheven, wat voor 1992 zijn beslag moest krijgen.

Ondertussen was de EEG, de belangrijkste Gemeenschap, zich langzaam gaan uitbreiden. In 1973 sloten Groot-Brittannië, Ierland en Denemarken zich aan, in 1981 gevolgd door Griekenland, Portugal en Spanje. In 1992 werd de naam van EEG officieel veranderd in EG. Enkele jaren later, in 1995, voegden Oostenrijk, Finland en Zweden zich bij de EG. De wijze waarop de verdere samenwerking op het politieke vlak gestalte moest krijgen is een oud debat en hierover verschilden de meningen in sterke mate. De keuze waarvoor men werd gesteld was tussen een federaal Europa en een intergouvernementeel Europa van Staten.²⁴ Er zijn verschillende plannen geweest om deze samenwerking uit te breiden tot niet-economische terreinen (zoals de politieke EPU naast de economische EMU), maar uiteindelijk zou deze pas haar beslag krijgen met het Verdrag van Maastricht van 1993.

Met de inwerkingtreding van dit verdrag veranderde de Europese Gemeenschap in de Europese Unie. Met Maastricht zou de Europese samenwerking worden uitgebreid tot een gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid in de tweede pijler, en meer politie- en justitiesamenwerking in de derde pijler. Het competentieterrein werd dus aanzienlijk uitgebreid en hiermee ging ook de drugsproblematiek behoren tot de onderwerpen waarover de lidstaten afspraken maken. Voordat hierop nader wordt ingegaan in de volgende hoofdstukken, zullen in de volgende paragraaf eerst enkele initiatieven op drugsgebied worden genoemd die werden genomen vóór Maastricht.

2.3 Europese initiatieven op drugsgebied vóór Maastricht

Vóór de jaren negentig werd er in EU-verband weinig aandacht besteed aan de drugsproblematiek. Drugs werden bijvoorbeeld in het geheel niet genoemd in het Verdrag van Rome van 1957, waarmee de basis werd gelegd

voor de huidige EU, noch in de Europese Akte van 1987. Gedurende deze periode van eenwording werd de drugsproblematiek dus niet geacht deel uit te maken van het Europese beleidsterrein, al betekende dit niet dat er ook in het geheel niet over werd gesproken. In verschillende organen werd vóór Maastricht ook al nagedacht over de drugsproblematiek, en werden hiervoor enkele initiatieven genomen.

De commissie-Stewart-Clark (1985-86)

In 1985 installeerde het Europees Parlement een “onderzoekscommissie naar drugsproblemen in de landen van de Gemeenschap”, ook wel bekend als de commissie – Stewart-Clark.²⁵ Deze commissie kan worden beschouwd als het eerste Europese initiatief met betrekking tot de drugsproblematiek. Gedurende een jaar heeft deze commissie, waarvan de samenstelling een afspiegeling vormde van het Parlement, zich gebogen over verschillende aspecten van de drugproblematiek, waarvoor onder andere zittingen met deskundigen zijn georganiseerd en werkbezoeken zijn afgelegd.

Een jaar later, in 1986, kon de commissie niet tot een eensluidend oordeel komen. Het rapport, opgesteld door de Britse conservatief Sir Jack Stewart-Clark, leidde namelijk tot een schisma tussen de rechtse en linkse commissieleden. De rechtse meerderheid kon zich aanvankelijk niet vinden in het rapport en diende een groot aantal amendementen in. De linkse commissieleden gingen hier echter niet mee akkoord en namen een minderheidsstandpunt in, wat zij als zodanig in het rapport lieten opnemen.²⁶ Hedy d’Ancona, destijds deel uitmakend van de linkse commissieminderheid, heeft later opgemerkt dat “de essentie van het schisma gelegen was in een principieel verschillende benadering van het verschijnsel druggebruik”.²⁷ De rechtse commissieleden stonden op het standpunt dat drugs illegaal zijn en dat uitbanning uitgangspunt van het beleid dient te zijn, terwijl de linkse leden een pragmatischer opvatting verkondigden, waarbij schadebeperking van druggebruik centraal staat.²⁸

Het rapport sprak zich uit over verschillende beleidsopties, waarbij het de legalisering van drugs verwierp.²⁹ Het comité stond namelijk op het standpunt dat het belangrijkste effect van legalisering, te weten de uitschakeling van de illegale markt, slechts mogelijk was indien de overheid grote

hoeveelheden drugs zou vrijgeven. En dit laatste achtte het comité immoreel op grond van de schadelijke effecten van drugs. Desalniettemin sprak het rapport zich uit voor een minder streng beleid ten aanzien van cannabisgebruik, deels gebaseerd op de Nederlandse ervaringen. Het liberale cannabisbeleid in Nederland zou niet hebben geleid tot een hoger gebruik en de scheiding der markten zou daarnaast kunnen voorkomen dat gebruikers overstappen op hard drugs. Substitutieprogramma's zoals met methadon werden afgewezen op grond van de afhankelijkheid die gebruik van deze stof met zich meebrengt.

De linkse minderheid van de commissie sprak zich echter nadrukkelijk uit vóór methadonverstrekking aangezien dit middel mensen in staat stelt een normaler leven te leiden. Ook sprak deze minderheid zich uit voor een normalisering van het verschijnsel druggebruik en stelde zij voor het gebruik, bezit en de verhandeling van kleine hoeveelheden niet langer strafbaar te stellen.

Ondanks het feit dat deze commissie een jaar lang aan het werk is geweest, was er indertijd nog geen institutioneel kader dat het mogelijk maakte praktische maatregelen te laten voortvloeien uit de bevindingen van de commissie. Zo was er binnen het Parlement nog geen commissie die zich bezighield met drugskwesties. Wel heeft de Raad zich uitgesproken over de inhoud van het rapport-Stewart-Clark. Naar aanleiding van het rapport kwam de Raad met een resolutie waarin de illegaliteit van alle drugs zoals neergelegd in de VN-verdragen nog eens werd bevestigd.³⁰ De Raad negeert daarbij het minderheidsstandpunt. Samenvattend kan men stellen dat in 1986 de Europese Gemeenschap de voorkeur gaf aan een strafrechtelijke benadering van het drugsvraagstuk.

Ondertekening van het VN-drugsverdrag van 1988

In 1987 vond in Wenen de VN-conferentie plaats over de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, wat zou uitmonden in het Verdrag van 1988. In principe was deze bijeenkomst bestemd voor landen, maar ook de EEG was hierbij als rechtspersoon aanwezig. In 1988 ondertekende de EEG artikel 12, lid 2 van het VN-drugsverdrag van 1988, het deel van het verdrag dat is gewijd aan precursoren. Het feit dat de EEG hier als rechtspersoon

optrad en een artikel ondertekende vindt zijn basis in het Verdrag van Rome, het oprichtingsverdrag van de EEG. Artikel 113 van dit Verdrag schrijft namelijk voor dat waar de EEG (of thans de EU) dit soort externe relaties aangaat, de Unie optreedt in plaats van de lidstaten. Op basis van deze zogenoemde exclusieve competentie trad de EEG als rechtspersoon op, en ondertekende het bewuste artikel.

Het Europees Comité voor drugsbestrijding (CELAD)

Het onderwerp drugs kwam in 1989 voor het eerst werkelijk op de politieke agenda van de EU. In dat jaar werd namelijk het Europees Comité voor drugsbestrijding (CELAD) opgericht op voorstel van de Franse president Mitterand.³¹ In oktober van dat jaar stuurde Mitterand een brief aan de elf andere EU-regeringsleiders en aan de voorzitter van de Europese Commissie. Estievenart noemde deze brief later een mijlpaal in de geschiedenis van de Europese strijd tegen de drugs; een initiatief dat overeenkomsten vertoonde met dat van zijn voorganger George Pompidou in 1971. Deze laatste instigeerde namelijk de creatie van de Pompidou-Groep, een expertoverleg van de drugsproblematiek – oorspronkelijk vooral vanuit justitiehoek – dat deel uitmaakte van de Raad van Europa. Net als Pompidou voor hem, wilde ook Mitterand zich op het punt van de drugsproblematiek vereeuwigen, om welke reden hij het initiatief nam tot de oprichting van een speciale drugsgroep, die de Mitterand-groep had moeten heten. De andere regeringsleiders toonden zich echter weinig enthousiast over een dergelijke groep, maar door Mitterands vastberadenheid is de groep er uiteindelijk wel gekomen, zij het niet onder zijn naam, maar onder de neutrale naam CELAD.

Twee maanden na Mitterands initiatief werd op de Europese Raad in Straatsburg het voorstel door de regeringsleiders geratificeerd en werd besloten tot de oprichting van het CELAD. Dit Europees comité voor de drugsbestrijding bestond uit personen die door elk der lidstaten waren aangewezen als coördinatoren van het nationale drugsbeleid. Sommige landen stuurden hiervoor een ex-minister, andere een hoge ambtenaar. Ook een vertegenwoordiger van de Europese Commissie had zitting in CELAD.

Het CELAD was een gremium met een nogal bijzondere positie. Het werd namelijk als ad hoc politiek gremium opgericht *buiten* de gebruikelijke

institutionele kaders van de EU om. De EU-regels werden als het ware omzeild en het comité had geen formele bevoegdheden. Dit liet onverlet dat het comité wel rechtstreeks rapporteerde aan de Europese Raad, c.q. de regeringsleiders, en er een directe lijn bestond tussen de nationale coördinatoren die het CELAD vormden, en de regeringsleiders. Het feit dat sommige landen een politicus afvaardigden naar CELAD in plaats van een expert, kan worden opgevat als teken dat de politiek graag grip wenste te houden op de zaak. Niet alle personen en partijen binnen de EU-bureaucratie waren onverdeeld gelukkig met het bestaan van CELAD. Sommige gremia zagen het CELAD als een bedreiging die zich op hun competentieterrein begaf.³² Aan de andere kant werd – ondanks dat niet de juiste, dat wil zeggen de gezamenlijk afgesproken procedure werd gevolgd – CELAD weinig in de weg gelegd door de EU, zoals blijkt uit het feit dat een vertegenwoordiger van de Commissie er zitting in had. Bij dit alles moet niet worden vergeten dat was besloten tot instelling van het CELAD op het niveau van de regeringsleiders, en nog wel op initiatief van het enige staatshoofd in hun midden.

Doel van het CELAD was om de drugsgerelateerde activiteiten van de EU te coördineren. Het ging dan niet alleen om de bestrijding van drugs, maar ook om een afstemming van de definities van verslaving en de instelling van een waarnemingscentrum. Een coördinatie van de drugsgerelateerde activiteiten, zo was de gedachte, kon aansluiten bij het feit dat er in verschillende landen van de EU al een nationale coördinator van het drugsbeleid was, zoals in Duitsland, Frankrijk, Italië, Portugal en Spanje. Door de drugsproblematiek gezamenlijk aan te pakken hoopte men de drugs een flinke slag te kunnen toebrengen. De positieve houding over de effectiviteit van dit gezamenlijk repressief handelen werd ook ingegeven doordat er reeds een EU-gremium bestond die zich op succesvolle wijze bezighield met het tegengaan van migratie. En wat hier tevens nog meespeelde was dat kort daarvoor het VN-drugsverdrag van 1988 was aangenomen, waardoor er een klimaat heerste dat de drugs gezamenlijk moesten worden aangepakt.

Achteraf bezien kan het CELAD worden opgevat als het eerste overlegorgaan van EU-landen waar gezamenlijk en in brede zin over de drugsproblematiek werd gesproken. Volgens critici was het CELAD niet altijd even effectief; er werd veel gediscussieerd, zonder dat dit altijd leidde tot resultaat.

Desalniettemin is het CELAD zeer invloedrijk geweest. De twee Actieplannen drugsbestrijding die achtereenvolgens op de Europese Raden van respectievelijk Rome (december 1990) en Edinburgh (december 1992) werden aangenomen, zijn toe te schrijven aan het CELAD. Ook de Europese week voor drugspreventie die jaarlijks wordt georganiseerd door de Europese Commissie, is een idee dat oorspronkelijk, in 1991, kwam uit de koker van het CELAD. De grootste prestatie die het CELAD op zijn conto kan schrijven is de creatie van het EMCDA. Toen de voorbereidingen startten voor de oprichting van het EMCDA, had de EU formeel nog niet besloten dat drugsbeleid onder haar competentie zou gaan vallen. De voorbereidingen op de stichting van het EMCDA startten reeds in 1990, de onderhandelingen tussen lidstaten hadden plaats in 1992, terwijl de EU pas een jaar later, met Maastricht, besloot dat drugs werkelijk een EU-kwestie zouden zijn. In meer algemene zin kan men stellen dat CELAD een belangrijke rol heeft gespeeld tussen 1989 en 1993 bij de totstandkoming van Europese samenwerking op het gebied van drugsbeleid.³³

Uiteindelijk is het CELAD een zachte dood gestorven toen het Verdrag van Maastricht in 1993 in werking trad. Het werk van het CELAD werd later min of meer overgenomen door het K4-Comité waarvan de bevoegdheden wel duidelijk waren vastgelegd. De leden van het K4-comité waren van een lager ambtelijk niveau dan het CELAD, waardoor de eerste minder gewicht kreeg dan de laatstgenoemde.

Goedkeuring eerste Actieplan drugsbestrijding (1990)

Op de Europese Raad van Rome in 1990 werd door de twaalf regeringsleiders het eerste Actieplan drugsbestrijding goedgekeurd. Zoals zojuist al werd opgemerkt, lag de oorsprong van dit Actieplan in het antidrugscomité CELAD. De twee Actieplannen drugsbestrijding werden herzien op de Europese Raad van Edinburgh in december 1992.

Het rapport-Cooney over drugshandel en georganiseerde misdaad (1991-92)

In 1991 besloot het Europees Parlement een onderzoek te laten doen naar de toename van de met de drugshandel samenhangende georganiseerde misdaad. Hiertoe werd een onderzoekscommissie in het leven geroepen, waarvoor P. Cooney optrad als rapporteur.³⁴

Het rapport begon met te stellen dat de macht van misdaadorganisaties die de drugshandel in handen hebben, onrustbarend toeneemt. Voorts meldde het dat de “financiële winsten uit de drugshandel de misdaadorganisaties die deze handel bedrijven, in staat stellen overheidsstructuren van de lidstaten op alle niveaus te besmetten en te corrumpen”.³⁵ Het rapport schreef verder dat de georganiseerde misdaad in sommige landen over zo veel invloed beschikt, “dat zij voorwaarden kan stellen aan, en chantage kan plegen op degenen die de politieke beslissingen nemen”.³⁶ Ook constateerde het rapport dat reeds herhaalde malen is gebleken dat er heimelijk overeenkomsten werden gesloten tussen criminele groeperingen en geheime diensten en andere niveaus van het staatsbestel inzake fraude, witwassen van geld, duistere financiële transacties en het gebruik van dezelfde financiële instellingen. “Dit alles verlamt de politieke wil om de belangrijkste centra van de internationale drugshandel aan te pakken”.³⁷ Impliciet stelde het rapport de vraag of het huidige beleid überhaupt wel een juist antwoord is op de problematiek waarvoor men werd geplaagd, want het constateerde dat het huidige beleid nauwelijks effect heeft gesorteerd:

“Het tot dusver gevoerde beleid heeft niet geleid tot het gewenste resultaat: het stoppen of op zijn minst beperken van de drugshandel in de EG. De bestrijding heeft tot dusver de handel in verdovende middelen en de kapitalen die daarin omgaan, met naar schatting 5 à 15% doen dalen. Het is dus zaak na te gaan of een aanzienlijke verhoging van de effectiviteit van de bestrijding – zo deze al mogelijk is – de handel een grote, eventueel zelfs beslissende slag zou kunnen toebrengen of dat andere wegen moeten worden ingeslagen.”³⁸

Op basis van deze constatering verzocht de commissie-Cooney om een evaluatie te maken van de kosten en baten van het huidige drugsbeleid. Ook stelde zij dat behalve het verschijnsel drugshandel zelf, ook de gevolgen van de drugsbestrijding moesten worden onderzocht, in het bijzonder de gevolgen voor de democratie en veiligheid en vrijheid van burgers. Vervolgens deed de commissie-Cooney een groot aantal aanbevelingen, waarvan er enkele hier verkort worden weergegeven:

- Er moet meer aandacht komen voor de vraagzijde van het drugsvraagstuk. Ook moeten regeringen meer investeren in maatregelen die de risico's van drugsmisbruik beperken, zoals het gratis beschikbaar stellen van spuiten en substitutiemiddelen. Zonder het als zodanig te benoemen, spreekt de onderzoeksc commissie zich uit voor een *harm reduction*-beleid.
- Drugsverslaving en drugsmisbruik dienen in eerste instantie te worden beschouwd als een volksgezondheidskwestie, en niet als een probleem dat alleen politie en justitie aangaat. Bezit van drugs bestemd voor eigen gebruik moet niet worden beschouwd als een delict.
- Bij de drugsbestrijding dient het accent niet te liggen op de gebruikers en de laagste regio's van de handel, maar op de georganiseerde internationale handel. Met het oog op beperking van de gezondheidsrisico's die zijn verbonden aan druggebruik moet een pragmatische aanpak worden gevolgd, bestaand uit sociale en medische opvang van verslaafden. Ook moet er hierbij voor worden gezorgd dat onversneden drugs in de juiste doses beschikbaar zijn.

De commissie-Cooney verzocht daarom om een evaluatie van de kosten en baten van het huidige drugsbeleid. De ondertoon die men in het rapport kan bespeuren is dat nieuwe wegen bewandeld moeten worden, al wordt dit nergens geëxpliciteerd. In zijn algemeenheid is het rapport-Cooney opvallend rationeel, pragmatisch en open van toon, waarbij het niet schuwt taboes te doorbreken. Zo stelde het rapport dat cannabis minder schadelijk is dan tabak en gedestilleerde dranken. Het rapport nam echter niet de volgende stap die hier logischerwijs uit zou moeten volgen, namelijk een uitspraak over de wenselijkheid van het voeren van een ander regime (zoals een liberaler beleid ten aanzien van cannabis, en een stringenter beleid voor tabak en gedestilleerde dranken). Het rapport verzuimde ook op enkele andere plaatsen de min of meer logische gevolgtrekking te maken uit eerder gemaakte uitspraken, bijvoorbeeld in verband met de drugsverdragen van de VN. Het rapport stelde hierover dat de positie die de VN innemen ten aanzien van drugs een onoverkomelijk obstakel voor legalisering vormt.³⁹ Het ging echter niet zo ver de verdragen of de ondertekening daarvan ter discussie

sie te stellen; integendeel, het riep de EU-lidstaten juist op toe te treden tot de drie drugsverdragen van de VN en deze ook na te leven. Ook stelde het rapport dat de controle op de strijd tegen de drugs in handen diende te zijn van de VN aangezien deze daar het beste toe uitgerust zijn. Visser heeft terecht opgemerkt dat het rapport-Cooney met deze oproep een belangrijk deel van zijn aanbevelingen ontkrachtte, want veel van deze aanbevelingen wijken sterk af van het drugsbeleid zoals de VN dat voorstaat, of zijn daar zelfs regelrecht mee in strijd.⁴⁰

In een resolutie die volgde op de bevindingen van het rapport-Cooney, wees het Europees Parlement legalisering van drugs af en riep het lidstaten op zich te conformeren aan de VN-verdragen.⁴¹ Prohibitie diende de basis te blijven van het te voeren drugsbeleid. Desondanks lijkt dit rapport toch te wijzen op veranderende opvattingen binnen het Parlement over het te voeren drugsbeleid. Visser wijst er in dit verband op dat de aanbevelingen die in het rapport-Stewart-Clark nog waren te vinden als minderheidsstandpunt, in het rapport-Cooney inmiddels door de meerderheid worden gedragen.⁴²

2.4 *Het institutioneel kader sinds Maastricht*

Nadat in 1991 de top in Maastricht had plaatsgehadt, werd het Verdrag van Maastricht in 1992 ondertekend en trad het in 1993 in werking; officieel geheten 'Het verdrag betreffende de Europese Unie'. Sinds 'Maastricht' is het beslissingsproces van de EU veranderd en in zekere zin complexer en ondoorzichtiger geworden. Maastricht introduceerde namelijk het principe van de drie pijlers waarin de beleidsterreinen van de EU zijn geordend. Het lastige hier is dat voor de drie beleidsterreinen verschillende – in totaal enkele tientallen – uiterst ingewikkelde, besluitvormingsprocedures gelden die niet alleen voor buitenstaanders, maar zelfs voor ingewijden ingewikkeld zijn. De complexiteit en daardoor ondoorzichtigheid van de procedures is dan ook een belangrijke reden voor de kritiek die is geuit op de verdere Europese eenwording.⁴³

De klassieke Europese Gemeenschap zou voortaan de eerste pijler vormen. Het gaat hierbij om beleidsterreinen waarover op gemeenschappelijke – ook geheten communautaire – wijze beleid wordt gemaakt. Lag deze

samenwerking oorspronkelijk hoofdzakelijk op economisch terrein, geleidelijk aan zijn hier andere gebieden aan toegevoegd, zoals landbouw. Het bijzondere van deze communautaire methode (die dus alleen van toepassing is binnen de eerste pijler) is het bijzondere samenspel tussen de Commissie en de Raad. De Raad is het orgaan waarin de lidstaten en hun ministeries zijn vertegenwoordigd. Deze Raad is het belangrijkste orgaan van de EU omdat het de besluiten neemt. De communautaire methode bestaat er uit dat de Raad de besluiten neemt, maar de Commissie moet daarvoor wel eerst een voorstel hebben geformuleerd. Voor kwesties die vallen binnen deze eerste, communautaire pijler, heeft de Commissie dus het zogenoemde initiatiefrecht. Zoals later duidelijker zal worden, is het bij de pijlers van belang welk orgaan het initiatiefrecht heeft. De partij die de voorstellen mag formuleren, heeft daarmee immers ook invloed.

Sinds Maastricht zijn ook andere beleidsterreinen toegevoegd aan de competenties van de EU. Deze nieuwe gebieden zijn georganiseerd in de tweede en derde pijler. De tweede en derde pijler zijn niet gemeenschappelijk, maar intergouvernamenteel van aard, wat betekent dat de lidstaten in samenspraak tot beleid komen. Het orgaan waarbinnen de lidstaten dit doen, is de Raad. Voor de onderwerpen behorende tot de tweede en derde pijler ligt het initiatiefrecht bij de lidstaten. Met het Verdrag van Amsterdam is hier een wijziging in gekomen; de Commissie heeft nu ook dat recht voor derde-pijlerkwesties. Sindsdien ligt daar het initiatiefrecht dus bij zowel de Commissie als de lidstaten. Wat onveranderd blijft is dat de besluiten binnen de tweede en derde pijler, net zoals binnen de eerste, worden genomen door de Raad.

Voordat de ministers van de lidstaten in de Raad een besluit nemen, passeren de stukken eerst het Coreper, de vergadering van de ambassadeurs bij de EU, in Brussel geheten Permanent Vertegenwoordigers (PV's). Ter voorbereiding van de besluiten bevinden zich onder het Coreper de Raadsgroepen, bestaande uit ambtenaren van de ministeries van de lidstaten. In hoofdstuk 3 wordt verder op al deze zaken ingegaan.

Eerste pijler

De eerste pijler bestaat dus uit de ‘oude’ Europese Gemeenschap zoals die bestond vóór het Verdrag van Maastricht. De beleidsterreinen die vallen in de eerste pijler zijn onder meer landbouw, vervoer, milieu, energie, onderzoek en ontwikkeling. De Europese Commissie beschikt hier over het zogenoemde initiatiefrecht, wat betekent dat zij de voorbereidende werkzaamheden verricht en voorstellen formuleert. De procedure die hier wordt gevolgd is dat zij alleen initiatieven neemt als zij van mening is dat er iets ‘leeft’ onder de lidstaten, ofwel als zij denkt dat er voldoende draagvlak is voor een dergelijk initiatief. Dit betekent dat de Commissie op basis van haar inschatting een voorstel formuleert waarvan zij denkt dat het zal worden geaccepteerd door de Raad. Als de Raad zich niet kan vinden in dit voorstel, dan formuleert hij een compromisvoorstel. In principe is binnen de Raad een gekwalificeerde meerderheid voldoende om dit aan te nemen, onder voorwaarde dat de Commissie daar mee akkoord gaat. Is de Commissie het echter niet eens met het compromisvoorstel, dan dient de Raad de compromistekst met eenparigheid van stemmen aan te nemen. Al met al heeft de Commissie dus veel invloed voor eerste-pijlerkwesties; zij formuleert de voorstellen en vervolgens is het voor de Raad niet gemakkelijk dit voorstel van tafel te krijgen.

Nadat de Commissie het voorstel heeft geformuleerd doorloopt het een procedure langs de verantwoordelijke ambtelijke werkgroep(en) van de EU, waarvan de leden van deze gremia nog hun lidstaat, i.c. het verantwoordelijke ministerie, kunnen raadplegen. Zoals gezegd werkt de eerste pijler communautair: de Commissie formuleert de voorstellen, maar het is de Raad die beslist. Hierbij bestaan verschillende besluitvormingsprocedures, zoals unanieme overeenstemming (voor belastingheffing, industrie en cultuur), een eenvoudige meerderheid, of een vereiste meerderheid van 62 stemmen, die nog als variant heeft dat daarnaast nog tien van de vijftien landen het voorstel moeten steunen. De meest gebruikelijke besluitvormingsprocedure binnen de eerste pijler is evenwel de gekwalificeerde meerderheid. Dit is bijvoorbeeld het geval met zaken als landbouw, visserij, interne markt, milieu en vervoer. Als een voorstel dient te worden aangenomen met gekwalificeerde meerderheid dan moet er een meerderheid te zijn, maar

niet elke (landen)stem heeft daarbij hetzelfde gewicht. Het totaal van 87 stemmen kent hierbij de volgende verdeling:

- Tien stemmen voor Duitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd koninkrijk;
- Acht stemmen voor Spanje;
- Vijf stemmen voor België, Griekenland, Nederland en Portugal;
- Vier stemmen voor Oostenrijk en Zweden;
- Drie stemmen voor Ierland, Denemarken en Finland;
- Twee stemmen voor Luxemburg.

Het is gebruikelijk bij veel (maar niet alle) eerste-pijleronderwerpen dat zodra de Commissie een voorstel formuleert, het Parlement om een advies wordt gevraagd. Dit laatste is dan echter vrijblijvend; de uiteindelijke goedkeuring ligt bij de Raad; hij kan het voorstel goedkeuren, wijzigen of naast zich neerleggen. Het Europees Parlement speelt in deze kwesties dus wel een rol, maar uiteindelijk heeft het geen werkelijke invloed. Weliswaar wordt het Parlement geconsulteerd door de Commissie en vindt in het Parlement een publiek debat plaats over het voorstel, maar haar formele bevoegdheden gaan niet verder dan adviezen, in de vorm van resoluties. Wel kan het Parlement, net als de Raad, de Commissie verzoeken een bepaald initiatief te nemen.

Er is hier echter een andere mogelijkheid waarbij het Parlement wèl veel meer te zeggen heeft. Het gaat dan om de zogenoemde medebeslissingsprocedure, ook wel geheten co-decisieprocedure. In dat geval moet naast de Raad, ook het Europees Parlement een voorstel goedkeuren, nadat de Commissie hiervoor een voorstel heeft geformuleerd. Het Parlement heeft dan dus wel bevoegdheden. In formele zin heet het dan overigens niet een voorstel, maar een stimuleringsmaatregel. Het aantal beleidsterreinen dat de medebeslissingsprocedure beslaat is met het Verdrag van Amsterdam uitgebreid tot enkele tientallen. Zij is nu van toepassing op onder andere de interne markt, consumentenzaken, cultuur, milieu, onderwijs en gezondheidszorg. Voor deze beleidsterreinen beschikt het EP dus over een amendementrecht. De procedure bij de medebeslissingsprocedure is vrij ingewik-

keld en kan in het uiterste geval wel twee jaar in beslag nemen. Na het voorstel van de Commissie geeft het Parlement hierover een advies aan de Raad. Als de Raad en het Parlement het eens zijn, kunnen zij het voorstel met een gekwalificeerde meerderheid aanvaarden. Mochten de ministers het niet eens zijn met het Parlement, dan legt de Raad het voorstel nogmaals, in gewijzigde vorm, voor aan het Parlement. Als de twee organen dan nog geen overeenstemming hebben bereikt, wordt een bemiddelingscommissie ingesteld die bestaat uit vijftien parlementariërs en vertegenwoordigers van de vijftien lidstaten. Binnen zes weken moet deze commissie een compromis vinden dat moet worden goedgekeurd door Parlement en Raad. Als dit niet lukt, is het voorstel van tafel.⁴⁴

Voor de drugsproblematiek is het van belang dat zij in de eerste pijler valt op basis van Titel X, artikel 129 van het Verdrag van Maastricht dat handelt over de volksgezondheid. Het artikel meldt hier (let wel: Gemeenschap duidt hier op de voormalige EG, thans de eerste pijler): “De Gemeenschap draagt ertoe bij een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid te verzekeren door de samenwerking tussen de lidstaten te bevorderen en, indien nodig, hun activiteiten te ondersteunen. Het optreden van de Gemeenschap is gericht op preventie van ziekten, met name van grote bedreigingen van de gezondheid, met inbegrip van drugsverslaving, door het bevorderen van onderzoek naar de oorzaken en de overdracht daarvan, alsmede door het bevorderen van gezondheidsvoorlichting en gezondheids-
onderwijs.”

Hiermee is bepaald dat de volksgezondheid behoort tot het Europese beleidsterrein, maar op de volksgezondheid is ook het subsidiariteitsbeginsel van toepassing, wat er eenvoudig gezegd op neerkomt dat er gemeenschappelijk wordt opgetreden indien dit een toegevoegde waarde heeft ten opzichte van het nationale beleid.⁴⁵ Dit betekent in de praktijk dat de meeste aspecten van het volksgezondheidsbeleid nog vallen onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten, maar dat de Commissie hierbij aanvullende bevoegdheden heeft. Het gemeenschappelijke beleid op drugsgebied ligt met name op het vlak van voorlichting en educatie. Het eerste actieprogramma drugspreventie 1996-2000, waartoe in 1996 werd besloten door Raad en Parlement, valt hier bijvoorbeeld onder.

Men kan dus stellen dat voor het drugsthema een gemeenschapsbeleid bestaat voorzover het gaat om bepaalde, aanvullende volksgezondheidsaspecten van de drugsproblematiek. De ambtelijke werkgroep die hiermee is belast is de Volksgezondheidsgroep. Ook zijn er enkele andere aspecten van het drugsthema die tot de eerste pijler behoren, zoals precursoren en witwassen, die aan de orde komen in respectievelijk de Groep Economische Vraagstukken en de Groep Financiën. Precursoren, de grondstoffen van (synthetische) drugs, behoren tot de eerste pijler omdat zij handelsgerelateerd zijn, terwijl witwassen hiertoe behoort omdat deze praktijk te maken heeft met de implementatie van de interne markt, waardoor het Gemeenschapsrecht van toepassing is. Daarnaast vallen ook de oprichting en juridische basis van het EMCDA en de mogelijke veranderingen die zich hierin voordoen onder het Gemeenschapsbeleid.

Ten slotte komt binnen de eerste pijler de drugsproblematiek ook nog uitvoerig aan de orde in het kader van de ontwikkelingssamenwerking, die namelijk ook onder het gemeenschapsbeleid valt. Het gaat hier dan om samenwerking met verschillende delen in de wereld, zoals met Oost- en Centraal Europa, de ACP-landen (Afrika, Caribisch gebied en Pacific), en Centraal-Azië. Hiervoor is een speciale Noord-Zuid-drugsbudgetlijn in het leven geroepen, die wordt beheerd door DG VIII. Ook is de drugsproblematiek onderdeel van de besprekingen die de EU voert met landen in Oost- en Centraal-Europa.

Tweede pijler

De tweede pijler is belast met het gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid. Anders gesteld gaat het in deze pijler om de externe betrekkingen van de EU voorzover het de politiek en diplomatie betreft. De meest betrokken ministeries van de lidstaten zijn Buitenlandse Zaken en Defensie. De aard van de samenwerking is hier intergouvernementeel, hetgeen betekent dat de besluitvorming tussen de landen in samenspraak en met unanimiteit tot stand komt. In de tweede pijler kunnen de landen ook tot een gemeenschappelijk optreden besluiten, waarvoor unanimiteit vereist is. Voor bepaalde uitvoeringsbesluiten kan de Raad (unaniem) beslissen dat deze kunnen worden genomen met een gekwalificeerde meerderheid.

Bij tweede-pijlerkwesties heeft de Europese Commissie geen initiatiefrecht; het is de Raad (i.c. de lidstaten) die de initiatieven neemt. Het Europees Parlement heeft weinig in te brengen bij aangelegenheden van de tweede pijler. Het wordt door de Raad (i.c. het roulerend voorzitterschap) op de hoogte gebracht van ontwikkelingen van het gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid van de Unie. Daarnaast kan het Parlement vragen stellen aan, of aanbevelingen richten tot de Raad.

In het Verdrag van Maastricht wordt het drugsthema niet expliciet genoemd als behorende tot de bevoegdheden van de tweede pijler. Desalniettemin komt het hier op verschillende plaatsen aan de orde, al is dit soms wat abstract, en is het in ieder geval minder concreet dan in de andere twee pijlers. Dit reden hiervoor is dat in de tweede pijler geen budget beschikbaar is om zaken uit te voeren. De tweede pijler is in die zin puur politiek en diplomatiek, met andere woorden een overlegpijler, waar de politieke dialoog met derde landen centraal staat. Het gaat er daarbij om hoe, ten behoeve van een effectievere aanpak van de drugsproblematiek, de internationale samenwerking kan worden versterkt. Ook is de tweede pijler belast met de gesprekken met toetredingskandidaten en de voorwaarden waaronder toetreding kan gebeuren. Hoe weinig concreet dit kan lijken voor de EU zelf, voor de externe landen heeft dit uiteraard wel gevolgen.

Onderdeel van de tweede pijler is ook het internationale instrumentarium zoals de internationale verdragen waar de EU zich aan heeft onderworpen. Alles wat de internationale drugsverdragen van de VN betreft valt hier ook onder, zoals de voorbereidingen van de *Commission on Narcotic Drugs* (CND) en de voorbereidingen van de UNGASS (zie verder 4.7). Voor deze CND en UNGASS formuleren de EU-landen waar mogelijk een gezamenlijk standpunt, maar de landen hebben hier ook nog een eigen standpunt. De belangrijkste ambtelijke werkgroep die deze tweede-pijlerkwesties behandelt is Codro.

Aangezien alle 15 landen van de EU de drie drugsverdragen hebben ondertekend, zijn deze verdragen gaan behoren tot de zogenoemde *acquis* van de EU, wat inhoudt dat zij deel zijn gaan uitmaken van de rechtsbasis van de EU. Dit betekent dat toetredende landen deze ook moeten hebben ondertekend. Op de Europese Raad van Amsterdam hebben de regeringsleiders het

Actieplan georganiseerde misdaad goedgekeurd en daarmee ook het pre-accessiepact inzake georganiseerde misdaad, een serie voorwaarden waaraan landen moeten voldoen om te kunnen toetreden tot de EU. Hiermee is besloten dat het vermogen van de kandidaat-lidstaten om doeltreffend tegen drugs op te treden een belangrijk bestanddeel van het toetredingsproces zal uitmaken. Zo geldt als voorwaarde dat landen het Verdrag van Straatsburg moeten ondertekenen (m.b.t. witwassen) en de VN-drugsverdragen. Daarnaast moeten landen die willen toetreden in principe alle andere maatregelen nemen die de EU-landen reeds hebben genomen, zoals op het gebied van witwassen en precursoren. Daarnaast moeten deze landen er ook op andere manieren voor zorgdragen op dezelfde of vergelijkbare manier drugs te bestrijden als de EU-landen. Dit slaat niet alleen op de wetgeving, maar ook op instituties, oftewel het bestaan van soortgelijke instellingen als de EU-landen en een nationaal coördinatiepunt van beleid.

Ook voor landen die een associatie willen aangaan met de EU geldt als voorwaarde dat zij de VN-drugsverdragen dienen te ondertekenen. In het kader van de relaties met de verschillende 'geassocieerde landen' komen drugs ook ter sprake, zoals met Iran, Afghanistan, Nigeria, Marokko en Peru. Drugskwesties zijn niet alleen onderdeel van de dialogen met landen die zich willen aansluiten, maar de EU gaat nog verder: drugskwesties worden systematisch betrokken bij (vrijwel) alle politieke dialogen die de EU met derde landen of landenorganisaties aangaat. Dit is bijvoorbeeld het geval met de landen van de *South African Development Community*, Afghanistan, Centraal-Azië en Myanmar (Birma). Drugs en mensenrechten behoren tot de onderwerpen die hierbij standaard aan de orde komen. De EU stelt als belangrijke voorwaarden voor samenwerking dat drugsbestrijdingmaatregelen worden genomen en dat de mensenrechten niet worden geschonden. Een typisch tweede-pijleronderwerp is ook de verhouding tussen drugsbestrijding en mensenrechten. Drugsbestrijding kan op gespannen voet komen te staan met mensenrechten, zoals in het geval van Birma. Aan de ene kant wil de EU afspraken met het Birmese regime over drugsbestrijding, aan de andere kant wil de EU de schending van de mensenrechten in dit land aan de kaak stellen. Het is aan de tweede pijler hier een beleid voor te ontwikkelen.

De reden dat de EU zich internationaal zo actief opstelt op het gebied van de drugsbestrijding, zoals de eis dat landen de VN-verdragen moeten ondertekenen, heeft te maken met het feit dat de EU de VN-verdragen beschouwt als de basis van het internationale drugsbeleid en zich op het standpunt stelt dat alle landen (van de wereld) deze verdragen moeten ondertekenen. Ook hangt deze actief-politieke houding van de EU ermee samen dat zij tracht drugs zoveel mogelijk buiten haar grenzen te houden.

Drugs is binnen de tweede pijler ook nog een item in de transatlantische dialoog met de VS. De Dublingroep, een informeel overleg over de drugsbestrijding tussen een aantal westerse donoren van multi- en bilaterale drugsprogramma's (zie hiervoor 4.7), functioneert van EU-zijde ook vanuit de tweede pijler.

Derde pijler

De derde pijler betreft de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken. Ook hier moeten de beslissingen met eenparigheid van stemmen worden genomen, wat betekent dat elk land een vetorecht heeft. Net als in de tweede pijler bestaat hier de mogelijkheid van een gemeenschappelijk optreden dat met unanimiteit moet worden vastgesteld, al kan de Raad besluiten dat voor bepaalde uitvoeringsbesluiten een gekwalificeerde meerderheid voldoende is.

In de derde pijler ligt het initiatiefrecht in ieder geval bij de lidstaten. In het Verdrag van Maastricht stond hierover dat de Commissie op bepaalde onderdelen van de samenwerking in de derde pijler ook initiatieven kan nemen. Dit laatste gold bijvoorbeeld voor asielbeleid, illegale immigratie, fraude en de strijd tegen drugsverslaving. Voor wat betreft de strijd tegen de drugshandel en andere vormen van internationale criminaliteit, lag het initiatiefrecht exclusief bij de lidstaten.

Tot de competentie van de derde pijler behoren de repressieve elementen van de drugsproblematiek. In titel VI, artikel K van het Verdrag van Maastricht over de samenwerking op het gebied van politie en justitie, is namelijk ook vastgelegd dat de strijd tegen drugsverslaving en drugshandel hier onder valt. Ter coördinatie van de activiteiten in de derde pijler is de zogenoemde K4-groep opgericht die ressorteert onder het Coreper. Met het

Verdrag van Amsterdam is de K4-groep overgegaan in de Artikel 36-groep. Hieronder vallen weer verschillende groepen, zoals de Multidisciplinaire groep georganiseerde misdaad, de Groep Politiesamenwerking en de Groep voor Douane en de Groep Europol. In alle groepen komt het drugsthema aan de orde, maar de Multidisciplinaire Groep Georganiseerde Misdad is één van de meest actieve op dit gebied. Ook al wordt in deze groep niet exclusief over drugs gesproken, wel is deze te beschouwen als de belangrijkste groep waar het drugsthema in de derde pijler wordt behandeld.

Sinds het Verdrag van Amsterdam zijn hier enige veranderingen in opgetreden. De derde pijler is daarbij enigszins 'uitgekleed' – sommige thema's zijn verhuisd naar de eerste pijler – en de derde pijler wordt sindsdien voornamelijk beperkt tot politie- en justitiesamenwerking in strafzaken. Ook is het initiatiefrecht van de Commissie sinds 'Amsterdam' uitgebreid; zij beschikt hier nu over voor alle derde-pijlerkwesities. Raad en Commissie staan hier dus op gelijke voet. Niet alleen is de rol van de Commissie versterkt, dit geldt ook voor het Parlement. De Raad is nu verplicht het Parlement om advies te vragen, al kan de Raad dit nog steeds naast zich neerleggen.

2.5 Het Akkoord van Schengen

Het Akkoord van Schengen dateert van 1985 en heeft tot doel een vrij verkeer van personen, goederen en diensten te bewerkstelligen. Om dit te verwezenlijken streven de deelnemende landen naar een opheffing van controles aan de binnengrenzen. Aangezien er door dit laatste minder toezicht op grensoverschrijdende criminaliteit mogelijk is, heeft men besloten dat met het oog op een effectieve bestrijding van de criminaliteit, de Schengen-landen moeten komen tot een harmonisering van hun wetgevingen op het gebied van drugs, wapens en explosieven, alsook de registratie van reizigers in hotels.

De harmonisering van de drugswetgevingen vormde een struikelblok in de onderhandelingen. De vraag die rees was welke nationale wetgeving of praktijk dan zou moeten gelden als richtsnoer. Zou een liberaal beleid zoals het Nederlandse, of een strenger beleid als het Franse hiertoe als voorbeeld

moeten dienen? Uiteindelijk vond men hiervoor een politieke oplossing door te verwijzen naar de VN-drugsverdragen. Ratificering van deze verdragen zou een waarborg moeten zijn voor de ‘geharmoniseerde’ wetgevingen zoals neergelegd in artikel 19 van het Verdrag van Schengen.

In de loop der tijd bleek dit politiek compromis echter ontoereikend; de betrokken landen mochten dan wel de VN-drugsverdragen hebben ondertekend, dit was nog geen waarborg voor geharmoniseerde drugwetgevingen. In de praktijk heeft elk land immers zijn eigen drugsbeleid, en zelfs binnen landen zijn er nog aanzienlijke verschillen in de praktijk waar te nemen.⁴⁶ Een duidelijk verschil tussen landen kwam naar voren bij de vervolgonderhandelingen voor de Uitvoeringsovereenkomst van 1990, waarbij Duitsland – een land met het legaliteitsbeginsel – een minimumvervolgingsnorm wilde invoeren, terwijl andere landen – met een opportuniteitsbeginsel – hier weinig voor voelden.

Uiteindelijk vond men een nieuw compromis door als uitgangspunt te nemen dat indien een land met zijn nationaal drugsbeleid afwijkt van andere landen, alle partijen maatregelen dienen te nemen die de effecten voor die andere landen tegengaan. Met dit standpunt heeft men feitelijk de oorspronkelijke doelstelling van het Schengen-akkoord verlaten.⁴⁷

Van belang hier is dat het akkoord van Schengen sinds het Verdrag van Amsterdam in werking is als protocol is geannexeerd bij het officiële Unieverdrag, het Verdrag van Maastricht. Hiermee is het zojuist genoemde uitgangspunt ook gaan gelden voor de vijftien lidstaten. Door het Schengen-akkoord moeten de landen meer rekening met elkaar houden dan voorheen en beschikken zij, weliswaar niet in juridische zin maar wel de facto, over minder vrijheid voor het voeren van een eigen beleid.

2.6 *Het Verdrag van Amsterdam*

Het Verdrag van Amsterdam dat in werking is getreden per 1 mei 1999 heeft het eerdere Verdrag van Maastricht vervangen. Hiermee heeft een aantal wijzigingen plaatsgevonden. Zo heeft met het Verdrag van Amsterdam de Europese Raad een formele basis gekregen. Deze top van regeringsleiders die in principe elke zes maanden plaatsheeft (aan het eind van elk voorzit-

terschap) heeft tot doel sturing te geven aan het EU-beleid. De daadwerkelijke besluiten worden dus niet hier genomen, maar in de Raad. Ondanks dat de Europese Raad 'slechts' richtinggevend is, is deze top van regeringsleiders uiteraard wel zeer belangrijk voor het beleid van de EU. De Europese Raad had echter in het Verdrag van Maastricht geen enkele rechtsbasis en werd niet genoemd; met 'Amsterdam' is dit opgelost.

Een belangrijke wijziging voor het Europees Parlement is dat dit meer inspraak krijgt ten opzichte van Maastricht. Het EP mag meebeslissen over de wetgeving op een groeiend aantal gebieden volgens de zogenoemde medebeslissingsprocedure. Gold deze besluitvormingsprocedure sinds Maastricht al op een vijftiental terreinen, met Amsterdam zijn hier nog 38 gebieden bijgekomen, waarmee het Parlement grote zeggenschap heeft bij de totstandkoming van veel Europese regelgeving. Zo beslist het Parlement thans mee over zaken op gebieden als milieu, cultuur, vervoer en technologisch onderzoek. Aangezien Europese wetgeving boven de nationale wetgeving gaat, dienen de nationale wetten hieraan te worden aangepast. Het Verdrag van Amsterdam schrijft daarnaast voor dat het Parlement altijd om advies dient te worden gevraagd bij kwesties behorende tot de derde pijler.

Een in inhoudelijke zin belangrijke wijziging voor de drugsproblematiek is dat het volksgezondheidsaspect van het drugsthema wordt versterkt. Het Verdrag van Maastricht had in artikel 129 bepaald dat "het optreden van de Gemeenschap is gericht op preventie van ziekten, met name van grote bedreigingen van de gezondheid, met inbegrip van drugsverslaving (...)". Artikel 129 van het Verdrag van Maastricht zal worden vervangen door artikel 152 van het Verdrag van Amsterdam. Hierin staat onder meer: "Community action, which shall complement national policies, shall be directed towards improving public health, preventing human illness and diseases, and obviating sources of danger to human health." Van belang bij deze zin is dat de Gemeenschap, in casu de Commissie, op grond hiervan initiatieven kan ontplooiën die het nationale beleid aanvullen. Het drugsthema wordt verderop in het artikel genoemd: "The Community shall complement the Member States' actions in reducing drugs-related health damage, including national information and prevention".

Het is moeilijk de exacte juridische implicatie te geven van dit artikel.

Dit is ook waarom juristen van de Europese Commissie zich over de precieze interpretaties hiervan hebben gebogen. Maar naar het zich laat aanzien zal artikel 152 waarschijnlijk meer mogelijkheden bieden voor *harm reduction* als onderdeel van het volksgezondheidsbeleid. Deze kunnen namelijk vallen onder de 'aanvullende maatregelen' en 'preventie'. Ook wordt in artikel 152 gesproken van 'drugserelateerde gezondheidsschade', terwijl hier in het vorige artikel 129 geen sprake van was. Aangezien het op dit gebied aan de Europese Commissie is initiatieven te nemen, kan de Commissie deze ook nemen op het gebied van *harm reduction*.

Met betrekking tot de drugsproblematiek krijgt de Commissie ook in de derde pijler meer mogelijkheden. Kon zij eerst alleen initiatieven nemen voor onderwerpen van de eerste pijler, sinds 'Amsterdam' kan zij dat ook voor onderwerpen in de derde pijler. Het Verdrag van Amsterdam heeft voorts ook afspraken vastgelegd over nauwere politie- en justitiesamenwerking op het terrein van de illegale drugshandel, maar hun juridische en praktische implicaties zijn nog niet geheel duidelijk. Worden besluiten in de derde pijler thans nog genomen met eenparigheid van stemmen, er lijkt sprake van een langzame ontwikkeling naar meer besluiten die kunnen worden genomen met meerderheid van stemmen. Dit laatste kan uiteraard niet los worden gezien van het groter aantal lidstaten waaruit de EU zal komen te bestaan.

2.7 *Conclusie*

Aan het eind van de jaren tachtig werd begonnen met samenwerking tussen lidstaten op het gebied van de drugsproblematiek. Het was met name het CELAD, een comité in het leven geroepen op voorstel van president Mitterrand om de drugsactiviteiten van de lidstaten te coördineren, dat in dit proces een centrale rol speelde. Dit geschiedde feitelijk allemaal in een soort institutioneel vacuüm, want op dat moment had de EU, indertijd EG, nog niet besloten dat zij zich met drugs zou bezighouden. Ook het Europees Parlement ontplooidde enige activiteiten op drugsgebied, zoals met het verschijnen van rapporten over de drugsproblematiek van twee commissies, de commissie-Stewart-Clark en de commissie-Cooney. Met name het rapport

van de laatste, gewijd aan de drugshandel en de georganiseerde misdaad, kwam met enkele interessante observaties en aanbevelingen, die echter niet werden overgenomen door de Raad.

Pas met het Verdrag van Maastricht van 1993 gingen drugs vallen onder de competentie van de EU. Met 'Maastricht' werd de Europese samenwerking namelijk uitgebreid tot andere terreinen, waaronder ook aspecten van de drugsproblematiek. Sindsdien staat op verschillende plaatsen binnen de EU-gremia de drugsproblematiek op de agenda. Het hangt van de aspecten van het drugsvraagstuk af hoe de bevoegdheden hierover liggen. Maastricht heeft immers ook de drie-pijlerstructuur geïntroduceerd volgens welke een onderscheid wordt aangebracht in de verschillende beleidsterreinen waarop de EU actief is. De eerste pijler bestaat uit de 'oude' Europese Gemeenschap (EG) zoals die bestond vóór het Verdrag van Maastricht. De tweede pijler betreft het gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid, terwijl in de derde pijler tussen de lidstaten afspraken worden gemaakt op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken.

Bij de verschillende pijlers is het van belang welke partij de initiatieven mag nemen, want zij heeft hiermee gelegenheid haar invloed te doen gelden op de uiteindelijke besluitvorming. In de eerste pijler komen *communautaire* zaken aan de orde, waarbij de Commissie een belangrijke rol speelt en beschikt over het initiatiefrecht. De tweede en derde pijler zijn *intergouvernementeel*, wat betekent dat de lidstaten gezamenlijk tot afspraken komen, waarbij de rol van de Commissie veel minder groot is. In de tweede pijler ligt het initiatiefrecht uitsluitend bij de lidstaten, terwijl in de derde pijler zowel de Commissie als de lidstaten hierover beschikken. Ook al bestaan er verschillen met betrekking tot het initiatiefrecht, de uiteindelijke besluitvorming ligt onveranderd bij de Raad, waarin de lidstaten zijn vertegenwoordigd. Het Europees Parlement heeft bij dit alles weinig inspraak. Alleen via de zogeheten medebeslissingsprocedure, waar Raad en Parlement het eens moeten zien te worden, heeft het werkelijke beslissingsmacht. Voor de drugsproblematiek is dit alleen van toepassing op bepaalde volksgezondheidsaspecten hiervan.

De drugsproblematiek komt in de eerste pijler hoofdzakelijk aan de orde in het kader van de volksgezondheid en de ontwikkelingssamenwerking.

De volksgezondheid valt, op basis van het subsidiariteitsbeginsel, grotendeels onder het nationale beleid van de lidstaten, maar de Commissie kan hier aanvullende maatregelen nemen, wat vooral gebeurt op het gebied van preventie en voorlichting. Daarnaast behoren ook enkele andere aspecten van de drugsproblematiek tot de eerste pijler, zoals precursoren en witwassen. In de tweede pijler (buitenland- en veiligheidsbeleid) komen drugs weliswaar niet heel concreet aan de orde, maar in de externe relaties en gesprekken met derde landen en internationale organisaties komt het thema wel vaak er sprake. Het gaat dan om het maken van gezamenlijke afspraken, of er wordt bekeken of deze landen naar de indruk van de EU voldoende maatregelen tegen drugs nemen. In de derde pijler (Justitie en Binnenlandse Zaken) komt de drugsthematiek veel aan de orde, daar deze pijler belast is met de strijd tegen de georganiseerde misdaad, drugshandel en drugsverslaving.

De laatste jaren worden drugskwesties in toenemende mate betrokken bij gesprekken met derde landen. Dit gebeurt zowel door de Commissie, in het kader van de ontwikkelingssamenwerking, als door de Raad in de tweede en derde pijler. De EU heeft als beleidslijn dat als voorwaarde voor samenwerking geldt dat landen moeten aantonen voldoende maatregelen tegen drugs te nemen. Dit geldt niet alleen voor de landen die wensen toe te treden – hun vermogen om doeltreffend tegen drugs op te treden vormt een belangrijk bestanddeel van het toetredingsproces – maar feitelijk voor alle landen ter wereld die zaken willen doen met de EU. Het is op dit punt van de externe betrekkingen dat de EU met name actief is geworden op het gebied van de drugsproblematiek.

3 DE TRIAS VAN COMMISSIE, RAAD EN PARLEMENT

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk werd de EU-indeling in drie pijlers gevolgd. In dit hoofdstuk wordt een andere driedeling gehanteerd, gebaseerd op de drie voornaamste organen van de EU: Commissie, Raad en Parlement. Het zal hier niet zozeer gaan om het institutioneel kader, maar om de inhoud en wijze waarop het drugsdossier binnen de drie organen in de praktijk vorm krijgt. Zoals namelijk zal blijken wordt binnen de drie organen niet op dezelfde wijze tegen de problematiek aangekeken.

In veel EU-documenten worden acties tegen drugs een prioriteit genoemd. Men kan zeggen dat op de Europese Raad van Cannes in juni 1995, dus tijdens het Franse voorzitterschap, drugs echt voornaam op de Europese agenda zijn gekomen. Op deze top werd namelijk het Europese *Global Plan of Action in the Fight against Drugs* aangenomen. Vanaf dat moment heeft het thema dan ook een vaste plaats verworven op de agenda van de Europese Raad, al wil dit niet zeggen dat er ook daadwerkelijk inhoudelijk over wordt gesproken.

Zoals zal blijken in dit overzicht komt het drugsthema op zeer veel plaatsen aan de orde binnen de EU. Niet alleen binnen de Commissie, maar ook binnen het belangrijkste besluitvormingsorgaan van de EU, de Raad, bestaan er vele werkgroepen waar over aspecten van de drugsproblematiek wordt gesproken. Daarnaast is het Europees Parlement ook nog actief op het drugsgebied. Behalve dat dit hoofdstuk tracht een overzicht te geven van de drugsactiviteiten van Commissie, Raad en Parlement, wordt ook geprobeerd antwoord te geven op de vraag waarom het drugsdossier op zo veel plaatsen wordt besproken. Binnen de EU is namelijk ook een competentiestrijd gaande over het drugsdossier. In de paragraaf 3,5 en 3,6 zal daar

aandacht aan worden besteed en zal ook worden ingegaan op de vraag welke van alle betrokken partijen het hier nu werkelijk voor het zeggen heeft.

3.2 *De Europese Commissie*

Onder niet-ingewijden bestaat wel eens wat verwarring over de term Commissie, omdat deze zowel verwijst naar de feitelijke Commissie van twintig commissarissen, als naar het bestuursapparaat van 26 Directoraten-Generaal die de commissarissen ondersteunen. Ook wordt vaak gedacht dat de Commissie het belangrijkste orgaan van de EU is, terwijl dit feitelijk de Raad is, want hij neemt binnen de EU de belangrijkste beslissingen.

De Commissie heeft een veelomvattende taak. Zo kan zij worden beschreven als een uitvoerend orgaan met zo'n 16.000 ambtenaren, wiens rol kan worden vergeleken met die van de departementen in de lidstaten. Haar rol gaat echter veel verder dan dat. De Commissie is namelijk opgericht om de belangen de Gemeenschap te verdedigen en zij is daarmee de hoedster van het gemeenschapsbelang en van het systeem van de democratische legitimatie.⁴⁸ In het vorige hoofdstuk werd al gewag gemaakt van de belangrijke rol die de Commissie speelt in het besluitvormingsproces met het nemen van initiatieven in de eerste (en sinds kort ook derde) pijler. Behalve de besluiten voor te bereiden, heeft de Commissie hier ook een beheers-, toezichthoudende en uitvoerende taak.⁴⁹

Binnen de Commissie zijn er verschillende commissarissen die zich op enigerlei wijze met de drugsproblematiek bezighouden. Dit is niet zo verwonderlijk, want de drugsproblematiek raakt portefeuilles van verschillende commissarissen; behalve die voor justitie- en politiesamenwerking, ook volksgezondheid, consumentenzaken, landbouw, externe betrekkingen, ontwikkelingssamenwerking, onderzoek en training. Gelet op de veelzijdigheid van het thema, viel het drugsthema oorspronkelijk onder de verantwoordelijkheid van de toenmalige Commissievoorzitter, Jacques Santer. De 'drugsunit' waar de coördinatie van het drugsbeleid van de zijde van de Commissie wordt gevoerd, viel dan ook onder het secretariaat-generaal.

In juli 1998, kwam er een wijziging in deze situatie. Vanaf dat moment kwam de drugsunit namelijk te vallen onder de *Task Force* voor Justitie en

Binnenlandse Zaken die in 1995 is gecreëerd om bij de Commissie de activiteiten van de derde pijler te coördineren. De reden dat hiervoor een Task Force is gevormd in plaats van een DG, ligt in het Verdrag van Maastricht besloten. Het Verdrag verschafte een beperkte macht aan het gremium dat met deze taken zou worden belast, hetgeen leidde tot het ontstaan van de Task Force. Na het verdrag van Amsterdam was het al waarschijnlijk dat de Task Force zou overgaan in een DG, waartoe inderdaad is besloten met het aantreden van de nieuwe Commissie onder leiding van Romano Prodi.

In formele zin viel de Task Force echter nog wel onder het secretariaat-generaal, maar de verantwoordelijke commissaris in de Europese Commissie was niet de voorzitter, maar de commissaris voor de derde pijler, destijds Gradin. Preciezer gesteld, voor de drugsunit geldt een dubbele verantwoordelijkheid: zij kwam eerst te vallen onder Gradin, maar daarnaast bleef – in ieder geval formeel – de voorzitter er als tweede bij betrokken. In inhoudelijke zin is het vreemd te noemen dat de drugsunit van de Commissie nu juist onder de Task Force voor de derde pijler kwam te vallen. De bevoegdheden van de Commissie op drugsgebied liggen namelijk juist aan de volksgezondheidskant, en dus niet aan de bestrijdingszijde. Hier kan men tegen inbrengen dat het drugsthema transprijler is en dus niet alleen in de derde pijler valt, maar dan zou het meest logische zijn de unit rechtstreeks te plaatsen onder het secretariaat-generaal, waar zij zich eerst bevond. Niet iedereen binnen het Commissieapparaat is tevreden over de ontstane situatie. Drugs is een thema dat transprijler is waarbij verschillende DG's zijn betrokken en er zou een slecht signaal van uitgaan dat de coördinatie is komen te liggen bij de Task Force. De indruk zou dan gemakkelijk kunnen ontstaan dat de volksgezondheidsbenadering van minder belang is.

Een reden die wordt genoemd voor het vertrek van de drugsunit van het secretariaat-generaal is dat het disfunctioneren van bepaalde ambtenaren ertoe heeft geleid dat de hele unit werd overgeplaatst. De inhoudelijk meest voor de hand liggende plaats voor de drugsunit zou, na het secretariaat-generaal, de DG Volksgezondheid zijn, omdat daar immers de competentie van de Commissie ligt. De reden die wordt genoemd voor het feit dat dit niet is gebeurd, is dat de toenmalige Ierse commissaris Pádraig Flynn, onder wiens portefeuille van sociale zaken en werkgelegenheid ook volksgezond-

heid viel, zich niet geïnteresseerd toonde het drugsdossier toegevoegd te zien aan zijn verantwoordelijkheden. De Zweedse commissaris Gradin toonde zich daarentegen wel geïnteresseerd en zij kreeg het dossier. Gelet op haar nationaliteit is dit wel te begrijpen. Drugs waren een belangrijk thema in Zweden bij de discussie over toetreding tot de EU en er heerste de vrees – die overigens nog niet is weggeëbd – dat Zweden zijn restrictieve beleid zou moeten opgeven en zich zou moeten aanpassen aan het ‘liberalere’ Europa. Vanuit politiek oogpunt, rekening houdend met de Zweedse eurosceptis, was het daarom voor Gradin (en voor Zweden) strategisch gunstig om binnen de EU verantwoordelijk te zijn voor het drugsdossier. Een andere mogelijkheid die in dit verband wordt genoemd is dat men bij de Task Force graag wil dat deze op den duur een DG wordt. Met de drugsunit erbij gevoegd, nemen de activiteiten en dus het belang van de Task Force toe, wat de kans zou vergroten.

Met het aantreden van de nieuwe Commissie onder leiding van Prodi in de tweede helft van 1999 is besloten dat de drugsunit deel zal blijven uitmaken van de Task Force, maar dat deze wel zal worden omgevormd tot Directoraat-Generaal (dat het evenwel voorlopig zonder nummeraanduiding moet doen). De verantwoordelijk Eurocommissaris voor drugskwesties wordt daarmee de Portugees Antonio Vitorino, is belast met Justitie en Binnenlandse Zaken. Binnen de Commissie zal Vitorino optreden als drugscoördinator, maar de volksgezondheidsaspecten van drugs, waar de Commissie eigenlijk de meeste eigen bevoegdheden heeft, blijven vallen onder een ander lid van de Commissie, de Ier David Byrne, verantwoordelijk voor Gezondheid en Consumentenbescherming.

Hoe het ook zij, bij de drugsunit worden alle drugsactiviteiten van de Commissie gecoördineerd. Omdat verschillende DG's hierbij zijn betrokken geschiedt de coördinatie via de *Groupe Interservice Drogues* (GID). Verder heeft de Commissie op drugsgebied ook nog andere concrete taken. Voor zover het gaat om de volksgezondheidsaspecten, beschikt de Commissie over het initiatiefrecht. Zij formuleert daarom voorstellen die vervolgens naar de Raad en Parlement gaan. DG V is hier verantwoordelijk voor, in welk kader de speciale actieprogramma zijn opgezet.⁵⁰ In 1995 heeft de Commissie, op basis van haar volksgezondheidsbevoegdheden, haar eerste ‘Actie-

plan drugspreventie' opgezet dat loopt tot 2000. Voorts presenteerde de Commissie in mei 1999 het Actieplan drugsbestrijding 2000-2004. Dit plan beoogt een overzicht te geven van de verschillende toekomstige activiteiten die de EU op drugsgebied zal ontplooien. Echter, enkele maanden daarvoor waren tijdens het Britse voorzitterschap de voorbereidingen gestart van een vergelijkbaar plan, geheten de EU-drugsstrategie 2000-2004. Het is onduidelijk hoe het Actieplan drugsbestrijding van de Commissie zich verhoudt ten opzichte van het strategieplan van de Raad. Het heeft er de schijn van dat het een weergave is van de concurrentie over dit dossier. Op deze kwestie wordt verder ingegaan in 3.5.

Externe relaties van de Commissie

Het is op het gebied van de externe relaties dat de Commissie de laatste jaren het meest actief is op het drugsdossier. Soms wordt hierbij samengewerkt met de Raad, of is er sprake van een zekere overlap. Zoals in het vorige hoofdstuk al werd opgemerkt, wordt de drugsproblematiek systematisch betrokken bij gesprekken met derde landen, waarbij het nemen van anti-drugsmaatregelen door de EU wordt gepresenteerd als een vrij belangrijk onderwerp. De EU stelt zich hierbij op het standpunt dat voor deze gesprekken de zogenoemde *balanced approach* als basis dient, een evenwicht van vraag- en aanbodvermindering. In de praktijk ligt evenwel vaak de nadruk op samenwerking met het oog op de bestrijding van drugs, al was het maar omdat vraagvermindering veel lastiger uitvoerbaar is. Verschillende DG's van de Commissie zijn hierbij betrokken:

- DG Ia: Oost- en Centraal Europa, vs, Canada, (industriële) Azië
- DG Ib: Latijns Amerika en Middellandse Zeegebied
- DG VIII: Sub-Sahara Afrika, Caribisch gebied, Pacific (ACP-landen)

In het kader van de activiteiten van DG I wordt geregeld met derde landen over drugs gesproken. Met name Oost- en Centraal Europa en Cyprus zijn daarbij een prioriteitenregio omdat zij wensen toe te treden. Voor hen gelden dan immers het pre-accessiepact en de EU-*acquis* inzake drugs, wat onder meer inhoudt dat de VN-drugsverdragen die de EU-landen hebben ondertekend zijn gaan behoren tot de rechtsbasis van de EU, en dientenge-

volge ook door toetredende landen moeten worden geratificeerd. Verder moeten de toetredende landen dezelfde maatregelen tot stand brengen als de lidstaten reeds hebben gedaan. Voor deze landen is daarom het *Phare Multi-Beneficiary Drugs Programme* ontwikkeld, dat de landen moet bijstaan met de ontwikkeling van een drugsbeleid, zoals met de opbouw van instellingen en de aanpassing van de wetgevingen. In 1998 bedroeg het budget van Phare elf miljoen euro. De prioriteiten lagen in dat jaar bij het verzamelen van gegevens over druggebruik (de landen werden betrokken bij de activiteiten van het EMCDA) en het nemen van maatregelen tegen synthetische drugs. Andere activiteiten zijn het ontwikkelen van een drugspreventiebeleid en de Balkanroute, in welk kader wordt samengewerkt met het UNDCP.

Daarnaast werden drugs geagendeerd in de top tussen de EU en Asean, de geïndustrialiseerde landen van Azië. Uit deze regio komen niet of nauwelijks drugs in de richting van de EU, dus van een concrete aanleiding of een probleem in die zin was geen sprake. Desalniettemin werd het thema behandeld en werd hiertoe binnen de eerste pijler een speciale subgroep in het leven geroepen, de *Narcotics Drugs Committee*.

Latijns-Amerika behoort ook tot de prioriteitenregio's voor samenwerking op drugsgebied. In februari sloot de Commissie (DG IB) in Panama een overeenkomst met de Andes-landen over de harmonisering van wetgeving, witwassen en controle van precursoren. Met name dit laatste punt wordt door de Commissie belangrijk geacht. Thans bestaat hierover een akkoord met vijf Andes-landen. Daarnaast is hierover een akkoord gesloten met Chili en Mexico. Voorts vond onder verantwoordelijkheid van de Commissie in Brussel een donorvergadering plaats, waar de Commissie aankondigde te overwegen daar een project van gewasvervanging te starten. In Venezuela zal waarschijnlijk een nationaal drugs observatorium worden opgestart dat wordt gefinancierd door de Commissie. Voor de Commissie zal dit zijn in het kader van de vraagvermindering. In 1998 verhoogde de Commissie het totale budget voor drugs assistentie voor Latijns-Amerika van twee miljoen tot ongeveer zeventig miljoen euro. Deze drastische verhoging van het budget kwam tot stand na een ontmoeting tussen de Spaanse Eurocommissaris Marin en de Amerikaanse drugszwaar McCaffrey.

Het is echter met name in DG VIII waar de drugsproblematiek uitvoerig aan de orde komt. DG VIII is belast met de relaties met de zogenoemde ACP-landen, de landen van Afrika, het Caribisch gebied en de Pacific. De prioriteitengebieden voor drugscontrole hier zijn het Caribisch gebied, en West- en Zuidelijk Afrika. Drugscontroleactiviteiten worden opgehangen aan de Lomé IV-conventie waarin onder samenwerking op het gezondheidsterrein ook illegale drugs worden genoemd. Maatregelen op het drugsgebied maken onderdeel uit van het ontwikkelingsprogramma van de EU met de desbetreffende landen dat is gericht op duurzame ontwikkeling, sociale integratie en met name armoedebestrijding. De achtergrond van deze drugsbestrijdingsmaatregelen is dat in veel ACP-landen het gebruik, de productie en de (internationale) handel toenemen. Bij de productie draait het dan vooral om cannabis (in het Caribisch gebied, en in West- en Zuidelijk Afrika), de laatste tien jaar ook gericht op de export. Daarnaast worden Afrika en het Caribisch gebied in toenemende mate gebruikt als doorvoerregio's voor cocaïne en heroïne.

Voor samenwerking met de EU dient het ACP-land zich te houden aan een *masterplan*, een nationaal drugsstrategieplan, waarvan de hoofdlijnen door het land zelf worden ontwikkeld. Ook is het plan *recipient oriented*, wat wil zeggen dat het land zelf een grote zeggenschap heeft over de bestemming van het geld. De belangrijkste elementen van het masterplan dienen te zijn: *law enforcement* (drugswetgeving gebaseerd op de VN-verdragen, maatregelen tegen witwassen en voor precursoren), *demand reduction* (primaire, secundaire en tertiaire preventie) en *supply reduction* (met name via alternatieve ontwikkeling).

In het recente verleden lagen de prioriteiten van het EU-drugsbeleid voor wat betreft de externe betrekkingen zoals uitgedragen door de Commissie, op de bestrijding van het aanbod. De EU had een beleid dat overeenkomsten vertoonde met dat van de VS, met de nadruk vrij exclusief op *law enforcement* en aanbodvermindering. Thans staat de Commissie op het standpunt dat de vermindering van vraag en aanbod in evenwicht dient te zijn waarbij een bredere multi-sectorbenadering wordt gehanteerd, met ook aandacht voor de gezondheidsaspecten van de drugsproblematiek en kwetsbare groepen. De laatste jaren toont de EU daarbij meer begrip voor de uitgangspun-

ten en moeilijke positie van de ACP-landen zelf. Het feit dat bijvoorbeeld de cannabisproductie in West-Afrika toeneemt, hangt samen met het feit dat de productie van andere gewassen (koffie, katoen, cacao) op de wereldmarkt reeds weinig, en zelfs telkens minder opbrengt. Het document van DG VII vermeldt in dat verband dat de groei in cannabisproductie in West-Afrika gedurende de jaren tachtig samenviel met het structurele aanpassingsprogramma van het IMF. Gelet op de complexiteit van het drugsvraagstuk in ACP-landen, stelt de Commissie dat dit in een breder sociaal-economisch en psychologisch kader geplaatst dient te worden, waarbij een louter repressieve aanpak niet het juiste antwoord kan zijn.⁵¹

Desalniettemin bestaat de kans, ook op grond van de langere Amerikaanse ervaringen op dit terrein en het feit dat de EU soms, en in toenemende mate met het UNDCP samenwerkt, dat de drugsmaatregelen die de Commissie voorstaat in de praktijk een hoofdzakelijk repressief karakter zullen krijgen. De drugscontrolemaatregelen mogen op papier een evenwicht vormen van vraag- en aanbodvermindering, maar met het oog op het brede armoedevraagstuk in veel ACP-landen en de totale beschikbare middelen die de Commissie heeft voor deze Noord-Zuid-budgetlijn is het zeer de vraag of dit zal lukken. In totaal is jaarlijks op deze budgetlijn zo'n 8,9 miljoen euro beschikbaar voor vier regio's (Azië, ACP-landen, Latijns-Amerika, en de Maghreb), waarmee voor elke regio, zo ook de ACP-landen, jaarlijks tussen iets meer dan twee miljoen euro beschikbaar is. Juist gelet op de sociaal-economische en psychologisch context, zal het in de praktijk moeilijk blijken maatregelen op het gebied van vraagvermindering adequaat te laten functioneren.

Ook aanbodvermindering door middel van gewasvervanging zal in de praktijk moeilijk uitvoerbaar blijken. De VN en VS hebben al vele jaren dergelijke programma uitgevoerd, die over het algemeen negatief zijn geëvalueerd, ook in een studie die het *Research Institute for Social Development* van de VN (UNRISD) heeft laten uitvoeren.⁵² Gewasvernietiging en -vervanging blijken daarom in de praktijk moeilijk, gelet op de hogere opbrengsten van drugsgewassen ten opzichte van de legale gewassen. En juist omdat het zo lastig uitvoerbaar is, leert de praktijk – in ieder geval de Amerikaanse – dat aanbodvermindering gemakkelijk leidt tot praktijken waarbij bepaalde

ethische grenzen worden overschreden, zoals militarisering, mensenrechtenschendingen en schade aan het milieu. Repressieve maatregelen zijn nu eenmaal makkelijker in te voeren en daarom is het niet denkbeeldig dat de drugsmaatregelen in de ACP-landen in de praktijk een hoofdzakelijk repressief karakter zullen krijgen. Hier komt nog bij dat de toon van de documenten van de Commissie over de te nemen anti-drugsmaatregelen in ACP-landen vrij repressief overkomt.⁵³

Een ander aspect is dat de documenten soms wat belerend en enigszins interventionistisch overkomen. De landen zelf, met name de armere, hebben gelet op hun afhankelijkheidspositie weinig andere keus dan met de Commissie (en EU) in zee te gaan en te voldoen aan de voorwaarden die zij stelt. Vanuit het standpunt van veel zuidelijke landen is het waarschijnlijk te preferen samen te werken met de EU in plaats van met de VS. Deze laatste stelt immers nog meer voorwaarden op het gebied van anti-drugsmaatregelen dan de EU, waarover vooral in Latijns-Amerika veel onvrede heerst.

Een relevante morele vraag bij de drugscondities die de Commissie stelt is in hoeverre zij hier niet haar beleid oplegt aan derde landen en of zij hier wel het 'recht' toe heeft. Zo staat onder het kopje 'drugs en decriminalisering' dat hierover veel wordt gedebatteerd in de EU, maar dat dit voor de ACP-landen "niet een issue" is.⁵⁴ Een dergelijke stelling doet niet geheel recht aan de realiteit in delen van ACP-landen. In delen van Afrika, de Pacific maar met name in de prioriteitenregio het Caribisch gebied, is cannabisgebruik redelijk wijdverspreid en cultureel geïntegreerd.⁵⁵ Het gebruik maakt onderdeel uit van de cultuur en decriminalisering is wel degelijk een issue waarover wordt gesproken, ook op politiek niveau. In documenten van de Commissie wordt hierbij soms ook een kromme redenering gevolgd. Zo meldt een document dat decriminalisering niet aan de orde is in ACP-landen, omdat veel van deze landen geen adequate controlemechanismen hebben voor legale drugs.⁵⁶ Echter, als zelfs legale drugs niet voldoende kunnen worden gecontroleerd, is het logischer te stellen dat het daarom weinig effectief is te eisen dat ook de illegale drugs strafbaar moeten worden gesteld en dat drugsdelicten worden vervolgd. Hier komt nog bij dat het niet bepaald overtuigend is dat de Commissie dergelijke eisen stelt aan derde landen, terwijl de EU-landen zelf een steeds minder repressieve houding

aannemen – met name ten aanzien van cannabisgebruikers – en decriminalisering de trend is geworden. Dit is dan nog afgezien van het feit dat in sommige ACP-landen het cannabisgebruik soms meer cultureel geïntegreerd is dan in de EU het geval is.

3.3 De Raad

Alhoewel niet zo bekend bij het algemeen publiek is de Raad, formeel geheten Raad van de Europese Unie en soms ook wel genoemd Raad van Ministers, het college dat binnen de EU de beslissingen neemt. De Raad wordt wel eens het meest onbekende orgaan van de EU genoemd, wat gelet op zijn rol eigenlijk vreemd, en in zekere zin zorgwekkend is. In formele zin bestaat de Raad uit ministers van de verschillende regeringen. Ging het oorspronkelijk voornamelijk om de ministers van Buitenlandse Zaken – thans geheten Algemene Raad – al gauw besloot men verschillende Vakraden te creëren, zoals de Landbouwrap, de Milieuraad, enzovoorts. Thans bestaan er ongeveer 25 verschillende Raden. De regelmaat dat een Raad bijeenkomt verschilt per vakraad. De Raden van Algemene Zaken, Economie en Financiën komen maandelijks bijeen, terwijl vervoer, milieu en industrie slechts twee tot vier keer per jaar bijeen komen.

Uiteraard kunnen de ministers niet elke keer dat zij bijeenkomen over elk onderwerp uitgebreid discussiëren alvorens tot een besluit te komen. De besluiten worden daarom voorbereid in het Coreper, een Frans acroniem dat staat voor het Comité van de Permanent Vertegenwoordigers.⁵⁷ Het Coreper bestaat uit de hoogste diplomatieke vertegenwoordigers die elk land heeft bij de EU. De ambassadeurs van de lidstaten bij de EU worden formeel genoemd Permanente Vertegenwoordigers. Elke stuk dat naar de Raad gaat, passeert eerst het Coreper.

In formele zin maakt het niet uit welke Raad een beslissing neemt, of dit de Algemene Raad of de Landbouwrap betreft; in alle gevallen is het besluit genomen door de Raad (van de Europese Unie). In de praktijk hangt het af van het onderwerp en het stadium van de besluitvorming welke Raad uiteindelijk het besluit neemt. Gaat het om een hamerstuk waarover reeds volledige overeenstemming is bereikt in het Coreper dan krijgt een onder-

werp de status van A-punt. Aangezien er dan reeds overeenstemming is bereikt, kan dit eenvoudig formeel worden bekrachtigd door de eerstvolgende Raad, welke vakraad dit ook is. Is daarentegen in het ambtelijk vooroverleg nog geen overeenstemming bereikt, dan gaat het om een zogenaamd B-punt. Dit betekent dat de ministers het onderwerp nog moeten bespreken en overeenstemming moeten zien te bereiken.

Zoals gezegd speelt het Coreper een belangrijke rol als filter voordat een stuk naar de Raad van Ministers gaat. Voordat een stuk naar het Coreper gaat, wordt het voorbereid in verschillende Raadswerkgroepen die bestaan uit ambtenaren van de ministeries van de vijftien landen. Aangezien noch de Raad van Ministers noch het Coreper uitgebreid over elk thema wil discussiëren, wordt getracht in het ambtelijk vooroverleg zoveel mogelijk overeenstemming te bereiken. Dit is op zich niet zo gek, want in dit vooroverleg zitten ambtenaren van de lidstaten die meer specialistische kennis hebben dan de ambassadeurs en ministers en respectievelijk het Coreper en de Raad van Ministers. Het grootste deel van de werkelijke besluitvorming vindt daarom plaats in het ambtelijk vooroverleg.

Voor het drugsdossier zijn er verschillende Raadsgroepen onder het Coreper. De belangrijkste groep is de Horizontale groep drugs die sinds 1997 is ingesteld omdat de drugsthematiek een pijloverstijgend of horizontaal karakter heeft. Alles wat drugs betreft dient deze groep te passeren voordat het naar het Coreper gaat. Op hetzelfde (hoge) niveau, dat wil zeggen direct onder het Coreper, bevindt zich het Artikel 36-comité (voorheen K4-comité geheten⁸⁾) dat belast is met kwesties aangaande de derde pijler. Het Artikel 36-comité rapporteert in principe rechtstreeks aan het Coreper, behalve echter waar het drugskwesties betreft. In de drie pijlers bevinden zich veel Raadsgroepen waar de drugsproblematiek op enige wijze wordt besproken, maar meestal betreft het (kleine) deelaspecten ervan. Deze groepen zijn onder meer: de Groep Douane, de Groep 'General Systems of Preferences' (over reguleringen en prioriteiten met derde landen), de Groep Politiesamenwerking, de Groep 'Mutual Assistance in Criminal Matters', de Groep Telecommunicatie, de Groep Financiën (m.b.t. witwassen), de Groep Economische Vraagstukken (m.b.t. precursoren). De belangrijkste Raadswerkgroepen die handelen over het drugsdossier zijn de volgende:

De Horizontale drugsgroep

Deze Raadsgroep is ingesteld in februari 1997 door het Coreper omdat drugs een pijloverstijgende kwestie is. Alle kwesties die drugs betreffen dienen de Horizontale groep drugs te passeren voordat zij naar het Coreper gaan. Deze groep wordt in toenemende mate belangrijk voor het drugsdossier en is thans te beschouwen als veruit de belangrijkste Raadswerkgroep waar de drugsproblematiek wordt besproken. De groep heeft ook een wat aparte status; zij is weliswaar werkgroep, maar heeft ook een coördinerende functie voor alle drugsaangelegenheden. Daarmee is zij qua functie en status te vergelijken met het coördinerend gremium voor de derde pijler, het Artikel 36-comité. De besluitvorming in de Horizontale groep geschiedt met eenparigheid van stemmen, de besluitvormingsprocedure die eigenlijk hoort bij de derde pijler. Dit is ook in overeenstemming met het feit dat in deze groep veel derde-pijlerkwesties worden gesproken.

De wijze waarop deze groep zich heeft ontwikkeld is enigszins complex. Op de Europese Raad van Cannes (juni 1995), dus onder het Franse voorzitterschap, werd het nieuwe 'European Global plan of Action in the Fight Against Drugs (1995-1999)' in hoofdlijnen aangenomen. De regeringsleiders verzochten hierbij de nog te benoemen 'nationale drugs experts' dit plan verder uit te werken en te presenteren op de Top van Madrid (december 1995). Het oorspronkelijke plan omvatte 66 maatregelen, waarvan er 15 betrekking hadden op de volksgezondheid, maar deze laatste werden in Cannes niet aangenomen. Op de Europese Raad van Madrid in december 1995 werden de vijftien gezondheidsmaatregelen van het oorspronkelijke plan wel geaccepteerd, maar zij werden daarna, onder het Italiaanse voorzitterschap, weer verwijderd. De expertgroep werd daarmee vooral een derde-pijlergroep.

In januari 1997 stelde het Nederlandse voorzitterschap voor aan het Coreper om het mandaat van deze groep uit te breiden, waarmee de expertgroep zich transformeerde tot de Horizontale drugsgroep. Daar de vijftien gezondheidsmaatregelen in eerste instantie apart waren gehouden en naar de Raadsgroep Volksgezondheid gingen, kregen de volksgezondheidsaspecten in de Horizontale drugsgroep aanvankelijk relatief weinig aandacht. Dit heeft betekend dat deze groep gedurende de eerste twee jaar vooral derde-

pijleronderwerpen besprak. Ook de delegatieleden in deze groep, waren grotendeels afkomstig van derde-pijlerministeries, zoals Binnenlandse Zaken en Justitie. Er zijn weliswaar ook delegatieleden van de Ministeries van Volksgezondheid en Buitenlandse Zaken of van een nationaal interministeriële orgaan, maar haar horizontale karakter ten spijt, heeft de derde pijler binnen deze groep lange tijd gedomineerd.⁵⁹ In de loop van 1999 heeft de Horizontale drugsgroep geleidelijk aan steeds meer een werkelijk transpijlerkarakter gekregen, waarbij ook onderwerpen uit de eerste en tweede pijler aan bod komen.

De taken van de Horizontale groep drugs zijn veelomvattend. Als centrale groep belast met drugskwesties, passeren alle stukken die drugs betreffen deze groep. Daarbij is zijn rol geleidelijk aan enigszins verschoven van overkoepelend naar beleidsinhoudelijk. Een belangrijke taak van de groep is geweest de voorbereidingen te treffen van het Drugsstrategieplan, wat werd gestart onder het Britse voorzitterschap. De horizontale groep is belast geweest met het bepalen van de voornaaste pijlers van deze strategie. Ook hield deze groep zich, samen met de tweede-pijlergroep Codro, bezig met de voorbereidingen van UNGASS.

Ook is de horizontale groep actief geweest op andere buitenlandse relaties, zoals met de geassocieerde kandidaatlanden, zoals in Centraal- en Oost-Europa en Cyprus. Aangezien de EU een 'pre-accessiestrategie' hanteert, heeft de Horizontale groep drugs een bijeenkomst gehouden met de geassocieerden om te bespreken hoe deze kunnen voldoen aan de voorwaarden op drugsgebied. Ook heeft de Horizontale groep drugs zich beziggehouden met de verdere implementering van de regionale initiatieven in het Caribisch gebied, Latijns-Amerika, Centraal Azië, en Zuidelijk Afrika. De laatstgenoemde regio is benoemd tot nieuwe prioriteitenregio in verband met de toename in het druggebruik en de drugshandel. In 1998 had hiervoor een speciale top plaats tussen de EU en de *South African Development Community* (SADC).

Op de Europese Raad van Florence (1996) werd besloten tot samenwerking op het gebied van de derde pijler met de voormalige Sovjet-Unie, oftewel Rusland en de andere Nieuwe Onafhankelijke Staten (NOS). Op de Europese Raad van Luxemburg (1997) werd hiertoe een mandaat verleend

aan de Raad, dat de details van deze samenwerking verder uitwerkte tijdens het Britse voorzitterschap. De afspraken betreffen met name betere grenscontroles en de strijd tegen de georganiseerde misdaad. De Commissie is hier ook bij betrokken via het TACIS-programma dat speciaal voor deze regio bestaat. Voor de douanesamenwerking werd 37 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de jaren 1996-1998. Op de Europese Raad van Dublin (1996) was op een Brits-Frans initiatief besloten tot een programma om de Centraal-Aziatische landen te helpen bij de strijd tegen de productie en de handel van drugs. Voor 1997 en 1998 werd hiervoor zes miljoen euro beschikbaar gesteld uit het TACIS-programma. Het programma met Centraal-Azië geldt als een mislukking waarbij een hoop geld zou zijn verspeeld. De reden zou liggen in het disfunctioneren van de verantwoordelijke perso(o)n(en).

De samenwerking op drugsgebied met het Caribisch gebied en Latijns-Amerika is de laatste jaren geïntensiveerd. De oorspronkelijke aanleiding hiertoe was een op de vergadering van de Europese Raad van Madrid (december 1995) genomen Brits-Frans initiatief van Major en Chirac (met steun van Kok) voor een Drugsactieplan in het Caribisch gebied. Onder aandringen van met name Spanje werd dit later uitgebreid tot Latijns-Amerika. Hoge vertegenwoordigers van de EU, Latijns-Amerika en het Caribisch gebied besloten vervolgens in maart 1998 tot de oprichting van het 'Co-ordination and Co-operation Mechanism on Drugs'. Voor deze bijeenkomst legde de Horizontale groep drugs al vast dat de prioriteiten van de EU voor deze samenwerking de volgende zouden zijn: alternatieve ontwikkeling; teelt, productie, en vervoer; chemicaliën voor precursoren; organisatie van het regeringsoptreden tegen drugs; wetgeving; wetshandhaving; gerechtelijke tenuitvoerlegging; informatie/inlichtingen; witwassen; preventie en rehabilitatie.⁶⁰ Deze opsomming komt feitelijk neer op alle beleidsterreinen van het EU-drugsdossier. Verdere activiteiten van de Raad op dit gebied waren de goedkeuring, op voorstel van de Commissie, van het Colombiaanse systeem van *remote sensing* om met behulp van satellieten de groei van drugsgewassen te controleren. Ook heeft de Raad verschillende bijeenkomsten gehad met de Andes-landen om drugkwesties te bespreken.

Met de externe betrekkingen op het gebied van drugsbestrijding houdt niet alleen de Horizontale groep drugs zich bezig, maar ook de andere

Raadsgroep Codro (tweede pijler) en de Commissie. Codro is er bij betrokken in het kader van haar bevoegdheden op de externe betrekkingen, terwijl de Commissie haar verantwoordelijkheid heeft in het kader van de ontwikkelingsamenwerking.

De Groep Volksgezondheid (eerste pijler)

Onder de eerste pijler valt de Raadsgroep Volkgezondheid waar volksgezondheidsaspecten van de drugsproblematiek worden besproken, zoals het Gemeenschappelijk actieprogramma drugspreventie 1996-2000. Verder is deze groep verantwoordelijk voor alle gezondheidsaspecten van de drugsproblematiek. Zoals eerder gezegd, worden de voorstellen hier geformuleerd door de Commissie en vindt de besluitvorming plaats samen met het Europees Parlement op basis van de medebeslissingsprocedure.

Echter, over het algemeen is deze groep is niet erg invloedrijk waar het het drugsdossier betreft. Op basis van het subsidiariteitsbeginsel valt het volksgezondheidsbeleid immers hoofdzakelijk onder verantwoordelijkheid van de lidstaten. De Commissie heeft daarbij aanvullende bevoegdheden die vooral liggen op het terrein van de preventie. Dit heeft mede gevolgen gehad voor de institutionele inkadering van het drugsdossier binnen de Raad, waar de nadruk ligt op de bestrijding van drugs en niet zozeer op de volksgezondheidsaspecten ervan.

Codro (tweede pijler)

Codro is de belangrijkste Raadsgroep in de tweede pijler die zich met drugs bezighoudt. Zij is onder andere verantwoordelijk voor de implementering van het Pre-accessiepact inzake georganiseerde misdaad ingevolge het besluit van de Europese Raad van Amsterdam (1997). Dit houdt in dat als belangrijke voorwaarde voor toetreding geldt dat kandidaat-lidstaten moeten laten zien dat zij doeltreffend tegen drugs optreden. Zoals in het vorige hoofdstuk al werd gesteld, gaat de EU hierin nog verder: drugskwesties worden systematisch betrokken bij (vrijwel) alle politieke dialogen die de EU met derde landen aangaat. Drugsmaatregelen maken deel uit van de besprekingen en er worden doorgaans afspraken over gemaakt. Ook hiervoor is Codro de verantwoordelijke groep, al worden deze externe kwesties vaak

behandeld in overleg met de Horizontale groep drugs. Het Codro vergadert lang niet zo regelmatig als de Horizontale groep drugs en de scheidslijnen tussen de twee groepen zijn niet altijd even duidelijk. Tijdens het Oostenrijks voorzitterschap werd bijvoorbeeld het werk van Codro min of meer overgenomen door de Horizontale groep drugs, omdat het voorzitterschap Codro-onderwerpen 'meenam' naar de Horizontale groep drugs.⁶¹

Een concreet voorbeeld van hoe de EU kan optreden ten opzichte van derde landen, deed zich voor in 1999, toen Vietnam een voorbehoud wilde maken op het VN-Verdrag van 1988. Aangezien de EU tot beleid heeft dat landen die een associatie aangaan met de EU aan een aantal voorwaarden moeten voldoen, waaronder ook de ondertekening van de VN-drugsverdragen, formuleert de EU in een dergelijk geval een standpunt dat vervolgens, via de EU-voorzitter, wordt medegedeeld. In dit geval geschiedde dat onder het Duitse voorzitterschap, dus dit werd gedaan door de Duitse ambassadeur in Vietnam. Ook relaties met een land als Birma, een belangrijk producent van opium, is een onderwerp dat in de tweede pijler wordt besproken. De internationale gemeenschap wil aan de ene kant dat de productie ter plaatse wordt verminderd, maar aan de andere kant wil men geen zaken doen met een militaire dictatuur als die in Birma. Verdere activiteiten van Codro waren de bilaterale relaties met verschillende geassocieerde landen zoals Afghanistan, Iran, Marokko, Nigeria, en Peru. In 1998 heeft Codro ook, samen met de Horizontale groep drugs, UNGASS voorbereid.

Zoals aangegeven, zijn de scheidslijnen tussen de verschillende groepen niet altijd even duidelijk. Soms wordt in het kader van de Horizontale groep drugs gesproken met derde landen, andere keren geschiedt dit binnen de tweede pijler, waarbij er sprake kan zijn van samenwerking, of een overlap waardoor zaken worden besproken op twee, of nog meer plaatsen. Daarnaast heeft ook de Commissie haar drugsprogramma's lopen, terwijl drugskwesties ook geregeld worden betrokken bij het overleg tussen regeringsleiders. In maart 1998 had bijvoorbeeld een conferentie plaats van regeringsleiders van de EU en de landen die wensen toe te treden. Drugsaanlegenheden waren onderdeel van de besprekingen en er werd besloten een groep in het leven te roepen die drugs en georganiseerde misdaad onder de loep zou nemen. Een maand later kwamen de regeringsleiders bijeen in

Londen voor de Bijeenkomst Azië-Europa in welk kader ook afspraken werden gemaakt, ditmaal op het gebied van precursoren van synthetische drugs. In 1999 sloot de EU een verdrag met Zuid-Afrika, dat tevens een paragraaf over drugs bevatte.

Multidisciplinaire groep (derde pijler)

In verschillende groepen van de derde pijler wordt over drugs gesproken, maar de Multidisciplinaire Groep Georganiseerde Misdad is één van de meest actieve op dit gebied. Op de Europese Raad van Dublin (december 1996) werd besloten dat de EU een strategie moest ontwikkelen inzake de georganiseerde misdaad. Voor de ontwikkeling van de hoofdlijnen hiervan werd een Groep van Hoog Niveau Georganiseerde Criminaliteit in het leven werd geroepen. Op de Europese Raad van Amsterdam (juni 1997) werden de dertig aanbevelingen van deze groep, neergelegd in het Actieplan georganiseerde misdaad, aangenomen en werd de Multidisciplinaire groep gecreëerd die werd belast met de verdere uitvoering. Daarmee nam deze groep min of meer de activiteiten over van de Groep Georganiseerde drugs-misdad. Het mandaat van de multidisciplinaire groep is echter wat breder dan dat van haar voorganger, want de Multidisciplinaire Groep beslaat alle georganiseerde misdaad. Ook al wordt in deze groep niet exclusief over drugs gesproken, wel komen drugs hier geregeld ter sprake. De groep houdt zich veel bezig met concrete maatregelen zoals harmoniseren van de wetgeving op het gebied van de georganiseerde misdaad, witwassen en plukz-wetgeving. Deadlines en voortgangsrapportages dragen er aan bij dat de groep een van de meest actieve is op drugsgebied.

3.4 Het Europees Parlement

Het Europees Parlement (EP) is het enige orgaan van de EU dat bestaat uit rechtstreeks gekozen politici. Het EP is zelfs het enige rechtstreeks gekozen internationaal parlementair bestel in de wereld, waarvoor bij de verkiezingen van juni 1999 bijna 270 miljoen Europeanen hun stem konden uitbrengen, wat echter bijna 50% daadwerkelijk deed.⁶² Het EP is moeilijk te vergelijken met de nationale parlementen omdat zijn positie zo anders is. In de

EU is er bijvoorbeeld geen regering die door het parlement wordt geïnstalleerd en gecontroleerd. Daarnaast is er in het EP ook geen sprake van een coalitie en een oppositie, zoals in de nationale parlementen.

Het EP stamt uit 1957 en had toen alleen een adviserende functie ten opzichte van de Raad van Ministers. Langzamerhand hebben de bevoegdheden van het Parlement zich in etappen uitgebreid, met name via de medebeslissingsprocedure. Met het Verdrag van Maastricht kreeg het EP op een vijftiental terreinen evenveel zeggenschap over de wetgeving als de Raad van ministers. Tegenwoordig, sinds het Verdrag van Amsterdam in werking is getreden per 1 mei 1999, zijn hier nog 38 gebieden bijgekomen en heeft het EP grote zeggenschap bij de totstandkoming van veel Europese regelgeving. Zo is het EP thans medebeslisser over zaken op gebieden als milieu, cultuur, vervoer en technologisch onderzoek.

Daarnaast heeft het Parlement een controlerende functie ten opzichte van de Commissie. Behalve dat het EP de begroting van de Commissie goedkeurt, kan het door het stellen van vragen en het instellen van enquêtecommissies de parlementaire controlemogelijkheid ontwikkelen. Ook beschikt het Parlement over de mogelijkheid de Europese Commissie naar huis te sturen. Sinds dit in het voorjaar van 1999 in de praktijk is gebracht heeft het EP niet alleen meer zelfvertrouwen gekregen, maar nu is ook duidelijk geworden dat het Parlement deze macht heeft. Het heeft nog niet de bevoegdheden ook afzonderlijke commissarissen naar huis te sturen, maar het is de verwachting dat dit onder de nieuwe Commissievoorzitter Prodi ook mogelijk wordt, aangezien hij zich in dergelijke termen heeft uitgedrukt.

Wordt gekeken naar de bevoegdheden van het Parlement, dan heeft het dus zeggenschap op een groeiend aantal terreinen. Dit is van belang voor alle lidstaten en burgers, wat weinig burgers echter lijken te beseffen, blijkens de lage opkomst. Aangezien Europese wetgeving boven de nationale wetgeving gaat, moeten de nationale wetten hieraan worden aangepast zonder dat het nationale parlement kan interveniëren. Aan de andere kant heeft het Parlement op een aantal andere beleidsterreinen nog geen werkelijk inspraak en heeft het niet dezelfde bevoegdheden als de nationale parlementen. Het Parlement kan bijvoorbeeld geen initiatieven nemen tot wet-

geving; wel kan het de Commissie verzoeken een voorstel te formuleren voor een richtlijn. Daarnaast worden veel besluiten nog genomen door de Raad, waarbij het Parlement alleen een advies kan geven aan de Raad. Aan de andere kant zijn de bevoegdheden van het Parlement met de medebeslissingsprocedure flink uitgebreid. Dit geldt echter alleen voor onderwerpen die behoren tot de eerste pijler. Voor onderwerpen van de tweede en derde pijler is hier weinig kans op. Sinds het Verdrag van Amsterdam wordt het Parlement door de Raad om (vrijblijvend) advies gevraagd voor derde-pijlerkwesties, maar in de tweede pijler (buitenland- en veiligheidsbeleid) heeft het Parlement niets te zeggen.

Met betrekking tot de nog beperkte bevoegdheden van het Parlement, is het mogelijk hier op verschillende manieren naar te kijken. Het is ontegenzeggelijk zo dat de zeggenschap van het EP beperkt is vergeleken met die van de Raad. Aan de andere kant is het ook zo dat het EP in de loop der tijd een groeiend aantal bevoegdheden heeft gekregen, en deze zullen in de toekomst naar verwachting nog verder groeien. Verschillende Europarlementariërs met wie is gesproken, leggen juist de nadruk op de groeiende bevoegdheden en hebben er vertrouwen in dat deze ontwikkeling zich zal voortzetten. De Britse conservatief Sir Jack Stewart-Clark die gedurende twintig jaar (tot aan juni 1999) in het Europarlement heeft gezeten legt de nadruk op de historische ontwikkeling. Hij vindt dat er een groot verschil is met een paar jaar geleden: het komt nu voor dat ministers Europarlementariërs raadplegen, wat enkele jaren geleden nog ondenkbaar was geweest. Ook heeft Stewart-Clark er vertrouwen in dat de zeggenschap van het Parlement zich de komende jaren verder zal uitbreiden.

Wat bij deze ontwikkelingen meespeelt, is dat de EU nog steeds in het proces van opbouw is, waarbij machtsrelaties tussen de verschillende organen mettertijd duidelijk moeten worden. Dit is niet alleen afhankelijk van de formele bevoegdheden, maar de feitelijke positie moet ook, in het politieke proces en in interactie met de andere organen, worden verworven. De acties en initiatieven van het Parlement zelf zijn hierbij van belang, waarbij het ook een positieve invloed heeft dat er Europarlementariërs zijn die zich, soms jarenlang, inhoudelijk hebben verdiept in een kwestie en daarmee een zekere deskundigheid hebben verworven, hetgeen hun mening meer

gewicht geeft. De Commissie en de Raad houden tegenwoordig meer dan vroeger rekening met de wensen en eisen van de afgevaardigden.⁶³

Tevens is hier van invloed dat het Parlement zijn rol heeft versterkt door in het voorjaar van 1999 de Europese Commissie naar huis te sturen. Daar staat echter weer tegenover dat bij de verkiezingen in juni 99 de opkomst over het algemeen laag was: de gemiddelde opkomst in de vijftien landen lag net onder de 50% (met als laagterecord 23% in het Verenigd Koninkrijk). Een reden die hiervoor wordt aangevoerd is dat 'Europa' te ver afstaat van de mensen, die niet beseffen hoeveel het EP eigenlijk te zeggen heeft en het leven van de burgers beïnvloedt. Dit wekt eigenlijk enige verbazing, want het EP zond in het voorjaar van 1999 nog de gehele Commissie naar huis in verband met malversaties als corruptie en nepotisme. Een reden voor de lage opkomst zou kunnen zijn dat het EP te weinig heeft gedaan om de geur van zakkenvullerij en vriendjespolitiek, die ook het Parlement omgeeft, te kunnen wegnemen.

De uitslag van de verkiezingen van juni 1999 heeft een verschuiving laten zien van links naar rechts. Niet langer is de socialistische fractie de grootste, maar de EVP (bestaande uit conservatieven en christen-democraten). Dit is des te opmerkelijk, daar een meerderheid van de EU-landen wordt geregeerd door een sociaal-democratische of socialistische premier. De nabije toekomst zal uitwijzen hoe de debatten in het Parlement zich ontwikkelen en of het Parlement daarbij aan invloed zal winnen ten opzichte van de Commissie en Raad.

Een voordeel van het feit dat het Parlement niet op alle terreinen werkelijke zeggenschap heeft, maar slechts adviezen kan geven, is dat men minder politiek gebonden is en zich gemakkelijker en vrijelijker kan uitdrukken of ballonnetjes kan oplaten. Hierdoor is er meer ruimte voor het open debat en wordt er duidelijker stelling genomen, hetgeen soms leidt tot verhitte en emotionele discussies. Dit alles leidt er toe dat in het EP meer vernieuwende of dissidente geluiden te horen zijn. De Raad en Commissie daarentegen begeven zich doorgaans op de veiliger middenwegen van politieke compromissen, zonder te veel 'af te dwalen' in fundamentele discussiepunten. Met andere woorden, daar is men meer gericht op het vinden van een consensus in plaats van dat men een inhoudelijk debat wenst te voeren – en mocht dit

gebeuren dan zal men het niet openbaar worden, omdat de vergaderingen vertrouwelijk zijn. Van de drie organen Raad, Commissie en Parlement kan men daarom zeggen dat de laatste het meest vernieuwend is. Tevens wordt een discussie gevoerd die, niet te vergeten, zich afspeelt in het openbaar.

Sinds het Verdrag van Maastricht verschillen de bevoegdheden van het Parlement per pijler. Waar het gaat om de volksgezondheidsaspecten van de drugsproblematiek beschikt het EP over een amendementsrecht door middel van de medebeslissingsprocedure. De parlementaire commissie die met deze kwesties is belast is de commissie voor milieubeheer, volksgezondheid en consumentenbescherming. Deze commissie vergadert over de drugsproblematiek als onderdeel van het volksgezondheidsbeleid. De Europese Commissie formuleert een voorstel en de Raad en het Parlement beslissen er vervolgens over. Ook heeft het Parlement inspraak via de medebeslissingsprocedure waar het gaat om enkele andere aspecten die het drugsthemata raken en die behoren tot het gemeenschapsbeleid, zoals witwassen en precursoren.

Echter, het is ook duidelijk geworden dat drugs ook, of beter gezegd in sterkere mate onderwerp van gesprek vormen in de derde pijler. De parlementaire commissie die hier over gaat is de commissie Openbare Vrijheden en Binnenlandse Zaken. Deze is feitelijk te beschouwen als de parlementaire commissie waar het meest uitvoerig over de drugsproblematiek wordt gesproken, om welke reden drugskwesties vaak naar deze commissie worden doorgespeeld. Omdat het in dit geval kwesties betreffen die behoren tot de derde pijler, gaan de bevoegdheden van het Parlement hier echter niet verder dan aanbevelingen, waarbij het de Raad vrijstaat wat hij er mee doet. De laatste jaren was onder de Raad de gewoonte gegroeid het Parlement om advies te vragen. In het Verdrag van Maastricht (titel VI) staat hierover dat de Raad het Parlement raadpleegt over de belangrijkste onderwerpen van de derde pijler. Tijdens de Europese Raad van Luxemburg (1997) had de Europese Raad echter besloten dat het Parlement over alle derde-pijlerkwesties zou worden geraadpleegd. Hiermee werd als het ware een voorschot genomen op het Verdrag van Amsterdam, dat voorschrijft dat het Parlement altijd dient te worden geraadpleegd. Ongewijzigd is dat de Raad in de derde pijler beslist op basis van unanimiteit, hetgeen impliceert dat maar één lidstaat de aanbeveling van het Parlement niet hoeft te onderschrijven, en zij is van tafel.

De standpunten van het Parlement over drugs

Eerst wordt nog kort in herinnering geroepen dat het Parlement vóór het Verdrag van Maastricht ook enkele activiteiten op dit terrein ontplooid. Het heeft enkele malen een onderzoekscommissie ingesteld voor de drugsproblematiek, zoals de commissie-Stewart-Clark in 1985 over de drugsproblemen in de landen van de Gemeenschap, in 1991-92 gevolgd door het rapport-Cooney over drugshandel en georganiseerde misdaad. Deze rapporten werden uitvoeriger behandeld in 2.3 maar de hoofdpunten zullen hier nog kort worden aangestipt.

De in 1985 geïnstalleerde commissie-Stewart-Clark sprak zich in haar eindrapport uit tegen de legalisering van drugs, maar was voorstander van een minder streng beleid ten aanzien van cannabisgebruik.⁶⁴ Harm reduction-maatregelen als spuitomruil en methadonprogramma's werden afgewezen. Binnen de commissie tekende zich een breuk af tussen politici ter linker- en rechterzijde van het politieke spectrum. Basis van het verschil van inzicht was de houding ten opzichte van het drugsverschijnsel; uitbannen, zoals de rechtse meerderheid voorstond, of een pragmatische houding op basis van schadebeperking, wat de linkse minderheid verkondigde.

In 1991 stelde het Parlement de onderzoekscommissie-Cooney in over de toename van de met de drugshandel samenhangende georganiseerde misdaad.⁶⁵ In de aanbevelingen sprak deze commissie zich uit ten faveure van spuitomruil en methadonprogramma's. Ook beval zij aan drugsbezit bestemd voor eigen gebruik niet te beschouwen als een delict. In verband met de gezondheidsrisico's gerelateerd aan druggebruik diende volgens de commissie een pragmatische aanpak te worden gevolgd, waarbij onversneden drugs in de juiste doses beschikbaar zouden zijn. De geest die het rapport ademt is dat repressie niet een effectief antwoord is, maar dat het beter is druggebruik te accepteren en een pragmatische manier aanpak te volgen. De ondertoon die uit het rapport spreekt is dat nieuwe wegen bewandeld moeten worden, al wordt dit niet geëxpliciteerd. In de resolutie van het Parlement naar aanleiding van het rapport-Cooney, wees het Europees Parlement legalisering van drugs af en riep het de lidstaten op zich te conformeren aan de VN-verdragen.⁶⁶ Prohibitie diende dus de basis te blijven van het te voeren drugsbeleid.

Ondanks het feit dat de aanbevelingen van het rapport-Cooney niet zijn overgenomen door het EP, lijkt het standpunt van het EP over de wijze waarop de drugproblematiek moet worden aangepakt in de loop der tijd te zijn veranderd. Althans, er van uitgaande dat een onderzoekscommissie een afspiegeling vormt van de politieke verhoudingen van het Parlement, lijken de verschillen in aanbevelingen tussen de onderzoekscommissies Stewart-Clark (1986) en Cooney (1992) te wijzen op een veranderend inzicht. Gold bijvoorbeeld de verstrekking van methadon en injectienaalden aanvanke-lijk nog als een minderheidsstandpunt, zes jaar later was dit omgebogen in een meerderheidsstandpunt. Ook op andere aspecten zijn opmerkelijke verschillen waar te nemen. Was het in het rapport-Stewart-Clark nog een minderheid die zich uitsprak voor een ‘normalisering’⁶⁷ van druggebruik, bij de commissie-Cooney lijkt dit standpunt inmiddels door een meerderheid te worden gedragen. In de eerste aanbeveling van de laatstgenoemde commissie valt namelijk over preventie te lezen dat in het onderwijs in onze lidstaten te weinig wordt gedaan om de kinderen te leren omgaan met bepaalde risico’s, waarvan druggebruik er een is, druk van anderen te weerstaan en eigen verantwoordelijk te dragen.

Tot aan 1995 bestond een vrij heldere situatie over de wijze waarop in het Europees Parlement over de drugsproblematiek werd gedacht. Over het algemeen werden er verschillende standpunten ingenomen volgens de politieke scheidslijnen. Linkse partijen wilden een progressiever en pragmatisch drugsbeleid, dat ten minste was gebaseerd op *harm reduction* en de decriminalisering van gebruik. Sommige partijen, zoals de groene en socialistische volksvertegenwoordigers uit sommige landen stonden verdergaande maatregelen voor. De rechtse partijen daarentegen stonden voor een meer traditionele opvatting met betrekking tot het drugsdossier, door bijvoorbeeld te hechten aan het belang van een verbod en de afschrikwekkende werking ervan. Ook waren er onder de rechtse partijen weinig voorstanders van *harm reduction* te vinden.

In juni 1995 nam het Europees Parlement een resolutie aan over drugsbestrijding. Deze resolutie was een reactie op het Actieplan drugsbestrijding van de Europese Commissie. Als voornaamste parlementaire commissie belast met de drugproblematiek, was het aan de parlementaire commissie

Openbare Vrijheden en Binnenlandse Zaken deze voor te bereiden, waarbij als rapporteur was aangesteld Sir Jack Stewart-Clark van de Europese Volkspartij (EVP), de parlementaire groep bestaande uit christen-democraten en conservatieven. In de resolutie werd gesteld dat het repressieve beleid van de afgelopen jaren meer kwaad dan goed had gedaan. Verder wees de resolutie op de onderlinge verschillen van de lidstaten tussen het officiële standpunt over drugs op nationaal niveau en het feitelijk gevoerde beleid op regionaal en stedelijk niveau. Het belang van een grondig onderzoek werd onderstreept waarin de verschillende beleidsresultaten worden beoordeeld op hun concrete resultaten.

Tot in het jaar 1995 was er binnen de commissie Openbare Vrijheden en Binnenlandse Zaken een zekere consensus of in ieder geval een wil tot het vinden van een consensus over de drugsproblematiek, gebaseerd op een pragmatische aanpak. De resolutie van juni 1995 is hier een duidelijk voorbeeld van. Voornamelijk Europarlementariërs als Daniël Cohn-Bendit en Sir Jack Stewart-Clark (van respectievelijk de Duitse groenen en Britse conservatieven) waren actief op het drugsdossier en trachtten, ondanks hun verschillende politieke inzichten, samen te werken op het drugsdossier.

Deze vrij duidelijke politieke compositie over het drugsdossier begon in de loop van 1995 te wijzigen, wat samenhangt met de Zweedse toetreding enkele maanden daarvoor, op 1 januari 1995. Het Zweedse lidmaatschap zou van grote invloed blijken op de wijze waarop discussies over drugs binnen het Parlement zouden worden gevoerd. Op het moment dat de resolutie van juni 1995 werd voorbereid en aangenomen, zaten de Zweedse volksvertegenwoordigers slechts sinds korte tijd in het Parlement en lieten zij hun invloed nog niet zo gelden. In de loop van het jaar begonnen de Zweden dit wel te doen, wat leidde tot flink wat opschudding in het Parlement, en nog meer in de commissie Openbare Vrijheden en Binnenlandse Zaken. De nationale doelstelling van het Zweedse drugsbeleid is het bereiken van een drugsvrije samenleving en Zweedse europarlementariërs gelden als zeer actief op dit dossier. Gelet op de rol die het drugsthema in de Zweedse politiek de laatste jaren heeft gespeeld en het feit dat het woord liberaal in verband met drugs een sterk negatieve connotatie heeft, is het niet zo verbaazingwekkend dat alle Zweedse volksvertegenwoordigers in het Europees

Parlement zich keren tegen liberale tendensen op drugsgebied.⁶⁸ Laten zij doorgaans vrij weinig van zich horen, zodra drugs worden besproken worden zij actief en verzetten zich op fanatieke, en soms emotionele wijze tegen *harm reduction* en liberalisering. Dit heeft ertoe geleid dat sinds de komst van de Zweedse volksvertegenwoordigers de debatten minder dan daarvoor zijn gericht op pragmatische oplossingen en het vinden van een compromis. De standpunten hebben zich daarentegen meer gepolariseerd en zijn ideologischer van toon.

De komst van de Zweden in 1995 betekende niet alleen in de commissie Openbare Vrijheden en Binnenlandse Zaken een inhoudelijke verschuiving van de drugsproblematiek, maar ook binnen de groene en socialistische fracties van het Parlement was de komst van de Zweden merkbaar. In de socialistische fractie was een ontwikkeling waar te nemen in de richting van een consensus over een pragmatischer, niet-repressieve aanpak, al onderschreef de Britse Labour deze tendens niet altijd volledig. De komst van de Zweedse sociaal-democraten maakte een eind aan deze tendens. In de groene fractie van het Europees Parlement zorgde de komst van de Zweedse groenen voor nog meer opschudding. In deze fractie bestond reeds enige tijd een consensus over een liberaler aanpak van de drugsproblematiek. De komst van de Zweedse groenen veranderde dit echter en bracht een splitsing teweeg tussen de Zweedse en andere groenen.

Achteraf beschouwd kan de resolutie van juni 1995 misschien wel worden beschouwd als een keerpunt in de wijze waarop over drugsproblematiek in het Parlement wordt gedacht. De Zweedse volksvertegenwoordigers speelden een belangrijke rol in de veranderde visie op de drugsproblematiek, maar de verandering kan niet alleen aan de Zweden worden toegeschreven. Het lijkt er op dat tegenstanders van een pragmatischer aanpak, dankzij de fanatieke en daardoor overtuigende vastberadenheid waarmee de Zweden zich verzetten tegen een liberaler beleid, meer zelfvertrouwen hebben gekregen en hun standpunten sedertdien krachtiger uitdragen. Men kan daarom stellen dat de komst van Zweden een katalyserende werking heeft gehad, waardoor de meer behoudende visie over de drugsproblematiek in het Parlement aan kracht gewonnen heeft. Als teken van deze verandering kan worden gezien dat de behoudende fractie EVP een andere rapporteur

voordroeg voor drugskwesties. Sinds enige jaren gold haar lid Stewart-Clark als de fractiespecialist voor drugszaken en leek hij de uitgelezen kandidaat om uit deze fractie te worden voorgedragen als rapporteur. De Britse conservatief Sir Jack Stewart-Clark had zich sinds het midden van de jaren tachtig beziggehouden met de drugsproblematiek en zijn standpunt over de te volgen aanpak was mettertijd pragmatischer en liberaler van aard geworden. Aan het eind van de jaren negentig was het echter niet langer Stewart-Clark die door zijn fractie naar voren werd geschoven als rapporteur inzake drugsrapportages, maar werd zijn rol overgenomen door de behoudender Oostenrijker Pirker.

Het geleidelijk veranderd standpunt binnen het Parlement over het drugsdossier werd ook duidelijk tijdens andere debatten. In mei 1998 werd bijvoorbeeld een resolutie aangenomen naar aanleiding van een rapport over synthetische drugs, waarbij de Oostenrijker Pirker optrad als rapporteur. Het rapport was vergeleken met de rapporten over drugs die het Parlement de laatste jaren had geproduceerd, vrij repressief van aard. Zo stelde het rapport onder andere dat er een afschrikwekkende werking uitgaat van het bestraffen van het gebruik van deze drugs. Enkele jaren daarvoor was het moeilijk denkbaar geweest dat een passage met een dergelijke strekking zou worden aangenomen. Ook uit het plenaire debat in oktober van hetzelfde jaar over het standpunt van het Parlement inzake UNGASS werd duidelijk dat het Parlement anders was gaan denken over de te nemen maatregelen inzake drugs.⁶⁹ Het Parlement wilde de Raad hierover een advies sturen. Tijdens de discussie bleek er een uitvoerige discussie voor nodig voordat het Parlement akkoord kon gaan met de mogelijkheid tot het invoeren van harm reduction-maatregelen op lokaal niveau.

Het EP had het debat over UNGASS ook aangegrepen om te debatteren over het drugsstrategieplan van de Raad. Het veranderend standpunt van de Parlement en de belangrijke rol die de Zweedse parlementariërs daarin spelen, bleek ook bij de behandeling van de rapporten over de EU-drugsstrategie van de Raad, waarvoor de Nederlandse Europarlementariër Hedy d'Ancona was aangesteld als rapporteur. Uit dien hoofde stelde zij een rapport op dat vrij liberale en verstreckende componenten bevatte, zoals de decriminalisering van cannabis, heroïneverstrekking, en de hervorming

van de VN-drugsverdragen. Toen het rapport in de parlementaire commissie werd besproken, had het daar voldoende steun. Echter, door de afwezigheid van sommige commissieleden van de rechterzijde gaf deze uitslag een wat vertekend beeld, hetgeen naar voren kwam bij het plenaire debat. Bij de juiste stemverhouding bleek daar (toch) niet voldoende steun voor het rapport te bestaan. Er werden zo veel amendementen ingediend dat de rapporteur er de voorkeur aan gaf het naar de commissie terug te nemen in plaats van het weg te laten stemmen. Verzet tegen het rapport kwam vooral van de Zweedse parlementariërs, die zich fractiebreed keerden tegen de liberale passages van het rapport en hierop een groot deel – enkele tientallen – van het totaal aantal moties indienden. Een andere reden dat het rapport het niet haalde, was het standpunt dat de Britse parlementariërs van Labour innamen, door niet mee te stemmen met de andere leden van de socialistische fractie. De Europarlementariërs van Labour zouden een negatief stemadvies hebben gekregen vanuit Londen, waar Labour met Blair net aan de macht was gekomen.

Het rapport ging dus terug naar de parlementaire commissie en daar werd in samenspraak met de EVP-fractie het voorstel afgezwakt, door de meest gevoelige passages als de decriminalisering van cannabis, heroïneverstrekking, en de hervorming van de VN-drugsverdragen er uit te verwijderen. Uiteindelijk kwam een politiek compromis uit de bus dat weinig meer om het lijf had. Door politieke compromissen was het rapport dermate 'uitgekleed' dat het eigenlijk geen duidelijk standpunt meer uitdroeg. Uiteindelijk werd in oktober 1999 het rapport, in gewijzigde en afgezwakte vorm, wederom in stemming gebracht en door het Parlement aanvaard. Het rapport werd nu plenair gesteund door de EVP en de liberale fractie, maar nog steeds was er veel Zweedse oppositie, zoals tegen maatregelen op het gebied van harm reduction, om welke reden de Zweden gezamenlijk tegen stemden. Als vernieuwend onderdeel van het debat kan nog worden genoemd dat het EP een resolutie aanvaardde dat er geen reden is te komen tot een harmonisering van het drugsbeleid, aangezien er op dit punt tussen de lidstaten al aanzienlijke convergentie bestaat en er in feite meer overeenkomsten dan verschillen bestaan in de wijze waarop lidstaten de nationale wetgevingen toepassen.

Wat bij dit alles haast wordt vergeten, is dat de resoluties van het Parlement over drugs die zijn voorbereid in de commissie Openbare Vrijheden en Binnenlandse Zaken – nogmaals, de parlementaire commissie waar drugskwesties het meest aan de orde komen – uiteindelijk geen directe invloed hebben op het beleid. Aangezien het hier een derde-pijlerkwestie betreft, gaat de bevoegdheid van het Parlement niet verder dan een advies aan de Raad. Een resolutie over dergelijke kwesties heeft daarom vaker meer symbolische waarde, als een document waarin de opvattingen van de volksvertegenwoordiging van de EU zijn neergelegd. Als de resolutie vervolgens aandacht krijgt in de media en NGO's er bekendheid aan geven, kan zij wel degelijk een maatschappelijke impact hebben.

Samenvattend kan men stellen dat het Parlement niet langer beschikt over een coherente positie inzake het drugsbeleid. De situatie is de laatste paar jaar nogal diffuus geweest. Het zou kunnen dat het belang van de behoudende krachten is toegenomen, maar het kan ook zo zijn dat dit later een korte periode van verzet zal blijken te zijn in een grotere tendens in de richting van een liberaler beleid. De nieuwe samenstelling van het Parlement en de coalities die daar worden gevormd tussen de fracties zullen moeten uitwijzen hoe dit zich verder ontwikkelt.

3.5 Competentiestrijd over het drugsdossier

In het voorgaande is geschetst dat zowel de Commissie, de Raad, als het Parlement betrokken zijn bij het drugsbeleid. Het geheel levert een diffuus beeld op van de drie organen die elk op hun eigen wijze en in interactie met elkaar activiteiten op drugsgebied ontplooiën. Onduidelijk is wie nu werkelijk de regie in handen heeft. Hierbij is een zekere competentiestrijd waar te nemen over het drugsdossier. Een dergelijk verschijnsel doet zich ook wel voor binnen nationale regeringen, waar bijvoorbeeld het ministerie van Binnenlandse Zaken of Justitie 'strijdt' met het Ministerie van Volksgezondheid over de bevoegdheid over het drugsdossier. Binnen de EU betreft het met name concurrentie tussen de Commissie en de Raad, waarbij het Parlement op dit moment een relatief marginale rol speelt.

In de voorgaande paragrafen is duidelijk geworden dat zowel de Com-

missie als de Raad zeer actief zijn waar het gaat om de betrekkingen met derde landen over de drugsproblematiek. Het is dan ook op het punt van de externe betrekkingen waar het drugsdossier de laatste jaren het meest in beweging is. Ook hier is sprake van een zekere competentiestrijd. De Commissie probeert via haar bevoegdheden in de eerste pijler haar zeggenschap te doen gelden over het dossier. De Raad echter heeft ook competentie op dit terrein, zowel in de tweede als de derde pijler, en ontwikkelt in dat kader ook activiteiten en maakt afspraken met derde landen of hun organisaties.

Drugs spelen bij (vrijwel) alle buitenlandse betrekkingen van de EU een rol. Soms kan men zich met recht afvragen wat de relevantie hiervan is. Waarom worden er bijvoorbeeld met de ASEAN-landen afspraken gemaakt over drugs, terwijl er nauwelijks drugs uit die landen Europa bereiken? Een reden die wel wordt genoemd als verklaring voor het feit dat bij afspraken met landen of regio's ook drugsparagrafen worden opgesteld, is dat het er dan alvast in staat, wat later de mogelijkheid geeft dit verder uit te bouwen. Met ander woorden, drugs lijkt zo een geschikt thema voor de eventuele uitbouw van bevoegdheden. Ook de activiteiten die op drugsgebied worden ontplooid door de Commissie met het Phare-programma kunnen worden gezien vanuit dit kader.

In de stukken van de Commissie en Raad valt hierover te lezen dat deze programma's moeten zijn gebaseerd op de zogenoemde *balanced approach*, een evenwicht tussen de vermindering van de vraag en het aanbod. Over het algemeen bestaat de indruk dat de Commissie meer aandacht heeft en begrip toont voor de (moeilijke) positie van de derde landen, terwijl de Raad meer nadruk legt op een 'derde-pijleraanpak' van bestrijding. In de Raadsdocumenten kan men weliswaar lezen dat de Horizontale groep drugs en Codro ten aanzien van deze drugsprogramma's hebben benadrukt dat deze "balanced, comprehensive, participatory, gender-sensitive, and internationally co-ordinated" moeten zijn, maar bekijkt men de afspraken die in het kader van de tweede en derde pijler zijn gemaakt met derde landen, dan ligt toch vaak de nadruk op de vermindering van het aanbod.⁷⁰ Daarmee vergeleken zijn de programma's van de Commissie minder repressief, met meer aandacht voor de positie van de derde landen zelf en met meer nadruk op vraagvermindering en gezondheidsaspecten. Dit verschil

tussen de Raad en Commissie kan in ieder geval deels worden verklaard door de institutionele bevoegdheden van de betrokken gremia. De Raad is vooral actief op de externe betrekkingen in de tweede en derde pijler (waaronder ook de Horizontale groep drugs), terwijl de Commissie, vanuit haar verantwoordelijkheid voor gezondheidskwesties en ontwikkelingssamenwerking meer kijkt naar deze laatste aspecten.

Een gelegenheid waar de competentiestrijd zich manifesteerde was de VN-drugstop UNGASS in juni 1998. De voorbereidingen voor deze ontmoeting waren besproken door de Horizontale groep drugs en Codro. Het Britse voorzitterschap, dat drugs had benoemd tot een prioriteit, probeerde daarbij min of meer de regie van de EU-actie inzake UNGASS naar zich toe te trekken om zo de Britse standpunten krachtiger voor het voetlicht te brengen. Het Verenigd Koninkrijk had een stuk opgesteld dat het standpunt van de Raad en de EU zou moeten weergeven. Het stuk was vrij repressief van toon, niet gespeend van een zekere politieke retoriek, en premier Blair had met een vlammend betoog de UNGASS willen toespreken, daarmee ook het EU-standpunt uitdragend. In de Raad kreeg dit stuk echter onvoldoende steun voor de politieke verklaring en uiteindelijk werd een compromis gevonden in een stuk waarin de toon ernstig was afgezwakt en dat daardoor weinig meer om het lijf had. Uiteindelijk was het ook niet premier Blair die de rede voorlas. Het verslag van de Raad aan de Europese Raad, opgesteld door het Britse voorzitterschap, is echter veel positiever van toon: “Er is hard gewerkt aan de politieke verklaring, een kort en politiek krachtig document, waarmee een maximale aandacht van de media kan worden verkregen (...)”.⁷¹ In hetzelfde jaar bekleedden de Britten ook het voorzitterschap van de G8 en zij grepen de gelegenheid aan om ook in dit kader de georganiseerde misdaad en de drugsproblematiek aan de orde te stellen. In dit kader werd ook een drugsgroep in het leven geroepen. In hetzelfde EU-verslag valt hierover te lezen: “Het voorzitterschap verzekerde tevens dat tijdens de vergadering van de Groep inzake drugs van de G8 te Edinburgh op 19-20 februari [1998] het EU-standpunt met het oog op de voorbereidingen van de UNGASS volledig uit de verf is gekomen”.⁷²

De Commissie echter, kon zich niet geheel vinden in het (weinigzeggende) stuk van de Raad zoals dat door de Britten was opgesteld ten behoeve

van UNGASS. De Commissie stelde daarop ook een stuk op, een ‘Communicatie aan de Raad en het Parlement’, bedoeld als basis voor een gezamenlijk EU-standpunt tijdens UNGASS.⁷³ In het slot van de communicatie verzocht de Commissie de Raad er nota van te nemen en het te gebruiken als een gezamenlijk platform voor verklaringen van de Gemeenschap en haar lidstaten tijdens UNGASS. Ook werd de Raad verzocht er nota van te nemen dat de Commissie op UNGASS namens de Gemeenschap de overeengekomen standpunten inzake precursoren zou presenteren. In het document werd de Raad ook nog gevraagd de Commissie toe te staan namens de Gemeenschap politieke verklaringen te tekenen die op UNGASS zouden worden aangenomen. Dit lezende kan men zich moeilijk aan de indruk onttrekken dat de Commissie zich enigszins gepasseerd had gevoeld en hiermee aan de Raad duidelijk wilde maken dat zij ook zeggenschap had over het dossier en dus haar rol had te spelen, waar de Raad in het vervolg meer rekening mee diende te houden. De communicatie van de Commissie ademt ook een sfeer uit dat de Commissie de geschikteste partij is tijdens UNGASS de coördinatie in handen te hebben.

Uiteindelijk heeft ook een lid van de Europese Commissie, de Spanjaard Manuel Marin, vice-voorzitter en tevens verantwoordelijk voor VN-aangelegenheden, bij UNGASS een toespraak gehouden. Hierbij deed zich, ironisch genoeg, ook nog een politiek incident voor. In de concepttekst van Marin stond een zin met als strekking dat drugsprohibitie niet werkte, maar dat decriminalisering ook geen oplossing was. Een goed verstaander kon hieruit zijn conclusies trekken. Na protesten vanuit lidstaten werd deze zin geschrapt, maar de conceptteksten en de vertalingen waren reeds uitgereikt. Dit leidde er toe dat toen Marin zijn tekst in het Spaans voorlas, tegelijkertijd de Engelse en Franse vertalingen werden voorgelezen die echter nog wel de bewuste zin bevatten. De zin die in het Spaans verwijderd was, werd dus nog wel in het Engels en Frans uitgesproken. Verschillende delegaties waren hier ontstemd over en later zijn er vanuit verschillende ambassades, zoals de Britse en Franse, nog brieven gestuurd naar de Commissie met de vraag of de zin nu wel of niet was uitgesproken.

De competentiestrijd tussen Commissie en Raad manifesteert zich ook bij de plannen die zij respectievelijk hebben ontvouwd voor het EU-drugs-

beleid voor de komende jaren. De Europese Raad had op de Toppen van Cardiff en Wenen verzocht aan de Raad, Commissie en Parlement om een post-1999 plan voor EU-drugsacties te ontwikkelen. Het Britse voorzitterschap noemde drugs een prioriteit en onder zijn voorzitterschap heeft de Raad een “Drugsstrategieplan 2000-2004” gepresenteerd. Binnen de Raad was het met name de Horizontale Drugsgroep die dit document heeft voorbereid. De Raad schrijft over de EU-drugsstrategie dat de geïntegreerde en multidisciplinaire benadering van het drugsprobleem nu is “neergelegd in een enkel, coherent document”.⁷⁴ Zoals in de vorige paragraaf aan de orde kwam, was dit strategieplan van de Raad in het Parlement ook aanleiding tot de parlementaire d’Ancona-rapporten en de debatten die hierover werden gevoerd. De Commissie presenteerde echter in mei 1999 een vergelijkbaar document, het ‘European Union Action plan to Combat Drugs (2000-2004)’. Ook dit document beoogt een overzicht te geven van de toekomstige drugacties van de EU.

De situatie is er bepaald niet duidelijker op geworden met de twee documenten van de Raad en Commissie die beide beogen de hoofdlijnen van het toekomstig EU-beleid weer te geven. Daarbij is onduidelijk hoe de twee zich ten opzichte van elkaar verhouden. Ook hier kan men zich niet aan de indruk onttrekken dat de twee documenten een weergave zijn van een zekere beleidsconcurrentie over wie nu de regie over dit dossier in handen heeft. In de inleiding van het stuk van de Commissie staat dat zij hiermee wil benadrukken dat een effectieve drugsbestrijding een duidelijke en integrale benadering nodig heeft. “Iedereen moet niet op alle fronten en alle niveaus tegelijk strijden, maar er moet coördinatie en interactie van spelers en benaderingen zijn.”⁷⁵ De Commissie maakt hiermee duidelijk dat zij hiervoor het geschikte orgaan is, gesterkt door het feit zij sinds het Verdrag van Amsterdam ook over initiatiefrecht beschikt in de derde pijler. Ook de Raad stelt dat het van belang is dat “blijvend wordt gewerkt aan een betere coördinatie, op alle niveaus, betreffende met drugs verwante onderwerpen”, alleen vindt de Raad dat die coördinatie niet bij de Commissie moet worden gelegd.⁷⁶ Volgens de Raad werden een effectieve coördinatie op het gebied van drugsbestrijding en de uitvoering van de bestaande strategieën belemmerd door een wildgroei van werkgroepen, maar dankzij de creatie

van de Horizontale groep drugs is “het beraad over drugs thans pijleroverstijgend gecentraliseerd”.⁷⁷ De Raad stelt dan ook dat onder leiding van deze groep verder moet worden bezien hoe de drugsproblematiek beter in het institutionele raamwerk kan worden ingepast.

De situatie die is ontstaan is dus dat zowel de Raad als de Commissie een omvangrijk document hebben geproduceerd met een groot aantal doelstellingen en maatregelen, waarmee zij beide tegemoet komen aan het verzoek hiertoe van de Europese Raad. De Raad en Commissie kondigen allerlei plannen aan, wat zij immers eenvoudig kunnen doen; het kost weinig tijd en geld om een dergelijk rapport te produceren en beide kunnen allerlei maatregelen en plannen aankondigen zonder dat zij hier op kunnen worden afgerekend. Er wordt dus veel tekst geproduceerd en er worden een grote hoeveelheid afspraken aangekondigd en beloftes gedaan, maar wat de werkelijke betekenis in de praktijk zal zijn, is niet duidelijk. Het geheel is namelijk zo veelomvattend dat het tegelijkertijd weinig concreet en soms vaag is. Daar het onmogelijk is om alles uit te voeren zal de praktische betekenis afhangen van de wijze waarop prioriteiten gaan worden gelegd en hoe hier invulling aan wordt gegeven. Op dit moment is het echter onduidelijk wie daar direct verantwoordelijk voor is en wie de coördinatie moet voeren.

Men zou zich er over kunnen verbazen dat binnen de EU een dergelijke competentiestrijd gaande is over een dossier. Waarom richten de partijen zich niet op het hogere einddoel in plaats van het elkaar moeilijk te maken? Als men wat beter bekend is met bureaucratieën en de wijze waarop zij functioneren, dan is minder verbaasd over een dergelijke concurrentie. Het gaat namelijk om processen die vaak voorkomen bij grote organisaties en er in zekere zin onlosmakelijk zijn verbonden aan de aard van de bureaucratie. In een bureaucratische omgeving bestaat veelal de neiging tot uitbreiding van de bevoegdheden van de verschillende afdelingen. In de strijd om zeggenschap kunnen er botsingen of wrijvingen ontstaan tussen verschillende afdelingen, aangevoerd door personen. Dit leidt tot een situatie waarin voor de betrokkenen de wijze waarop beleid wordt gemaakt een doel op zichzelf wordt, in plaats dat het wordt gezien als een middel tot een einddoel (het best te voeren beleid). Deze processen manifesteren zich nog sterker naarmate het bureaucratische apparaat groter en internationaler wordt, bijvoor-

beeld bij grote, internationale organisaties, zoals multinationale bedrijven en supranationale organisaties als de VN en de EU. De competentiestrijd manifesteert zich met name in tijden van verandering, zoals in geval van bezuinigingen wat leidt tot een overlevingsstrijd tussen afdelingen, of in perioden van expansie, als er mogelijkheden zijn tot machtsuitbreiding.

Een belangrijke reden dat dergelijke mechanismen binnen de EU krachtig naar voren komen is dat het 'Europese huis' nog in aanbouw is. De uitbreiding tot andere terreinen van samenwerking is van recenter datum en de EU verkeert daarom nog in de fase dat de verhoudingen en precieze bevoegdheden nog niet zijn uitgekristalliseerd. Partijen zullen mettertijd hun plaats ten opzichte van de andere moeten bepalen, wat in de praktijk betekent dat een positie moet worden veroverd. Hierbij moet ook nog worden betrokken dat er sprake is van een zekere intrinsieke belangentegenstelling tussen de twee organen Commissie en Raad. De Commissie is opgericht om de belangen van de Gemeenschap te vertegenwoordigen en te verdedigen. De Raad daarentegen, en de werkgroepen onder hem die bestaan uit vertegenwoordigers van de lidstaten en hun ministeries, vertegenwoordigt en behartigt de nationale belangen. De Commissie (met overigens de steun van enkele landen) wil vanuit haar positie zoveel mogelijk communautair beleid, terwijl de Raad (beter gezegd de meeste landen van de Raad) op intergouvernementele wijze tot beleid wil komen. Deze, overigens oude, discussie tussen een communautaire of een intergouvernementele Europese Unie ligt aan de basis van deze competentiestrijd. Gelet op hun verschillende uitgangspositie en het veranderingsproces waarin de EU de laatste jaren verkeert, is het niet vreemd dat dit soms leidt tot botsingen en een zekere concurrentie, ook al staan de Commissie en de Raad uiteindelijk voor hetzelfde doel: de verdere uitbouw en versterking van de Unie.

Kijkt men naar de positie van de Commissie, dan is deze speler de laatste jaren aanzienlijk invloedrijker geworden. Met de goedkeuring van de Europese Acte in 1986 zijn de communautaire bevoegdheden uitgebreid tot nieuwe beleidsterreinen (zoals onderzoek en technologie, milieu en structuurbeleid voor de regio's), waarmee de Commissie een belangrijk aanspreekpunt werd voor organisaties, ondernemingen, regio's en gemeenten. Ook werd de rol van de Commissie versterkt doordat zij vaker als bemidde-

laar tussen de nationale regeringen optrad, met name daar steeds meer besluiten worden genomen bij meerderheid van stemmen.⁷⁸ Haar internationale rol werd voorts versterkt door de uitbreiding van de economische en handelsbetrekkingen en ontwikkelingssamenwerking. Deze ontwikkeling van de Commissie tot een belangrijker orgaan werd nog versterkt door het krachtige voorzitterschap van Jacques Delors in de periode 1985-1995. Dit alles heeft er toe geleid dat de Europese Commissie en de DG's tien jaar hebben verkeerd in een klimaat van groeiende bevoegdheden.

In de periode 1993-95 brak voor de Commissie een nieuwe periode aan waarbij een voorlopig eind kwam aan haar 'groei'. Met Maastricht kwam een nieuwe institutionele structuur, met een nieuwe constellatie van bevoegdheden. De Commissie ging 'over' in één van de drie pijlers, terwijl de rol van de Raad uitgebreid werd. Als orgaan dat de lidstaten vertegenwoordigt is het niet in zijn belang dat de Commissie te veel macht krijgt. Na de jaren van Delors, waren de lidstaten van mening dat het tijd werd voor een minder invloedrijke Commissie. In het EU-vademecum *Europa van A tot Z* heet het dat met het aantreden van de Luxemburger Jacques Santer een nieuw tijdperk is ingeluid, in het teken staand van matiging en consolidering.⁷⁹ Volgens sommigen, zoals de voorzitter van het EP, wilden de lidstaten na Delors eigenlijk een Commissie die zo weinig mogelijk zou doen.⁸⁰ In ieder geval heeft de Commissie in dit proces aan belang ingeboet, en het is op zich niet vreemd dat dit bij haar, als vertegenwoordiger van het communautaire beleid, leidt tot een reactie de bevoegdheden te doen groeien.

Bekijkt men de situatie vanuit het standpunt van de Raad, dan ligt de situatie uiteraard anders. De Raad bestaat uit vertegenwoordigers van lidstaten die sinds Maastricht niet langer de exclusieve macht hebben over bepaalde dossiers. Dossiers die voorheen geheel vielen onder de bevoegdheden van de landen zelf, zijn nu, geheel of gedeeltelijk, overgeheveld naar de EU. Hadden de landen, in de praktijk hun ministeries en ambtenaren, eerst volledige zeggenschap over bepaalde dossiers, sinds 1993 moesten zij met andere landen tot overeenstemming komen en daarvoor concessies doen. Deze nieuwe fase, bestaand uit het in zekere zin afstaan van nationale bevoegdheden, vraagt enige tijd en het is daarom niet vreemd dat dit soms leidt tot een afschermdende reactie waarbij men tracht zoveel mogelijk binnen nationale bevoegdheidsgrenzen te blijven.

De tegengestelde belangen die de Commissie en Raad hier hebben leidt in de praktijk tot een soort strijd om de macht. Deze processen doen zich uiteraard voor op verschillende terreinen, maar er is reden te veronderstellen dat het wat meer speelt bij het drugsdossier. Verschillende sleutelpersonen met wie is gesproken stellen namelijk dat drugs een politiek prettig dossier is. Weliswaar betreft het ook een politiek gevoelig dossier, maar het is toch vooral een dossier dat mogelijkheden biedt binnen de EU: 'drugs is gemakkelijk'. Het thema is inmiddels uitgegroeid tot een vast programmapunt binnen EU-beleid, ook op het gebied van de buitenlandse betrekkingen. En juist omdat het altijd en overal terugkomt en een dossier 'in beweging' is, is het ook een middel tot zeggenschap en macht en biedt het hierdoor mogelijkheden tot uitbreiding van bureaucratistische macht.⁸¹

Er is echter nog een dimensie bij deze machtsstrijd over het drugsdossier. Achter de concurrentie tussen de Commissie en de Raad gaat nog meer schuil, namelijk een verschillende benadering van het drugsvraagstuk. Want als drugs een volksgezondheidskwestie wordt, impliceert dit dat de Commissie meer invloed heeft. Via haar bevoegdheden op het terrein van de volksgezondheid heeft de Commissie een *point d'appui*, een ingang via welke zij haar invloed kan doen gelden over het dossier. Vanuit haar positie heeft de Commissie dus belang bij een volksgezondheidsbenadering van het drugsvraagstuk. Als daarentegen de nadruk meer op de bestrijdingskant komt te liggen, betekent dat in de praktijk dat de Raad meer zeggenschap heeft over het dossier, want hij heeft exclusieve zeggenschap over de derde pijler.

3.6 De machtsvraag en het democratisch deficit

De vraag is nu welke van deze partijen het werkelijk voor het zeggen heeft bij het drugsdossier. Het antwoord op deze vraag is redelijk makkelijk te geven, want de meeste macht over het drugsdossier ligt aan de kant van de Raad. Op zich is dit niet zo vreemd, want de Raad is ook het orgaan dat de belangrijkste beslissingen neemt binnen de Unie. Niet alleen de Raad, ook de Europese Raad, de Top van regeringsleiders, speelt een belangrijke rol bij het drugsdossier. In formele zin neemt de Raad de belangrijkste besluiten in

de EU, terwijl de Europese Raad verantwoordelijk zou zijn voor het uitzetten van de grote lijnen. De grenzen hiervan zijn echter niet zo duidelijk afgebakend, want de richtlijnen die de Europese Raad afgeeft zijn van grote invloed op de drugsactiviteiten die andere gremia van de EU ontplooien. In die zin zijn de richtlijnen van de Europese Raad niet alleen richtinggevend, maar eigenlijk ook beleidsbepalend. De Europese Raad heeft zijn bevoegdheden de laatste jaren ook geleidelijk uitgebreid, waarbij ongetwijfeld meespeelt dat dit orgaan bestaat uit de hoogste politieke machthebbers, die gewend zijn het voortouw te nemen, zonder zich al te veel te bekommeren om eventuele beperkingen van 'beneden'.

Als hier wordt gesproken over de Raad en zijn invloed op het drugsdossier, wordt niet zozeer bedoeld op het gezelschap ministers dat de formele beslissingen neemt, maar meer op het geheel van ambtelijke gremia dat de Raadsbesluiten voorbereidt. Zoals eerder al aan de orde kwam, bestaan in alledrie de pijlers immers gremia waar over drugs wordt gesproken. In de tweede pijler wordt er niet bijzonder veel over de drugsproblematiek op zich gesproken, maar worden drugs aan de orde gesteld in dialogen met derde landen. Drugs komen dus meer naar voren in de eerste en derde pijler, waarbij de derde pijler overheerst.

Omdat besluiten over onderwerpen in de derde pijler en in de Horizontale drugsgroep worden genomen op basis van unanimiteit, dient hier consensus te worden bereikt, wat meestal geschiedt in het ambtelijk vooroverleg.⁸² Dit kan zijn in het Coreper, of in de ambtelijke werkgroepen eronder, die bestaan uit ambtenaren van de nationale ministeries. Dit leidt er toe dat zich binnen de Raad een zekere bureaucratische macht heeft kunnen ontwikkelen. De journalist Arendo Joustra die enkele jaren vanuit Brussel heeft bericht over de EU, maakt in zijn boek *Het Hof van Brussel* verschillende interessante opmerkingen over de besluitvorming. Hij noemt de vijftien permanente vertegenwoordigers die het Coreper vormen, de machtigste club binnen in de Europese Hoofdstad.⁸³ Volgens Joustra vallen de werkelijke besluiten namelijk in deze vergadering van ambassadeurs, ook omdat de Raad van Ministers telkens minder tijd uittrekt om daadwerkelijk te onderhandelen.⁸⁴ Het Coreper is in het besluitvormingsproces op te vatten als een sluis waardoor alle besluiten van de lagere werkgroepen passeren in de rich-

ting van de Raad van Ministers. Joustra spreekt in dit verband van 140 werkgroepen die jaarlijks over circa zeshonderd voorstellen onderhandelen. Aangezien het Coreper de besluiten hapklaar moet maken voor de ministers, speelt het een centrale rol en neemt het 85% van de besluitvorming voor zijn rekening.⁸⁵ In het boek van Joustra stelt één der ambassadeurs dat als men een goede besluitvorming wil bereiken, zij uit handen van politici moet worden gehouden. Ambassadeurs kunnen gemakkelijker tot overeenstemming komen omdat ze in alle vertrouwelijkheid en beslotenheid kunnen onderhandelen, waarbij zij ook nationale posities kunnen loslaten.⁸⁶ Het onderhandelingsspel is immers een kwestie van geven en nemen – soms op basis van het principe ‘voor wat, hoort wat’-, waarbij steun aan een land over een onderwerp, van hetzelfde land steun kan opleveren bij een ander onderwerp. Ook speelt hier mee dat men niet te vaak weerbarstig moet zijn; als men te lastig is, kan men krediet verspelen. En juist omdat de leden van het Coreper tot consensus moeten komen, moeten zij enige politieke souplesse aan de dag leggen, wat kan betekenen dat zij afwijken van de instructies uit de nationale besliscentra.

Wat hier geldt voor het Coreper gaat in zekere zin ook op voor de ambtelijke werkgroepen op een lager niveau. Voordat een stuk naar de Coreper gaat, is er bij voorkeur reeds overeenstemming over bereikt in de Raadswerkgroepen die bestaan uit ambtenaren van de nationale ministeries. Naarmate de Europese samenwerking groeit en de Raad over meer onderwerpen moet beslissen, wordt het ondoenlijker voor de Raad van Ministers en de Coreper om over deze onderwerpen te discussiëren, met als consequentie dat vooraf overeenstemming moet worden bereikt. Hierdoor vindt in toenemende mate de werkelijke besluitvorming plaats in de ambtelijke werkgroepen. Joustra citeert in dat verband het proefschrift waaruit blijkt dat de werkelijke macht in Brussel ligt bij de ambtenaren.⁸⁷ Aangezien ook de Raadswerkgroepen in besloten kader overleggen, beschikken de leden van deze werkgroepen ook over een zekere vrijheidsmarge bij de standpunten die zij innemen.

Men zou verwachten dat het standpunt dat een vertegenwoordiger van een lidstaat inneemt in een vergadering, van tevoren is kortgesloten met de lidstaat. Ook zou men verwachten dat elke lidstaat via de gebruikelijke weg

van (politieke) discussie een standpunt bepaalt over een bepaald onderwerp, dat vervolgens naar voren wordt gebracht door een ambtenaar in de daarvoor bestemde Europese gremia. In de praktijk is dit echter lang niet altijd het geval. In verschillende gremia worden door vertegenwoordigers van lidstaten soms standpunten ingenomen die slechts gedeeltelijk en soms helemaal niet in overeenstemming zijn met die van hun nationale regering. Soms neemt een ambtenaar een standpunt in op basis van persoonlijke of relationele overwegingen: men laat zich leiden door persoonlijke ervaringen of achtergronden – er soms toe leidend dat mensen hun hobby zitten uit te leven-, of de te bereiken overeenstemming wordt vergemakkelijkt doordat men goed overweg kan met andere vertegenwoordigers.⁸⁸ Ook kan de reden liggen in een zekere afstand tussen vertegenwoordigers op de PV en de nationale ministeries. Als de ambtelijke vertegenwoordigers vooral op de PV zitten en niet op de nationale departementen waar men voortdurend met het nationale beleid bezig is, is het mogelijk dat er een verschil ontstaat tussen standpunten in eigen land en die welke in Brussel namens dat land worden ingenomen. Personen die al lange tijd op PV werken hebben dan een zekere machtspositie en ervaring verworven op basis waarvan zij menen te mogen of te moeten afwijken van de nationale beleidslijn.

Een dergelijke discrepantie is vaak waar te nemen als een nationaal beleid gaat schuiven, zoals na de wisseling van een regering of minister. Voor de vertegenwoordigers in internationale organisaties is dit een lastige situatie; zij weten niet meer zeker welk standpunt in te nemen. Dit leidt er wel eens toe dat landenvertegenwoordigers in Brussel standpunten innemen die niet in lijn liggen met, achterlopen op, of zelfs haaks staan op de ontwikkelingen in het land zelf. De reden hiervoor kan van pragmatische aard zijn: de vertegenwoordiger verwacht dat het niet zo'n vaart zal lopen met de nieuwe standpunten en hij kiest voor de in zijn ogen vertrouwde middenweg. Ook is het mogelijk dat hij zich niet kan vinden in de nieuwe beleidslijn of dat hij het politiek niet opportuun acht deze lijn uit te dragen. En een andere mogelijkheid is dat landen zich niet altijd realiseren dat het veranderde beleid ook in Brussel moet worden uitgedragen. Voor de gesprekspartners van andere landen is het vervolgens onduidelijk met wie zij spreken: spreekt hier nu iemand die het standpunt van de huidige, of dat van de vorige rege-

ring vertegenwoordigt? In het geval van een regeringswisseling gaat er vaak enige tijd overeen voordat de nieuwe beleidslijnen die er uit volgen ook doordringen tot Brussel, hetgeen kan leiden tot vreemde en onduidelijke discussies in de Raadswerkgroepen.

Zo leidde bijvoorbeeld de Duitse regeringswisseling niet direct tot andere Duitse standpunten in Brussel. Ook de verschuivingen die zich hebben voorgedaan in het nationale drugsbeleid van België en Portugal, kwamen niet naar voren binnen de EU. Het spreekt daarbij niet voor zich dat dergelijke wijzigingen ook worden gemeld in de ambtelijke Raadswerkgroepen in Brussel. Toen Frankrijk ijverde voor een harmonisering van het drugsbeleid, met het doel de EU te ontdoen van de liberale Nederlandse aanpak, kreeg het op ambtelijk niveau steun van Spanje en Portugal, terwijl het beleid van deze landen zich eerder in de richting van het Nederlandse dan het Franse beleid ontwikkelt. Nederland op zijn beurt ging in het K4-comité aanvankelijk akkoord met afspraken over harmonisering, terwijl dit standpunt in Nederland zelf niet werd gedragen. En toen de Franse president Chirac de door hem uitgeschreven verkiezingen verloor en verder moest met een linkse regering, duurde het enige tijd voordat Frankrijk mildere standpunten ging innemen in Brussel.

Het gegeven dat een dergelijke discrepantie kan bestaan tussen het nationale beleid en de standpunten die door vertegenwoordigers van dat land in Brussel worden ingenomen, geeft aan dat er onvoldoende afstemming is tussen het beleid van een land, en zijn vertegenwoordigers bij de EU. De indruk bestaat daarom dat niet in elk land voor deze afstemming interdepartementaal vooroverleg plaatsvindt. Het feit dat dit kan gebeuren, hangt samen met de bestuurlijke cultuur van een lidstaat. Zwak bestuur, oftewel weinig bestuurlijke controle in eigen land, kan zo een Brussels verlengde krijgen. De ruimte die hierdoor ontstaat, geeft de vertegenwoordigers een grotere vrijheid bij de standpunten die zij innemen.

Een andere reden voor een dergelijke discrepantie ligt besloten in de onduidelijke besluitvormingsprocedures en het zogenoemde democratisch deficit van de EU. Montesquieu ontvouwde in zijn *L'esprit des lois* zijn doctrine van de scheiding der (drie) machten, de *trias politica*. Aan dit concept lag de opvatting ten grondslag dat de macht alleen voor misbruik kan wor-

den behoed als zij door een andere macht wordt tegengehouden, want macht zonder tegenwicht heeft de neiging te ontaarden.

Zoals dit hoofdstuk heeft laten zien bestaat er niet een dergelijk evenwicht tussen de Raad, Commissie en Parlement. Er dan ook al geruime tijd vanuit verschillende hoeken, zoals wetenschap en journalistiek, ernstige kritiek uitgeoefend op de ondemocratische wijze waarop de EU vorm krijgt. Als het al lastig is de structuur en de procedures van de EU te begrijpen, zelfs voor mensen die er werkzaam zijn, dan geeft dat ook aan hoe moeilijk het is hier controle op uit te voeren, vooral als de besluitvorming achter gesloten deuren plaatsheeft. Curtin, hoogleraar Recht der internationale organisaties, stelt over de besluitvorming: “Eén van de meest relevante problemen van het Verdrag van Maastricht is dat de burgers in toenemende mate geconfronteerd worden met het ondemocratische karakter van de Unie”.⁸⁹ Volgens haar is niet alleen de besluitvorming sinds Maastricht ondoorzichtiger geworden, ook is daarbij de juridische status van sommige besluiten onduidelijk.

Dit probleem doet zich met name voor in de derde pijler, waar de rechtskracht van de besluiten volgens Curtin met opzet in het vage lijkt te zijn gelaten, wat de landen de mogelijkheid geeft om op ad hoc-basis te beslissen in hoeverre zij bereid zijn bindende afspraken te maken.⁹⁰ De gang van zaken is met name onbevredigend, zo merkt Curtin verder op, omdat het nu “juist de bedoeling was van de derde pijler om besluiten ten aanzien van een aantal gevoelige onderwerpen uit het juridisch vacuüm te halen en te institutionaliseren, en om enige coherentie aan te brengen in de activiteiten op deze terreinen”.⁹¹

Curtin noemt verder als voorbeeld dat op de voorbereidende onderhandelingen van een resolutie geen controle mogelijk is. De Raad informeert het Parlement pas *nadat* het besluit is genomen – een gang van zaken die door Curtin is gekwalificeerd als een belediging van de democratie.⁹² Ook haalt zij de multilaterale conventie aan, een instrument dat ook leidt tot ondoorzichtigheid. Zij geeft als voorbeeld de Europol-conventie, die pas openbaar werd gemaakt nadat dat de lidstaten hun handtekening al hadden gezet, dus toen het te laat was voor een debat.⁹³ De enige oplossing die volgens Curtin hiervoor kan worden gevonden is dat de nationale parlementen

geïnformeerd worden en moeten instemmen met ontwerpbesluiten die de Staat binden.⁹⁴

Voor kwesties van de eerste pijler is het democratisch tekort nog niet zo groot; de Commissie wordt gecontroleerd door het Europees Parlement, dat daarnaast op een groeiend aantal terreinen inspraak heeft via de medebeslissingsprocedure. Het democratische tekort zit hem meer in de Raadsbesluiten van de tweede en derde pijler. Voor de tweede pijler is dit nog niet zo verbazingwekkend; defensie en diplomatie zijn van oudsher gebieden van het bestuur die gedeeltelijk vallen buiten het schootsveld van de democratische controle.⁹⁵ Voor onderwerpen van de derde pijler wekt het democratisch tekort wel verbazing, omdat bij besluiten over politie- en justitiesamenwerking de rechten en plichten van burgers in het geding zijn.

Bij Raadsbesluiten wordt echter vaak verondersteld dat de democratische legitimiteit in de Raad is gewaarborgd. In de EU-folder *Bouwen aan de Europese Unie*, valt over de Raad te lezen: “De democratische legitimiteit is gewaarborgd. Bij elke vergadering van de Raad zijn vertegenwoordigers van de lidstaten, gewoonlijk ministers, aanwezig die hun nationale parlement en hun publieke opinie verantwoording verschuldigd zijn”.⁹⁶ Met deze beschrijving wordt een zeer rooskleurig beeld voorgespiegeld van de democratisch gehalte van de Raad, want er wordt een ruimhartige definitie van democratische legitimiteit gehanteerd die er vanuit gaat dat de politici ooit zijn gekozen en dat de democratische legitimiteit ‘dus’ gegarandeerd is.

In werkelijkheid is de besluitvorming complexer en minder transparant, waarbij er nauwelijks tot geen sprake is van directe democratische controle. Zoals in dit hoofdstuk uitvoerig is beschreven, beslissen in de praktijk niet zozeer de ministers, maar doen de ambtenaren onder hen dit grotendeels. Binnen de besloten ambtelijke werkgroepen van de Raad bereiden zij de officiële besluitvorming voor, daarbij over zo'n vrijheid beschikkend dat gesproken kan worden van een zekere bureaucratische macht.⁹⁷ Het is maar de vraag of de standpunten die in de ambtelijke gremia worden ingenomen, worden gedaan op grond van inhoudelijke overwegingen en discussie. Dit raakt een ander aspect van het democratisch tekort, namelijk het ontbreken van een ‘openbare ruimte’ of forum waar een debat over Europese Zaken zou kunnen plaatsvinden. De socioloog De Swaan merkte hierover op: “een

democratie is alleen mogelijk bij de gratie van een publiek debat waarin zich de openbare meningsvorming kan voltrekken. En die discussie is alleen maar mogelijk als een sfeer van openbaarheid bestaat waarin mensen hun gevoelens en gedachten kunnen openbaren”.⁹⁸

Het democratisch tekort doet zich misschien nog wel het meest voor bij de ‘besluiten’ van de Europese Raad. Net als bij de Raad geschiedt het overleg en de besluitvorming van de Europese Raad in volstrekt besloten kader. Alhoewel de Europese Raad in formele zin geen werkelijke, rechtsgeldige besluiten neemt maar ‘slechts’ de grote lijnen uitzet, zal in het volgende hoofdstuk (met name 4.4) blijken dat deze afspraken van vergaande invloed zijn op het beleid.

3.7 Conclusie

In dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat het drugsvraagstuk op zeer veel plaatsen binnen de EU wordt besproken. Kijkt men alleen al naar de activiteiten van de Commissie dan blijkt deze op drugsgebied veel activiteiten te ontplooiën. Verschillende Directoraten-Generaal zijn hierbij betrokken, maar de coördinatie ligt bij de zogenoemde drugsunit die valt onder de Task Force voor Justitie en Binnenlandse Zaken. De bevoegdheden van de Commissie op drugsgebied liggen hoofdzakelijk op de beleidsterreinen die behoren tot de eerste pijler, zoals de volksgezondheidskant van het drugsvraagstuk (waaronder drugspreventie), de ontwikkelingssamenwerking, precursoren en witwassen. Het is op het gebied van de externe relaties dat de Commissie de laatste jaren erg actief is op het drugsdossier. Sinds enige jaren wordt de drugsproblematiek systematisch betrokken bij gesprekken met derde landen, waarbij het nemen van anti-drugsmaatregelen geldt als een belangrijke voorwaarde voor samenwerking. Dit geldt dan zowel voor de relaties met de kandidaat-lidstaten, als voor ontwikkelingslanden. Van de laatste groep zijn Latijns-Amerika en de ACP-landen (Afrika, Pacific, Caribisch gebied) hierbij een prioriteitengebied. Over het algemeen gesproken is de situatie bij de Commissie met betrekking tot het drugsthemma nogal diffuus. Dit hangt samen met het feit dat de Commissie verantwoordelijk is voor verschillende aspecten van de drugsproblematiek, waardoor haar activiteiten als weinig coherent kunnen overkomen.

Ook de Raad ontplooit veel activiteiten op drugsgebied. De Raad is het meest onbekende en tegelijkertijd waarschijnlijk het belangrijkste orgaan van de EU, omdat hij belast is met de besluitvorming. Rechtstreeks onder de Raad van Ministers bevindt zich eerst het Coreper, bestaande uit de EU-ambassadeurs van lidstaten, dat een deel van de besluitvorming voorbereidt. Maar in de praktijk proberen de lidstaten zoveel mogelijk al daarvoor tot overeenstemming te komen, in de Raadswerkgroepen onder het Coreper die bestaan uit ambtenaren van de lidstaten. Op het drugsterrein is de belangrijkste groep binnen de Raad de in 1997 gecreëerde Horizontale drugsgroep, omdat deze het drugsdossier coördineert. Alles wat de drugsproblematiek betreft, dient deze groep te passeren alvorens naar het Coreper te gaan. Deze groep moge dan sinds haar oprichting horizontaal of transparanter van opzet zijn, gedurende lange tijd heeft de derde pijler hierin gedomineerd. In 1999 heeft de Horizontale drugsgroep zich geleidelijk ontwikkeld in een echte transparantegroep, met ook aandacht voor kwesties uit de eerste en tweede pijler. Net als de Commissie, is ook de Raad op het drugsdossier erg actief op het gebied van de externe betrekkingen. De Raad voert dialogen over te nemen drugsmaatregelen met verschillende landen of landenregio's ter wereld. Dit gebeurt zowel in het kader van de tweede als de derde pijler.

Het Europees Parlement heeft zich de laatste jaren ook actief getoond op het drugsdossier. Het Parlement heeft bijvoorbeeld enkele onderzoekscommissies ingesteld die zich bezighielden met de drugsproblematiek. Daarnaast is het Parlement in feite de enige plek binnen het EU-apparaat waar een werkelijke (en soms verhitte) discussie plaatsvindt omdat er vele standpunten worden vertolkt. De standpunten in het Parlement zijn de laatste jaren nogal veranderd, ook door het toetreden van Zweden, en het is de vraag hoe zich dit in de toekomst verder zal ontwikkelen. Het Parlement heeft echter beperkte bevoegdheden op dit dossier. Het kan alleen meebe-slissen (samen met de Raad) waar het gaat om de volksgezondheidskant van het drugsvraagstuk, witwassen en precursoren, maar over andere aspecten kan het alleen advies geven. Deze beperking geldt ook voor de parlementaire commissie waar het meest over drugsbeleid wordt gesproken, de derde-pijlercommissie Openbare Vrijheden en Binnenlandse Zaken.

De vele manieren waarop het thema binnen Commissie, Raad en Parlement aan de orde kan komen, heeft sommige betrokkenen doen opmerken dat er haast geen manier is te bedenken waarop er nog meer over de drugsproblematiek zou kunnen worden gesproken. Men zou daarom van een zekere wildgroei van drugswerkgroepen kunnen spreken. Binnen de gremia worden er wel allerlei afspraken gemaakt en maatregelen afgekondigd, maar dit gebeurt niet op een gecoördineerde wijze. Er wordt dus wel op allerlei plaatsen 'beleid' gemaakt, maar de som en interactie van de verschillende beleidsmaatregelen zijn weinig coherent.

De EU is op drugsgebied met name actief in het kader van de externe betrekkingen. In de richting van derde landen wordt veel nadruk gelegd op de bestrijding van drugs, waarbij deze landen de te nemen maatregelen min of meer voorgeschreven krijgen. De EU stelt zich hierbij op het standpunt dat voor deze gesprekken de zogenoemde *balanced approach* als basis dient, een evenwicht van vraag- en aanbodvermindering, waarbij ook rekening zou worden gehouden met de belangen van de derde landen zelf. Het is echter de vraag of dit in de praktijk ook zo werkt, en of de maatregelen die worden genomen niet een hoofdzakelijk repressief karakter hebben. In de stukken wordt voortdurend gesproken van een gebalanceerde aanpak, daarmee de indruk wekkend dat het ook in het voordeel is van het derde land. Dit is echter maar de vraag; men kan de indruk niet wegnemen dat de afspraken toch vooral worden genomen opdat het aanbod van drugs in de richting van de EU vermindert. In ieder geval kan worden gesteld dat gelet op het bredere armoedevraagstuk in veel zuidelijke landen en het geringe budget dat de EU beschikbaar heeft voor deze gebalanceerde aanpak, het in de praktijk moeilijk zal blijken maatregelen op het gebied van vraagvermindering ook werkelijk effect te laten hebben. Ook als men kijkt naar de maatregelen zelf dan behoren deze vaak meer tot de derde (bestrijding) dan de eerste pijler (volksgezondheid en ontwikkelingssamenwerking). Daarnaast kan men zich afvragen in hoeverre de EU het recht heeft landen een beleid op te leggen, ook omdat in EU-landen zelf steeds minder repressief tegen druggebruik wordt opgetreden.

Bij de wijze waarop het drugsdossier binnen de EU aan de orde komt doet zich ook nog iets anders voor. Er is namelijk sprake van een zekere compe-

tentiestrijd over dit dossier tussen de Commissie en de Raad. De Commissie is, gelet op haar bevoegdheden op het gebied van de volksgezondheid, meer gebaat bij een volksgezondheidsbenadering van het drugsvraagstuk. Afgezien van dit inhoudelijke verschil dat verband houdt met de verschillende bevoegdheden, is er ook een meer algemene competentiestrijd gaande over het drugsdossier, waarbij zowel de Commissie als de Raad proberen het dossier naar zich toe te trekken. De reden hiervoor is gelegen in het gehele veranderingsproces waarin de EU verkeert en het feit dat het Europese huis nog in aanbouw is en de verschillende competenties nog niet duidelijk zijn afgebakend. Hier speelt ook mee dat vóór Maastricht vooral de Commissie actief was op het beleidsterrein drugs, terwijl dit na Maastricht vooral de Raad is. Daarnaast is het drugsthema voor de verschillende gremia een welkom middel tot uitbreiding van de competentie, juist omdat het op zoveel plaatsen wordt besproken.

Het orgaan dat momenteel het meest te zeggen heeft over het dossier is de Raad. Dit impliceert tegelijkertijd dat de repressieve benadering op dit moment in de praktijk meer gewicht heeft dan de volksgezondheidsbenadering, omdat binnen de Raad bij drugsaanlegenheden de derde pijler domineert. Ook de Europese Raad, de zesmaandelijksse top van regeringsleiders is van grote invloed op het beleid. Alhoewel de Europese Raad formeel geen besluiten neemt, maar richtlijnen afgeeft, blijken de afspraken die hier worden gemaakt van grote invloed op het beleid.

Tot slot, gelet op de wijze waarop besluiten tot stand komen, kan men ook spreken van een zekere bureaucratistische macht. In toenemende mate vindt de werkelijke besluitvorming namelijk plaats in de besloten ambtelijke werkgroepen, waarbij de leden van deze werkgroepen over een zekere vrijheidsmarge beschikken bij de standpunten die zij innemen. Dit leidt er toe dat soms een discrepantie kan bestaan tussen het drugsbeleid in een bepaald land en de standpunten die namens dat land in Brussel worden ingenomen. Niet alleen is de besluitvorming moeilijk te begrijpen, maar het is ook de vraag in hoeverre besluitvorming in de ambtelijke werkgroepen tot stand komt na een werkelijke inhoudelijke discussie. Een probleem dat met deze besluitvorming van de EU samenhangt is het democratisch deficit. De groepen vergaderen achter gesloten deuren, waarbij de mogelijkheid ontbreekt tot het voeren van een publiek debat.

4 DE EUROPESE BESLUITVORMING ROND DRUGS EN HAAR DYNAMIEK

4.1 *Introductie*

In dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de redenen en de dynamiek van het Europese besluitvormingsproces rond drugs. De eerste vraag die hierbij aan de orde komt is waarom drugs eigenlijk zo prominent op de politieke agenda van de EU staan. De redenen die hiervoor vaak worden genoemd zijn de zorg om de georganiseerde misdaad, waarvoor de handel in drugs een belangrijke inkomstenbron is, en de Europese publieke opinie, die zich volgens peilingen zorgen zou maken over de (georganiseerde) drugscriminaliteit. Deze zorg zou de Europese politici hebben aangespoord tot actie op drugsgebied. In de eerstvolgende paragraaf 4.2 zal nader worden ingegaan op deze twee kwesties, de zorg om de georganiseerde misdaad en de publieke opinie.

Er lijkt echter meer aan de hand. Deze twee factoren lijken een onvoldoende reden om te verklaren waarom drugs in de EU zo prominent op de agenda staan als thans het geval is. Drugs lijken namelijk ook een politiek ‘prettig’ thema, in de zin dat het zich goed leent voor politiek populisme. Met andere woorden, het is politiek opportuun om drugs tot probleem te benoemen. Dit laatste is een belangrijke reden dat het drugsthema, in ieder geval in naam, vaak hoog op de politieke agenda van de EU verkeert en ook bij voortduring wordt betrokken bij allerlei overleg met derde landen. De situatie is echter nog complexer. Niet alleen moet de politiek worden beschouwd als belangrijke factor die er voor zorgt dat drugs op de agenda komen, maar ook komt er, zodra dit eenmaal het geval is, een soort bureaucratische dynamiek op gang die er voor zorgt dat dit ook zo blijft. Het drugsthema kan namelijk ook een middel zijn tot meer bureaucratische macht: de persoon of het gremium dat de drugsproblematiek tot zijn be-

voegdheden kan rekenen, beschikt over meer mogelijkheden om deze uit te breiden. Drugs zijn zo niet alleen voor politici functioneel, maar ook voor de ambtenaren belast met de uitvoering.

4.2 Drugs op de politieke agenda

Zorg om de georganiseerde misdaad

Een belangrijke reden die vaak wordt genoemd – zowel in beleidsdocumenten als in gehouden interviews – voor het feit dat het thema drugs zo prominent op de politieke agenda van de EU staat, is het sterke verband dat bestaat tussen drugs en de georganiseerde misdaad. De handel in drugs is een van de belangrijkste activiteiten en inkomstenbronnen van de georganiseerde misdaad, niet alleen in Europa, maar wereldwijd. Volgens schattingen van de VN gaat er jaarlijks 400 miljard dollar om in de internationale drugshandel, waarmee drugs 8 % van de wereldhandel vertegenwoordigen – te vergelijken met de auto-industrie – en zij een belangrijke sector van de wereld-economie zijn geworden. De inkomstenbronnen van misdaadorganisaties zijn vaak velerlei, maar drugs lijken te behoren tot de belangrijkste.

Aangezien de EU zich zorgen maakt over de (groeïende) invloed van de georganiseerde misdaad, heeft dit ertoe geleid dat de EU de strijd tegen een van de belangrijkste inkomstenbronnen van de georganiseerde misdaad, de drugshandel, tot een prioriteit heeft verklaard. In beleidsdocumenten valt regelmatig te lezen dat drugs een van de grootste bedreigingen van de samenleving vormen. Met de beoogde toekomstige toetreding van landen uit Centraal- en Oost-Europa zou dit gevaar nog groter zijn, wat de aanpak van de georganiseerde misdaad extra urgent zou maken.

Het is enigszins bevreemdend dat deze redenering voortdurend wordt herhaald, want er valt het nodige bij aan te tekenen. Het is een gegeven dat de georganiseerde misdaad veel interesse heeft in de handel in illegale drugs. De reden hiervoor is uiteraard gelegen in het feit dat deze handel zo bijzonder lucratief is. Sinds enige decennia geleden drugs onderdeel zijn gaan vormen van de jongerencultuur, heeft het gebruik zich geleidelijk aan verspreid en heeft het een vaste plaats in de westerse samenlevingen verworven. De (overgrote) meerderheid van de recreatieve gebruikers, onder wie veel vol-

wassenen, maakt de keuze drugs te willen gebruiken en zij zijn, gelet op de illegaliteit van deze genotmiddelen, bereid hiervoor bepaalde risico's te lopen. Voor veel van deze recreatieve gebruikers verschilt het gebruik van een illegale drug als bijvoorbeeld cannabis – de meest gebruikte illegale drug – weinig van het gebruik van een genotmiddel als alcohol. Het gebruik wordt ingepast in het normale dagelijks leven zonder daarin de overhand te krijgen.

Daarnaast bestaat er ook een kleine groep van problematische of compulsieve druggebruikers, voor wie drugs een belangrijke(r) plaats innemen in het dagelijks leven. Om verschillende en uiteenlopende redenen volhardden deze gebruikers in hun gebruik, ondanks dat dit voor hen schade kan opleveren, zoals aan de gezondheid. Het is onmogelijk in het kort generaliserende uitspraken te doen over de 'oorzaken' of achtergronden van dit problematisch druggebruik en zulks valt ook buiten het kader van dit onderzoek.⁹⁹ Wel kan hier worden opgemerkt dat bepaalde categorieën burgers zijn oververtegenwoordigd onder de verslaafdenpopulatie. Gebruikers zijn relatief vaak afkomstig uit kwetsbare milieus of probleemwijken, waarbij minderheden (veelal uit achterstandswijken) in veel landen sterk zijn oververtegenwoordigd onder de verslaafdenpopulatie. In dit verband kan ook nog worden gewezen op het feit dat relatief veel verslaafde vrouwen een verleden van seksueel misbruik hebben.¹⁰⁰ Bij sommige mannelijke verslaafden wil er wel eens een verband bestaan met een criminele subcultuur, waarbij crimineel gedrag en druggebruik deel zijn geworden van de leefstijl.¹⁰¹ Daarnaast kennen relatief veel problematische druggebruikers psychologische problemen of hebben een psychiatrische stoornis.

Ondanks de vele maatregelen die in nationaal en internationaal verband tegen drugs zijn genomen, is de vraag ernaar niet afgenomen, maar heeft zij zich, integendeel, gedifferentieerd. In vergelijking met de jaren zestig en zeventig worden er tegenwoordig meer verschillende drugs gebruikt, een ontwikkeling die samenhangt met de komst van synthetische drugs waarvan de samenstelling en daardoor werking eenvoudig kunnen worden gevarieerd. Aangezien het onwaarschijnlijk is dat de vraag naar de nu illegaal drugs aanzienlijk zal dalen en er dus een afzetmarkt voor drugs zal blijven bestaan, zullen er altijd aanbieders zijn die, in georganiseerd verband of

niet, op deze markt willen opereren. Personen of groepen in een sociaal-economische achterstandspositie met weinig mogelijkheden tot sociale stijging kunnen hier de mogelijkheid zien hun positie te verbeteren. In dit verband kan ook worden gewezen op de rol van Albanië, het armste land van Europa, en de Albanese heroïnenetwerken die de laatste jaren in korte tijd belangrijke aanbieders zijn geworden op de Europese markt. De misdaad die hieruit ontstaat, vloeit in zekere zin rechtstreeks voort uit de illegaliteit van drugs. Zolang de vraag naar illegale drugs niet substantieel zal dalen en zolang men volhardt in de huidige aanpak, zal het altijd financieel aantrekkelijk zijn om in deze markt werkzaam te zijn. De strijd tegen de drugscriminaliteit en de redenen die hiervoor ter legitimering worden genoemd door de EU, zijn dan ook weinig meer dan een cirkelredenering: de criminaliteit die voortkomt uit het criminaliseren van drugs, wordt opgevoerd als reden voor de bestrijding van deze drugs. Het feit dat de huidige aanpak van het drugsvraagstuk in zekere zin de drugscriminaliteit genereert, speelt echter zelden een rol bij beleidsafwegingen.

Een enkele keer worden vanuit de EU relativerende opmerkingen geplaatst bij het gevoerde drugsbeleid, zoals het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie-Cooney over drugshandel en georganiseerde misdaad. Dit rapport stelde dat door de financiële winsten uit de drugshandel misdaadorganisaties in staat zijn overheidsstructuren op alle niveaus te corrumperen en zij soms zelfs voorwaarden kunnen stellen aan hen die de politieke beslissingen nemen. Daarnaast gaf het rapport aan dat reeds herhaalde malen is gebleken dat er heimelijk overeenkomsten waren gesloten tussen criminele groeperingen en geheime diensten en andere niveaus van het staatsbestel. Ook constateerde het rapport dat het huidige beleid nauwelijks effect heeft gesorteerd, en niet eens heeft geleid tot een beperking van de drugshandel in de EU. De Commissie Cooney vroeg zich daarom af of dit met méér inspanningen wel mogelijk zou zijn, of dat andere wegen moesten worden ingeslagen. Zonder deze vraag te beantwoorden, verzocht zij om een evaluatie te maken van de kosten en baten van het huidige drugsbeleid, waarbij zij stelde er van overtuigd te zijn dat ook de gevolgen van de drugbestrijding hierbij moesten worden betrokken. Echter, in een resolutie die volgde op het rapport-Cooney, wees het Europees Parlement legalise-

ring van drugs af en riep het lidstaten op zich te conformeren aan de VN-verdragen. Hiermee werd de discussie feitelijk afgedaan, want men bevestigde te willen doorgaan op dezelfde weg. Evenmin kwam het tot een evaluatie van het drugsbeleid.

Een andere, modernere beschouwing van het verschijnsel georganiseerde misdaad zou in dit verband geen kwaad kunnen. In tegenstelling tot wat geregeld wordt gesuggereerd door de politiek en media, is georganiseerde misdaad geen “vijandige mogendheid die in de beschaafde westerse cultuur infiltreert”.¹⁰² Een beter uitgangspunt, afkomstig uit de criminologische literatuur, is dat de georganiseerde misdaad voortkomt uit een maatschappelijke behoefte aan illegale goederen en diensten, waarbij de misdaad een voorlopige oplossing biedt voor door de politiek niet goed geregelde of verwaarloosde problemen.¹⁰³ Anders gesteld vult de misdaad de leemten op die zijn ontstaan door wettelijke maatregelen.

Het is niet te verwachten dat het internationale drugsbeleid en de wijze waarop men tegen de misdaad aankijkt binnen afzienbare tijd zullen veranderen. Georganiseerde misdaad zal altijd bestaan en voorlopig zullen drugs voor haar een welkome en belangrijke inkomstenbron blijven. Voor de verschillende landen en voor de EU is dit uiteraard een probleem, ook met het oog op de toenemende mobiliteit, de onstabiele situaties in Centraal- en Oost-Europa en de toenemende criminele activiteiten naar en in de EU. Niettegenstaande de ernst van het probleem van de georganiseerde misdaad, moet men zich wel afvragen of het werkelijk zo groot is als het binnen de EU wordt voorgesteld. Verschillende personen die binnen de EU werken op het gebied van de georganiseerde misdaad en met wie is gesproken, waren de mening toegedaan dat het probleem van de georganiseerde misdaad en de ernst van de drugscriminaliteit door de politiek enigszins worden opgeblazen. De problematiek heeft zo een prominentere plaats op de politieke agenda gekregen dan het geval zou zijn op basis van een zakelijke beoordeling.

Bezorgdheid van de publieke opinie

Een andere belangrijke reden die vaak wordt genoemd voor het feit dat de EU veel investeert in de strijd tegen de drugs, is dat de Europese burgers zich

hier zo'n zorgen om maken. Europese politici en mensen die zich binnen de EU bezighouden met de drugsproblematiek verwijzen geregeld naar opiniepeilingen volgens welke de burgers zich grote zorgen maken om drugs. De brochure *De Europese Unie in actie tegen drugs* geeft een overzicht van de verschillende initiatieven die de EU neemt om drugs tegen te gaan. De vraag waarom de EU deze maatregelen neemt, wordt in de inleiding van de brochure beantwoord. De "actieve aanpak" van het drugsprobleem is namelijk "in reactie op de bezorgdheid van de Europese burgers".¹⁰⁴ Hierbij wordt verwezen naar een opiniepeiling over de 'bezorgdheid van de Europese burgers' over verschillende kwesties. De resultaten van deze peiling zijn paginagroot afgedrukt aan het begin van de brochure, waarbij de vrees voor een 'toename in de druggerelateerde/georganiseerde misdaad' boven aan de lijst prijkt. Ook uit andere peilingen zou een dergelijk beeld van bezorgdheid komen. Gelet op de regelmaat waarmee naar deze peilingen wordt verwezen en het belang dat er dus aan lijkt te worden gehecht, is het goed er eens meer in detail naar te kijken.

De werkwijze om de rangorde van zorgen te bepalen is dat de geïnterviewde een lijst krijgt voorgelegd, variërend van een tien- tot dertigtal kwesties, waarover sommige burgers zich zorgen maken. De geïnterviewde moet vervolgens aangeven of hij of zij zich persoonlijk zorgen maakt over elk der kwesties. Volgens de zojuist genoemde peiling, gehouden in 1996, geeft 69% van de geïnterviewden aan dat zij zich zorgen maken om een 'toename in de druggerelateerde/georganiseerde misdaad'.¹⁰⁵ Daarmee eindigt deze vrees iets boven 'meer belastingen' (68%) en het 'verdwijnen van kleine landbouwbedrijven' (62%). In 1997 (Barometer 47) werden wederom vragen voorgelegd over zorgelijke kwesties die onder de burgers leven.¹⁰⁶ Een toename van de drugshandel en de georganiseerde misdaad eindigde nu als tweede (65%), na een verhoging van de belasting (68%). Bij een volgende peiling, gehouden aan het eind van 1997 werd EU-burgers gevraagd aan welke van de voorgelegde beleidsterreinen zij prioriteit zouden willen geven. De eerste en tweede plaats van deze prioriteitstelling van de burgers werden ingenomen door respectievelijk 'bestrijding van de werkloosheid' (92%) en 'bestrijding van armoede en sociale uitsluiting' (89%). Op de gezamenlijke derde plaats kwamen 'bestrijding van georganiseerde misdaad

en drugshandel' en 'handhaving van vrede en veiligheid in Europa' (elk 88%).¹⁰⁷ Tot slot, in 1998 werd burgers de vraag voorgelegd welke beleidsterreinen volgens hen prioriteit zouden moeten krijgen van het Europees Parlement. Werkloosheid eindigde duidelijk bovenaan met 52%, op de tweede plaats gevolgd door 'bestrijding van drugshandel en misdaad' (36%), terwijl 'bescherming van het milieu en consumenten als derde werd genoemd (27%).

De verschillende peilingen overziend is de conclusie dat de georganiseerde misdaad en drugshandel behoren tot de constanten van de zorgen en angsten ('fears') van de burgers. Desalniettemin zijn er de nodige kritische kanttekeningen te plaatsen bij de wijze waarop het drugsthema hier wordt behandeld. Om te beginnen is het gelet op de presentatie van de verschillende thema's weinig verrassend dat de angst om een toename in de 'georganiseerde misdaad en drugshandel' een hoge score krijgt. Hier wordt namelijk niet gevraagd naar één, maar naar twee verschijnselen tegelijk: zowel naar 'georganiseerde misdaad' als naar 'druggerelateerde misdaad' of 'drugshandel'. Bij de andere zorgwekkende thema's gaat het vrijwel altijd om één kwestie. Het gevolg van deze onzorgvuldige vraagstelling is dat het te verwachten is dat de vragen naar georganiseerde misdaad en drugshandel een relatief hoge score krijgen. Daarnaast is enige relativering ook op zijn plaats. In de twee enquêtes waarbij de burgers zorgwekkende kwesties kregen voorgelegd, moest de toename in de georganiseerde misdaad en drugshandel wedijveren met 'meer belastingen'. Hierdoor kan men evengoed de conclusie trekken dat de ernst van de zorgen in de welvarende EU ook wel weer meevalt. De geuite zorgen vertonen dan meer het karakter van 'luxe zorgen' in plaats van werkelijke zorgen en bedreigingen waar burgers zich oprecht zorgen over maken.

Belangrijker dan deze inhoudelijke aanmerkingen over de peilingen en het politieke gewicht dat er aan wordt toegekend, is de vraag of de uitgesproken zorgen zoals die naar voren komen uit de peilingen, het EU-drugsbeleid rechtvaardigen. Immers, de zojuist aangehaalde peilingen worden door de EU-politiek genoemd als belangrijke reden voor het voeren van een actief drugbestrijdingbeleid. Het voorwoord van de EU-drugsfolder meldt hierover: "Onze samenleving dringt meer dan ooit aan op bestrijding van

de drugsplaag. Drugs bezorgen tallozen, vooral jongeren, lijden, ellende, en sociaal isolement. Hoewel een repressief optreden uiteraard noodzakelijk blijft, moet evenwel ook getracht worden om de malaise van onze samenleving en de redenen van deze verschrikkelijke plaag beter te begrijpen en om een algemeen beleid tegen drugs te ontwikkelen”.¹⁰⁸

Eigenlijk doet de redenering wat vreemd aan, en strikt genomen klopt zij niet. De zorg zoals die naar voren komt uit de peilingen betreft immers de misdaad. Zou men iets willen doen om deze bezorgdheid te laten afnemen, dan ligt het meer voor de hand te kiezen voor een betere bestrijding van de misdaad, of, belangrijker nog, te zorgen dat deze (een deel van) zijn bestaansbasis verliest. De georganiseerde misdaad vaart immers wel bij het huidige beleid, en het is maar zeer de vraag of zij zoveel nadelen zal onderkennen bij een versteviging van het reeds gevoerde beleid.¹⁰⁹ Met andere woorden, zou men werkelijk de georganiseerde misdaad willen aanpakken, dan ligt het eerder voor de hand te kiezen voor een andere aanpak, in plaats van een aanscherping van het huidige beleid.

Hier dient ook aan te worden toegevoegd dat onder de maatregelen die worden genoemd, de ‘actie inzake druggebruikers’ als eerste staat vermeld. De vraag die hieruit voortvloeit is: waarom acties inzake druggebruikers invoeren als burgers bezorgd zijn over de georganiseerde misdaad? Anders gesteld: mag de vrees om een toename van de georganiseerde misdaad, die zich deels financiert met drugs, gelden als rechtvaardiging voor het voeren van een actiever drugsbeleid? De enige manier waarop deze twee verschijnselen met elkaar in verband kunnen worden gebracht is door te veronderstellen dat acties tegen gebruikers zullen leiden tot een lagere vraag naar drugs, waardoor de drugshandel minder aantrekkelijk zou worden voor de georganiseerde misdaad, maar deze veronderstelling heeft tot dusver geen empirische basis. Er zijn geen aanwijzingen dat acties tegen gebruikers hebben geleid tot lager of minder gebruik of lagere winstmarges voor handelaren.

Dezelfde EU-folder over het drugsbeleid meldt ook wat burgers volgens peilingen denken over druggebruik.¹¹⁰ Volgens de peilingen van Eurobarometer denken de burgers dat “druggebruik kan leiden tot”:

	Totaal	Jongeren (15-24 jr.)
Problemen met de gezondheid	97%	97%
Problemen met justitie	96%	95%
Sociale problemen	96%	95%
Verloedering	96%	95%
Geweld	94%	91%
Prostitutie	93%	88%
Zelfmoord	92%	90%
Aids	89%	90%

Deze cijfers zouden aangeven wat de beeldvorming is over de risico's van druggebruik zoals die bestaan onder burgers. De cijfers in deze tabel zijn evenwel zo onwaarschijnlijk hoog, dat men ernstige vraagtekens moet plaatsen bij hun validiteit en representativiteit. Het is bekend dat drugs burgers angst kunnen inboezemen, maar met enig gezond verstand en inzicht in wat mensen bezighoudt, is het moeilijk voor te stellen dat vrijwel alle burgers, en zelfs de jongeren van 15 tot 24, werkelijk zouden denken dat er een sterke correlatie bestaat tussen druggebruik en bovengenoemde punten. Met name wat betreft de jongeren is dit moeilijk voor te stellen, als men de prevalentiecijfers van druggebruik in de EU in ogenschouw neemt. Druggebruik vormt een onderdeel van de jongerencultuur; veel jongeren hebben zelf wel eens drugs gebruikt en nog meer kennen mensen die wel eens hebben gebruikt. Het is daarbij een gegeven dat de meeste druggebruikers recreatieve in plaats van compulsieve gebruikers zijn, wat het zeer onwaarschijnlijk maakt dat zij denken dat druggebruik dergelijke gevolgen heeft.

Wel is het voor te stellen dat een groot aantal burgers en jongeren van mening is dat iets dergelijks zou *kunnen* gebeuren als gevolg van, of in verband met druggebruik. Een dergelijke formulering zou hetzelfde betekenen als zeggen dat iets niet is uitgesloten.¹¹¹ Met een beroep op het gezond verstand lijkt het daarom redelijk te veronderstellen dat de zojuist aangehaalde enquête deze laatste mogelijkheid weergeeft. Het bovenstaande lijstje is dan ook nauwelijks te beschouwen als een betrouwbare voorstelling van de wijze waarop burgers over drugs denken. Het voornaamste probleem is hier

uiteraard de onzorgvuldige vraagstelling. De formulering “kan leiden tot...” is immers een suggestieve vraag met zeer veel mogelijke gevolgen, en daardoor een grote kans op positieve antwoorden.

4.3 Het politieke gebruik van drugs

Naar verluidt waren verschillende EU-politici verbaasd over, en zelfs geschrokken van de mate waarin burgers zich zorgen maken over drugs, zoals naar voren komend uit de verschillende peilingen. Echter, gelet op de vraagstellingen van de peilingen, de wijze waarop de resultaten worden gepresenteerd en de wijze waarop EU-bestuurders er vervolgens op reageren, komt de vraag bovendien of de drugsproblematiek nu werkelijk wel zo'n probleem is, of dat het vooral tot een probleem wordt gemaakt. Het antwoord ligt waarschijnlijk niet in deze uitersten, maar ergens in het midden. In ieder geval is het belangrijk te signaleren dat door de wijze waarop bestuurders reageren op de (vermeende) zorgen van de mensen, zij feitelijk bijdragen aan de constructie van het drugsprobleem. Immers, door de gepercipieerde gevaren van drugs te presenteren, zoals werd besproken in de vorige paragraaf, wekt men de indruk deze serieus te nemen en er vervolgens naar te handelen. Op deze wijze verschaft men dergelijke uitkomsten een zeker waarheidsgehalte, terwijl geen enkele deskundige zal verkondigen dat druggebruik redelijkerwijs dergelijke gevolgen zal hebben.

Dit raakt dan ook de vraag wat de rol en verantwoordelijkheden van de bestuurder en politicus zijn. Moet de politicus zakelijk en relativerend reageren op dergelijke, onreële angstgevoelens of moet hij meegaan met de *vox populi*? Aan de ene kant dient de politicus de moed en verantwoordelijkheid te hebben zich niet mee laten voeren in de stroom der emoties, door een relativerend, rationeler standpunt in te nemen.¹¹² Aan de andere moet een politicus ook de zorgen van burgers serieus nemen en als politiek verantwoordelijke bepaalde initiatieven nemen, bijvoorbeeld door het onderwerp op de politieke agenda te plaatsen. De burgers krijgen dan het gevoel dat hun gevoelens door de politiek serieus worden genomen. De vraag echter is hoe ver de politicus hierin moet gaan, want hij begeeft zich zo gemakkelijk op het hellend vlak van politiek populisme.

Drugs is nu eenmaal een onderwerp dat burgers angst inboezemt, en zij kunnen aanleiding geven tot gevoelens van onveiligheid. Dit is met name het geval bij oudere burgers die hier nooit mee in aanraking zijn gekomen, ouders die bang zijn dat hun kinderen ermee in aanraking (zullen) komen, en mensen in kleinere gemeenten. Bij drugs kan zich daarbij dezelfde paradox voordoen als het geval is met immigranten: naarmate iets onbekender is en men er minder mee wordt geconfronteerd, zoals op het platteland, hebben mensen er meer angstgevoelens voor. Mensen in de grote stad daarentegen, worden er meer mee geconfronteerd en hebben vaak een relativerender houding. Uit een onderzoek gehouden in elf Europese steden over drugsproblemen, beleidsmakers en de publieke opinie, blijkt bijvoorbeeld dat mensen die géén overlast ondervinden van drugsoverlast, meer voelen voor een repressieve aanpak van drugsproblemen dan mensen die wél worden geconfronteerd met druggerelateerde problemen.¹¹³ Daarnaast spelen ook persoonlijke ervaringen een rol: mensen die wel eens illegale drugs hebben geprobeerd, geven eerder de voorkeur aan een gezondheidsaanpak in plaats van aan repressieve maatregelen. Als deze mensen ook nog zelf geconfronteerd worden met drugsoverlast, geldt dit in nog sterkere mate. En aangezien jongvolwassenen en hoger opgeleiden over het algemeen meer hebben geëxperimenteerd met drugs dan ouderen en lager opgeleiden, zijn in de eerste groep dan ook meer voorstanders te vinden van een gezondheidsaanpak dan in de laatste.

Doordat drugs bepaalde onrustgevoelens kunnen oproepen, en dan paradoxaal genoeg met name onder mensen die hier zelf niet of nauwelijks mee te maken hebben, lenen zij zich goed voor een zeker politiek gebruik. In het midden latend of dit bewust of onbewust gebeurt, doordat politici het drugsprobleem duidelijk benoemen of uitvergrooten, spelen zij in op de angstgevoelens van burgers, wakkeren ze aan, of versterken deze. Noam Chomsky heeft in dit verband opgemerkt dat een van de traditionele en duidelijke manieren om mensen in samenlevingen te beheersen is door hen bang te maken, wat met het drugsthema goed mogelijk is.¹¹⁴ Wie politiek bedrijft, streeft naar macht om bepaalde doeleinden te bereiken¹¹⁵ en drugs kunnen hierbij functioneel zijn. In de vs speelt het drugsthema al jaren een voorname rol in de politiek. Bij de Amerikaanse presidentsverkiezingen van

1996 bracht de republikeinse kandidaat Dole de stijging van experimenteel druggebruik onder jongeren als voornaamste wapen tegen Clinton in stelling. Aangezien de economie voorspoedig draaide en de werkloosheid en geweldscriminaliteit daalden, had de oppositie andere 'problemen' nodig om Clinton te attaqueren. Door Clinton ervan te betichten 'soft on drugs' te zijn, en zichzelf te presenteren als zijnde 'tough on drugs', net als Reagan en Bush voor hem, hoopte de republikein stemmen te winnen. Clintons antwoord was, om een Amerikaanse uitdrukking te gebruiken, 'to out-tough Dole on drugs': de president nam een nòg fermere houding in, wat hij onderstreepte door de viersterrengeneraal McCaffry aan te wijzen als drugszaar, coördinator van het nationale drugsbeleid.

In de Europese politiek heeft het politieke gebruik van drugs een minder sterke traditie, maar het komt ook daar voor. Een in de Franse politiek regelmatig terugkerend politieke thema is het *discours de sécurité*. Dit veiligheidsdiscours komt er op neer dat politici zich in ferme bewoordingen uitlaten over bepaalde problemen of bedreigingen in de samenleving, zoals geweld, terrorisme of drugs. Doorgaans is dit de taak van de minister van Binnenlandse Zaken, om welke reden deze positie vaak door een krachtig en 'streng' persoon wordt bekleed. Door te verkondigen dat hij het probleem of 'kwaad' hard zal aanpakken, en vervolgens veel (oproer)politie ter controle de straat op te sturen, beoogt men een deel van de bevolking een geruststellend gevoel te verschaffen: de politiek neemt zijn verantwoordelijkheden en biedt bescherming aan de burgers. Het extreemrechtse FN is de laatste jaren steeds meer gebruik gaan maken van dit veiligheidsdiscours en het is er daarmee in geslaagd stemmen weg te halen van de traditionele rechtse partijen. Dit heeft er toe geleid dat traditioneel rechts zich genoodzaakt zag hierop te antwoorden. De harde stellingname van de Franse president Chirac ten aanzien van drugs en zijn ijver te komen tot een geharmoniseerd Europees drugsbeleid naar Frans model kunnen hiermee ten dele worden verklaard.

Ook in de Zweedse politiek zijn drugs in de jaren tachtig en negentig uitgegroeid tot een belangrijk verkiezingsthema, waarbij de verschillende partijen min of meer tegen elkaar gingen opbieden met strengere strafmaten, hetgeen er in heeft geresulteerd dat Zweden thans de strengste drugswetge-

ving van de EU heeft.¹¹⁶ In dat proces werden drugs in toenemende mate als een probleem beschouwd, hoewel de beschikbare indicatoren zoals prevalentiecijfers niet wezen op een daadwerkelijk groeiend probleem. Bruun en Christie poneerden in hun boek over het strenge drugsbeleid in verschillende Scandinavische landen de stelling dat drugs en drugsverslaafden zijn te beschouwen als de ‘ideale vijand’.¹¹⁷ Er van uitgaande dat een probleem pas een probleem wordt als het als zodanig is benoemd, zijn drugs volgens hen te beschouwen als het ideale sociale probleem. De reden dat drugs dit toevalt, is volgens hen terug te voeren op het gebrek aan macht of lobby. Kenmerken van het perfecte sociale probleem zijn volgens hen namelijk: niemand neemt het voor de vijand op, de strijd tegen het probleem levert prestige op, de kosten van de strijd tegen het probleem komen voornamelijk voor rekening van niet-geprivilegieerde groepen, terwijl de leefstijl van de meerderheid er niet door wordt verstoord. Tot slot, het probleem kan dienen als verklaring voor allerlei maatschappelijke problemen, zoals problemen onder jongeren, criminaliteit, armoede, geweld, enzovoorts.

Nu gaat het wat ver om het drugsbeleid dat de EU voert, geheel op deze wijze te verklaren. Desalniettemin kan deze benadering helderheid verschaffen over de rol die drugs soms speelt in onze samenleving. Het mechanisme dat drugs op politieke gronden worden gediaboliseerd is ook binnen de EU waar te nemen. Gelet op de kloof tussen EU en burgers, zoals naar voren komt uit enquêtes en vooral de verkiezingen van het Europees Parlement, hebben de bestuurders en politici van de EU, nog meer dan hun nationale collega’s, veel behoefte aan thema’s om zich te profileren en zo dichterbij de burgers te komen. Drugs zijn, met alle gevaren en onzekerheden die zij kunnen ontlokken bij burgers een thema dat zich nu eenmaal goed leent voor een populistische benadering. Dit heeft er toe geleid dat drugs en druggebruik in de EU-politiek per definitie als probleem worden beschouwd. Dit heeft dergelijke vormen aangenomen dat het inmiddels vrij gebruikelijk is geworden dat een drugsdocument van de EU begint met een zin als “vandaag de dag zijn drugs een van de grootste bedreigingen van de mensheid geworden”, of: “ondanks wat gezamenlijk is gedaan en is bereikt, op internationaal, nationaal en lokaal niveau, blijven drugs een grote bedreiging van de samenleving”.¹¹⁸

4.4 *Het proces van agendering*

Het is inmiddels duidelijk geworden dat drugs een voorname rol op de politieke agenda van de EU heeft gekregen. De vraag is nu, hoe en wanneer het thema precies op de politieke agenda belandt. Welke personen, partijen of gremia zorgen hier nu feitelijk voor? Uit zowel de vele gesprekken die zijn gevoerd en de documenten van de EU die zijn geraadpleegd, wordt duidelijk dat de voorname plaats van drugs op de agenda vooral dient te worden toegeschreven aan 'de politiek'. Met name de Europese Raad en het roulerende zesmaandelijks voorzitterschap blijken hierbij van betekenis omdat in deze periode van het voorzittende land wordt verwacht dat het politieke initiatieven neemt. Zoals naar voren zal komen in deze paragraaf, is het drugs-thema een nuttig thema dat politici kunnen aanwenden om, via de Europese weg, nationale kwesties aan te pakken.

De rol van de Europese Raad

Naast de Raad (van de Europese Unie) bestaat er ook nog de Europese Raad, de Europese Top waar de regeringsleiders bijeenkomen met de voorzitter van de Europese Commissie. Doorgaans geschiedt dit twee of drie keer per jaar en de plaats van samenkomst ligt in het land dat het voorzitterschap bekleedt. De Finse en Franse president zijn de enige staatshoofden in de Europese Raad, die zich daarbij laten vergezellen door hun premiers. De regeringsleiders laten zich op de Raad bijstaan door hun minister van Buitenlandse Zaken, terwijl er doorgaans ook een tweede lid van de Commissie aanwezig is, de commissaris belast met de buitenlandse betrekkingen.

De Europese Raad had aanvankelijk geen formele status maar heeft deze, onder meer doordat de Europese Raad zijn bevoegdheden zelf geleidelijk heeft uitgebreid, inmiddels wel gekregen met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam per 1 mei 1999. Officieel worden de echte EU-besluiten genomen in de Raad van Ministers, terwijl de Europese Raad sturing geeft aan het beleid door het uitgeven van richtlijnen voor toekomstige actie. Dit zijn echter toch relatieve en enigszins rekbare begrippen; de Europese Raad moge formeel geen (juridische) besluiten nemen, de afspraken die hij maakt hebben wel verstrekkende invloed. Wat hierbij ongetwijfeld

meespeelt is dat de regeringsleiders aan de top van de piramide staan en daardoor gewend zijn veel beslissingsmacht te hebben. In ieder geval kan worden gesteld dat de richtlijnen die de Europese Raad uitgeeft in hun consequenties belangrijke en determinerende invloed hebben op het beleid. Geregeld neemt de Europese Raad wel degelijke echte besluiten, zoals in het geval dat de Raad van Ministers er niet uit is gekomen en het discussiepunt wordt doorgeschoven naar de regeringsleiders van de Europese Raad.

Voor het drugsdossier vormt de Europese Raad een belangrijke factor als politiek instigator. De Europese Raad ontplooit bijvoorbeeld initiatieven, of hij verzoekt bepaalde zaken te laten uitzoeken. Deze initiatieven hebben vaak verstrekking gevolgen en dienen te worden beschouwd als een belangrijke factor voor de dynamiek van de Europese agenda. In 2.3 werd hier al een voorbeeld van gegeven uit de periode van vóór het Verdrag van Maastricht. Het was namelijk in 1989 op de Europese Raad in Straatsburg dat op voorstel van de Franse president Mitterand werd besloten tot de oprichting van het antidrugscomité CELAD. Alhoewel het een onduidelijke status had en buiten de EU-structuren werd opgericht, heeft dit comité een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van een EU-drugsbeleid. Het CELAD bereidde het eerste en tweede Actieplan drugsbestrijding voor die werden goedgekeurd op de Europese Raden van achtereenvolgens Rome (1990) en Edinburgh (1992), en het nam het initiatief tot de oprichting van het EMCDA.

Sinds de Europese Raad in Cannes in juni 1995 is het drugsthema een terugkerend onderwerp op elke top van regeringsleiders. Op deze top besloten de regeringsleiders dat in het vervolg een jaarlijks verslag inzake drugs, een voortgangsrapportage, aan de Europese Raad zal worden voorgelegd, waarmee drugs zijn gaan behoren tot de vaste thema's van de Europese Raad. Weliswaar zijn het de regeringsleiders die dit gezamenlijk afspreken, maar de positie van de voorzitter is hier altijd van belang omdat hij de agenda bepaalt. De Franse president Chirac die op dat moment gastheer was en veel (politieke) waarde hechtte aan het drugsdossier, heeft hierin een grote rol gespeeld. Hierbij genoot Chirac niet alleen de steun van de Duitse Bondskanselier Kohl, maar ook van de Britse en Ierse premiers.

Het was ook op deze Europese Raad in Cannes dat het nieuwe Drugsac-

tieplan in hoofdlijnen werd aangenomen, het 'European Global Plan of Action in the Fight Against Drugs (1995-1999)'. De regeringsleiders vroegen hierbij aan de 'nationale drugs experts' dit plan verder uit te werken. Het oorspronkelijke plan omvatte 66 maatregelen, waarvan er vijftien betrekking hadden op de volksgezondheid, maar deze laatste werden op deze top niet aangenomen. De maatregelen die wel werden aangenomen waren dus hoofdzakelijk van repressieve aard, wat er toe leidde dat de speciale groep van nationale drug experts in de praktijk een derde-pijlergroep werd (waaruit later weer de Horizontale drugsgroep zou voortkomen). De vijftien gezondheidsmaatregelen van het oorspronkelijke plan werden vervolgens op de volgende Europese Raad van Madrid (december 1995) geaccepteerd, maar werden daarna, onder het Italiaanse voorzitterschap weer verwijderd. Vanaf dat moment gingen de vijftien gezondheidsmaatregelen deel uitmaken van het drugspreventieprogramma 1996-2000.

Alhoewel het Actieplan drugspreventie officieel bijdraagt aan de invulling van het Drugsactieplan, zijn de twee in de praktijk meer gescheiden, waardoor er eigenlijk twee drugsplannen zijn gaan bestaan: een transpijler Drugsactieplan dat in de praktijk sterk georiënteerd is op de derde pijler en liep van 1995-1999, en een Actieplan drugspreventie van de eerste pijler dat een jaar later van start ging en de periode 1996-2000 besloeg. De afspraken op de Europese Raden staan hier dus aan de basis van het onderscheid tussen de gezondheidskant en de repressieve aspecten van de drugsproblematiek. Doordat de gezondheidsaspecten van de drugsproblematiek gedurende enige tijd buiten het Europese Drugsactieplan zijn gehouden, zijn zij pas een jaar later in gang zijn gezet, als onderdeel van het Actieplan drugspreventie, en niet van het globalere Drugsactieplan. Dit heeft ook gevolgen gehad voor de werkgroepen, zoals het feit dat volksgezondheidskwesties lange tijd een relatief marginale positie hebben gehad binnen de Horizontale groep drugs.

Op de Europese Raad van Madrid (december 1995) werd ook nog een andere drugsmaatregel genomen. Chirac en Major, met steun van Kok, namen het initiatief tot een Actieplan Caribisch gebied. Later werd hier, op Spaans verzoek, Latijns-Amerika aan toegevoegd, wat leidde tot de creatie van het 'Co-ordination and Co-operation Mechanism on Drugs' voor het

Caribisch gebied en Latijns-Amerika. Het Caribisch gebied geldt als de regio waar de internationale samenwerking het verst is gevorderd, waarvoor ook wordt samengewerkt met het UNDCP en de VS. In Madrid werd tevens overeenstemming bereikt over het 66-puntenplan. Hiermee werd onder andere vastgelegd dat de drugsproblematiek in het vervolg deel zou uitmaken van het buitenlandbeleid van de EU.

Op de Europese Raad van Florence (juni 1996) verzochten de regeringsleiders om een studie naar de harmonisering van de drugswetgevingen, wat later in Madrid werd veranderd in een studie naar de *wenselijkheid* van harmonisering. Frankrijk had in Florence een memorandum ingediend over een Europees sociaal model waarin de harmonisering van de nationale drugswetgevingen werd aanbevolen. Zoals al eerder aan de orde is gekomen, zou het vraagstuk van de harmonisering nog enkele malen terugkomen. Ook werd op deze Europese Raad besloten tot samenwerking op het gebied van de derde pijler met Rusland en de andere Nieuwe Onafhankelijk Staten (NOS).

Op de Europese Raad van Dublin (december 1996) namen Chirac en Major het initiatief tot een Drugsactieplan voor Centraal Azië, met name gericht op de bestrijding van de productie en handel in drugs. In Dublin werd tevens de noodzaak bepaald van een EU-strategie inzake de georganiseerde misdaad. Hiertoe werd een groep van hoog niveau in het leven geroepen die de hoofdlijnen hiervoor moest neerleggen in een Actieplan Georganiseerde Misdad. Op de Europese Raad van Amsterdam (juni 1997) werd dit plan vervolgens aangenomen en werd de Multidisciplinaire groep gecreëerd, belast met de verdere uitvoering. Een van de aanbevelingen van het Actieplan was het pre-accessiepact georganiseerde misdaad, waarmee onder meer werd bepaald dat landen die wensen toe te treden, moeten voldoen aan een aantal voorwaarden, waaronder ondertekening van de VN-drugsverdragen.

Op de Europese Raad van Cardiff (juni 1998) werden de hoofdlijnen aangenomen van de EU-drugsstrategie voor na 1999. Hier verzocht de Europese Raad aan de Raad, de Commissie en het Parlement om de EU-drugsmaatregelen na 1999 verder te ontwikkelen. Dit verzoek heeft bij de Commissie geleid tot het Actieplan drugsbestrijding 2000-2004. De Raad kwam

met het 'EU-Drugsstrategieplan na 1999', en de parlementaire commissie Openbare Vrijheden en Binnenlandse Zaken bracht als reactie daarop een rapport uit en nam een aantal resoluties aan. Het vervolg van de procedure is dat de rapporten van Commissie en Raad worden gezonden naar een Europese Raad. Het geheel aan aangekondigde maatregelen is echter zo veelomvattend, en dat met de beperkte budgetten, dat het tegelijkertijd vrij onduidelijk is wat dit in de praktijk betekent. Evenmin is duidelijk welke orgaan of welke partij de eindverantwoordelijkheid heeft bij de uitvoering van (één van) de plannen.

Dit overzicht laat zien dat de Europese Raad een belangrijke rol speelt bij de wijze waarop de agenda tot stand komt. Alhoewel de Europese Raad in formele zin geen besluiten neemt, is hij in de praktijk vaak het hoogste orgaan van de Europese Unie. Met de richtlijnen en afspraken die hij maakt, is de politiek, de regeringsleiders verenigd in de Europese Raad in het bijzonder, te beschouwen als een belangrijke factor voor de vorming van de agenda en voor het feit dat drugs daar zo prominent op figureren.

Het belang van het voorzitterschap voor de politieke agenda

Het halfjaarlijkse voorzitterschap van een lidstaat is een belangrijke factor van invloed op het beleid. Niet alleen bekleedt het land gedurende zes maanden het voorzitterschap van de Raad van Ministers, maar in alle gremia zitten vertegenwoordigers van het voorzittende land aan het hoofd van de tafel. Het voorzitterschap is met name van belang in de tweede en derde pijler omdat daar de landen de initiatieven nemen. Het belang van de voorzitterschappen voor de wijze waarop de agenda van de EU tot stand komt, wordt door veel betrokkenen enorm, of essentieel genoemd. Het voorzitterschap van de EU gaat namelijk veel verder dan een technisch voorzitterschap. De voorzitter speelt een instigerende rol, want hij bepaalt de agenda, hij bereidt stukken voor waarmee een kader wordt geschapen en van hem wordt verwacht dat hij allerlei initiatieven neemt. In de praktijk wordt door de andere landen veel aan de voorzitter overgelaten, waarbij de interventies van de andere landen relatief passief zijn; zij houden zich rustig, behalve als een land direct weet tegen het voorstel te zijn.

Elke voorzitter wenst zich graag te profileren gedurende deze zes maan-

den. Het duurt immers lang voordat het land hiertoe weer de kans krijgt; uitgaande van vijftien lidstaten zeven jaar, maar gelet op de uitbreiding zal hier meer tijd overheen gaan. Een goed voorzitterschap kan daarom niet zonder enige indrukwekkende initiatieven. Deze profilering heeft een dubbele functie. Aan de ene kant gaat het om de profilering van het voorzitterschap ten opzichte van de andere lidstaten: het voorzittende land krijgt de kans aan de lidstaten te laten zien wat het in zijn mars heeft en wat het voorstelt ten opzichte van de andere landen. Het voorzitterschap dient zich echter ook te profileren ten opzichte van het thuisland, de eigen publieke opinie en de media. Vooral omdat ‘Europa’ ver afstaat van de belevingswereld van veel burgers, is het van belang dat het land met enkele klinkende initiatieven komt. Dit wordt nog versterkt doordat het voorzitterschap op de voet wordt gevolgd door de nationale politiek, en misschien wel vooral, de nationale media. Daarom is het politiek handig voor het voorzitterschap om enige belangrijke nationale thema’s in Europees kader aan de orde te stellen. De thuismarkt ziet zo het belang van het voorzitterschap in en tevens wordt ‘Europa’ relevanter; de agenda van de EU komt dichterbij de burger. Drugs is een thema dat zich goed leent voor profilering. De laatste jaren zijn drugs een prioriteit geweest voor verschillende voorzitterschappen – zelfs dermate dat het begrip prioriteit enige inflatie lijkt te hebben ondergaan.

De rol van Frankrijk is al eerder aan bod gekomen omdat het zich steeds actief heeft beziggehouden met het drugsdossier. In de studie *The Gentlemen’s Club* wordt Frankrijk opgevoerd als het land dat gedurende deze eeuw een van de dominante landen is geweest (na de VS en het VK) die zich hebben ingezet voor internationale drugscontrole.¹¹⁹ Frankrijk gold daarbij als een land dat traditioneel voorstander was van strikte aanpak (terwijl het VK daarentegen meer geloofde in regulering).¹²⁰ In die zin is het als een constante van het Franse beleid te beschouwen dat het voorstander is van het drugsverbod, zich als zodanig actief opstelt in de internationale fora en daarvoor voorstellen doet. In 1971 nam president Pompidou het initiatief tot de Pompidougroep in het kader van de Raad van Europa, waardoor bijna twintig jaar later, in 1989, president Mitterand zich liet inspireren toen hij het initiatief nam tot de vorming van CELAD op de Raad van Straatsburg.

Ook de opvolger van Mitterand, Jacques Chirac, toonde zich een harts-tochtelijk pleitbezorger van een geharmoniseerd Europees drugsbeleid, gebaseerd op een verbod en repressieve aanpak. Hier dient wel bij te worden opgemerkt dat Chirac zich daarbij ook, of misschien wel meer, liet leiden door persoonlijke en electorale motieven. Door omstandigheden in de familiale sfeer was de president persoonlijk erg gekant tegen drugs en een liberale aanpak zoals de Nederlandse, terwijl hij via het drugsthema ook probeerde een politieke slag te slaan op een klassiek thema in de Franse politiek, zoals al werd genoemd in de vorige paragraaf. Het Franse voorzitterschap plaatste op de Europese Raad van Cannes het drugsthema op de agenda door het 'European Global Plan of Action in the Fight Against Drugs (1995-1999)' te lanceren. Ook werd in Cannes besloten tot een voortgangsrapportage met betrekking tot drugs, waarmee het drugsthema sindsdien een vast thema is van de Europese Raad. Ook daarna heeft de Franse president geregeld getracht het drugsthema, ten behoeve van de binnelandse consumptie en uit electorale winstmotieven, op de Europese agenda te krijgen. De gebruikelijke weg was via het vraagstuk van de harmonisering. Het belang van dit laatste werd door de Franse politiek dermate vaak genoemd, dat nogal wat Franse burgers dachten dat de EU al had besloten het drugsbeleid te harmoniseren.¹²¹

Ierland maakte het drugsthema tijdens zijn voorzitterschap heel belangrijk. Onder hun voorzitterschap zijn er niet minder dan 28 voorstellen met betrekking tot drugs aangenomen. De reden dat Ierland drugs tot een prioriteit benoemde, kon ook niet los worden gezien van de nationaal-politieke context. Druggebruik, met name dat van heroïne, zou aanzienlijk zijn gestegen in de (overigens relatief zeer jonge) Ierse bevolking. Hier kwam nog bij dat Ierland een verouderde drugswetgeving had en trachtte via Europese afspraken haar beleid meer *up to date* te maken. Daarnaast speelde nog mee dat een journaliste die onderzoek deed naar de drugshandel in Ierland was vermoord, wat in Ierland had geleid tot een hoop politieke commotie. Drugs was al met al in Ierland een *hot item* en door zich als voorzitter van de EU actief te betonen op het drugsdossier, kon Ierland een nationaal vraagstuk aanpakken.

Verder werden binnen het κ4-comité afspraken gemaakt over de harmo-

nisering van het drugsbeleid. Dit was een Frans plan geweest, maar Ierland had als voorzitterschap zijn steun er aan verleend. Later werden deze afspraken teruggedraaid omdat Nederland er niet akkoord mee kon gaan. Zoals in de vorige paragraaf al werd gesteld, werd op de Europese Raad van Dublin (december 1996) het initiatief genomen (zij het op Brits-Frans voorstel) tot een Drugsactieplan voor Centraal-Azië, met name gericht op de bestrijding van de productie en handel in drugs. Ook werd de aanzet gegeven tot een EU-strategie inzake de georganiseerde misdaad. Tevens werden op deze Raad de resultaten gepresenteerd en de aanbevelingen aangenomen van een studie over de vergelijkbaarheid van de drugswetgevingen.

Ook Nederland heeft zijn voorzitterschap gebruikt om enkele van zijn problemen aan te pakken. De afspraken die oorspronkelijk waren gemaakt binnen het κ4-comité over de harmonisering van het drugsbeleid hadden kunnen betekenen dat Nederland zijn cannabisbeleid zou moeten opgeven. Dat het Nederlandse Ministerie van Justitie hierover in het κ4-comité afspraken had gemaakt zonder het Nederlandse Ministerie van Volksgezondheid te raadplegen, had ook te maken met de concurrentie over het drugsdossier tussen de twee departementen.¹²² Weliswaar kon Nederland dit later nog rechtekken, maar het had hier geen goede beurt mee gemaakt ten opzichte van de medelidstaten. Om te voorkomen dat een dergelijk onvoldoende afstemming tussen de ministeries zich nog eens zou voordoen, lanceerde het daarom tijdens zijn voorzitterschap het voorstel tot de instelling van de Horizontale groep drugs.

De studieconferentie over de vergelijkbaarheid van wetgevingen waarvan de resultaten werden gepresenteerd op de Europese Raad van Dublin, had als uitkomst dat er geen reden was te komen tot een harmonisering van de drugswetgevingen. Wel was men van mening dat het voor de synthetische drugs wellicht nuttig zou zijn een controlesysteem te ontwikkelen. Nederland was huiverig dat dit op een gegeven moment zou gaan leiden tot een eenduidig repressief controlesysteem, en dat het wellicht als onderdeel daarvan zijn drugsbeleid zou moeten aanpassen. Nederland nam daarom het initiatief tot het *early warning*-mechanisme voor nieuwe synthetische drugs. Tegelijkertijd hoopte Nederland, bekend staande om zijn liberale beleid en als belangrijk producent van synthetische drugs, zo in de gunst te

komen bij de andere lidstaten. Door een initiatief te nemen op het gebied van de synthetische drugs, kon het namelijk laten zien de problematiek serieus te nemen.

Ook het Britse voorzitterschap benoemde drugs tot een prioriteit, althans, zo staat het vermeld in de stukken die tijdens dit voorzitterschap zijn opgesteld. Kijkt men echter naar concrete maatregelen of afspraken, dan blijkt dat de Britten niet zo actief waren op het dossier. De prioriteit die de Britten aan het thema gaven, was daarom vooral in naam. Het lijkt er sterk op dat, omwille van de politieke thuismarkt, ook het VK de drugsproblematiek tot prioriteit benoemde. De belangrijkste wapenfeiten op drugsgebied van de Britten waren de voorbereidingen van UNGASS (waarbij de EU echter niet tot een krachtige politieke verklaring kwam) en het opstellen van het Drugsstrategieplan 2000-2004. De Europese Raad had op de Toppen van Cardiff en Wenen verzocht aan de Raad, Commissie en Parlement om een post-1999 plan voor EU-drugsacties te ontwikkelen. Binnen de Raad was het met name de Horizontale drugsgroep die dit document heeft voorbereid. Al met al leken de activiteiten en prioriteiten van het Britse voorzitterschap erg gericht op de buitenwacht, de pers en publieke opinie. In sommige stukken valt dit zelfs letterlijk te lezen, zoals in verband met UNGASS waar melding wordt gemaakt van een “politiek nuttig document, waarmee een maximale aandacht van de media kan worden verkregen”.¹²³ Dit laatste houdt waarschijnlijk verband met de bestuursstijl van New Labour en premier Tony Blair, waar *Public Relations* en mediabeleid een voorname rol in het politieke beleid spelen.

Tot slot, onder het Oostenrijke en Duitse voorzitterschap heeft drugs een prominente plaats op de agenda gehouden, maar niet in dezelfde mate als tijdens de voorafgaande voorzitterschappen van andere landen. Ook waren hierbij belangrijke accentverschillen waar te nemen. Tijdens het Oostenrijkse voorzitterschap is vermindering van de vraag prominent op de agenda gekomen, een trend die werd voortgezet door Duitsland.

4.5 Drugs en de bureaucratistische dynamiek

De vraag hoe drugs op de agenda belanden, is inmiddels grotendeels beantwoord. Eerder in dit hoofdstuk is al aan bod gekomen dat de georganiseerde misdaad en de zorgen die burgers hier over hebben – in het midden latend in hoeverre dit klopt – de Europese politici hebben genoopt het onderwerp prominent op de agenda te plaatsen en het daarmee tot een probleem te definiëren. In de vorige paragraaf werd beschreven dat het kan voorkomen dat een kwestie op de Europese agenda wordt geplaatst om nationale, binnenlands-politieke redenen van een land. Het kan hiertoe een initiatief nemen tijdens zijn zesmaandelijkse voorzitterschap, of de regeringsleider doet dit op de Europese Raad.

Er speelt ook nog een ander mechanisme, dat samenhangt met de macht van de Europese bureaucratie. Politici bepalen weliswaar in grote lijnen de agenda, maar zij houden zich niet altijd bezig met de uitvoering van beleid en het moeizame proces van het vinden van compromissen tussen de vijftien lidstaten. Zoals reeds is aangegeven in hoofdstuk 3, ligt deze taak in de praktijk voornamelijk in handen van de ambtenaren van de lidstaten die zitting hebben in de Brusselse raads werkgroepen, of van de ambtenaren die rechtstreeks werkzaam zijn voor de EU (voor de Commissie of de Raad). Binnen de EU bestaat een groot aantal comités en werkgroepen, wat zo'n vlucht heeft genomen dat dit een complicerende factor vormt voor de transparantie van de besluitvorming. De gebruikelijke term die wordt gebruikt voor het grote aantal comités – in 1993 konden er 330 comités worden geïdentificeerd – is *comitology*.¹²⁴ Gelet op het belang van het werk van deze ambtenaren en de belangrijke rol die zij spelen in het werkelijke onderhandelings- en besluitvormingsproces, kan worden gesproken van een bureaucratistische macht. Dit wordt nog versterkt door de kennisvoorsprong die de (vaste krachten) ambtenaren hebben ten opzichte van de (roulerende) politici. Max Weber schreef al dat in het bestuur van massaorganisaties de ambtenaren de kern van het bureaucratisch apparaat vormen.¹²⁵

Een duidelijk voorbeeld van een dergelijke ambtelijke machtsfactor is de rol van het Raadssecretariaat. Sinds met het Verdrag van Maastricht de EU competent is geworden op meer beleidsterreinen, is de rol van de Raad, en

dus ook van zijn secretariaat, in enkele jaren tijd belangrijker geworden. Alhoewel zijn rol niet verder zou mogen gaan dan een ambtelijke secretariële, ter ondersteuning van de Raad en de Raadswerkgroepen, heeft het raadssecretariaat door de sleutelrol die het in het raadsapparaat heeft, ook inhoudelijke invloed. Een van de taken van het secretariaat is het bijstaan van het voorzitterschap bij het voorbereiden van de stukken, waar al een mogelijkheid ligt tot inhoudelijke beïnvloeding. En waar het voorzitterschap om de zes maanden wisselt, is het secretariaat een constante factor die overal bij betrokken is. Hierbij moet in acht worden genomen dat het land dat het voorzitterschap bekleedt en de ambtenaren van dat land die belast zijn met het voorzitterschap, hier doorgaans weinig tot geen ervaring mee hebben. Of het land bekleedt het voorzitterschap voor de eerste keer, of het is al weer jaren geleden dat het voorzitter was, met als gevolg dat de ervaren ambtenaren niet langer op dezelfde posten zitten. Daarmee vergeleken is het raadssecretariaat een rots in de branding, omdat het nu eenmaal goed bekend is met belangrijke aspecten van de beleidsvorming en het voorzitterschap: dossierkennis, de wijze waarop het dossier 'ligt' bij de andere lidstaten, en het vinden van compromissen en de juiste formuleringen. In de praktijk schuift een voorzitterschap sommige werkzaamheden door naar het secretariaat.

Bij het secretariaat staat in principe alles in het teken van het einddoel, het vinden van een compromis. Voor het raadssecretariaat geldt dit nog in sterkere mate dan bij het Coreper. Waar het Coreper nog moet laveren tussen het nationale landsbelang en het Europese compromis, staat voor het secretariaat alles in teken van een compromis. De houding van het raadssecretariaat is daarom te kenschetsen als pragmatisch en functionalistisch, zonder dat het zich hierbij al te veel hoeft te bekommeren om de belangen van individuele landen. Deze benadering leidt ertoe dat sommigen binnen de EU vinden dat het secretariaat wel eens misbruik maakt van zijn mandaat, of er een (te) ruime uitleg aan geeft. Landen kunnen bijvoorbeeld vinden dat het secretariaat onvoldoende rekening met hen houdt. Daarnaast kan de pragmatische, op resultaat en snelle besluitvorming gerichte, aanpak van het secretariaat ook tot scheve ogen leiden bij de Commissie, die zich gepasseerd voelt.¹²⁶ Als de Commissie betrokken zou zijn bij de besluitvor-

ming, zouden stukken de ‘molen’ van de Commissie in moeten gaan, en zou ook het Parlement er wellicht zijn zegje over moeten doen. Deze omslachtiger en tijdrovender procedure via de Commissie zou de besluitvorming vertragen, om welke reden de Raad dossiers liever in eigen hand houdt, zoals via de informele weg van ‘telefoontjes’. Het is ontegenzeggelijk waar dat een dergelijke besluitvorming sneller verloopt, maar het is de vraag of het democratisch gehalte van de besluitvorming hiermee niet in het gedrang komt. In ieder geval kan worden gesteld dat gelet op de sleutelfunctie die het raadssecretariaat speelt in het proces van de besluitvorming, en de inhoudelijke inbreng die het daarbij heeft op dossiers, het ook de dynamiek van de besluitvorming beïnvloedt. In inhoudelijke zin draagt het er waarschijnlijk aan bij dat niet of nauwelijks wordt afgeweken van de veilige middenkoers – het secretariaat is immers gericht op een compromis – en dat de kans op vernieuwende initiatieven afneemt.

In de paragrafen 3.5 en 3.6 kwam in verband met de concurrentie tussen Commissie en Raad ook de machtsvraag ter sprake, met als uitkomst dat de Raad het hier het meest voor het zeggen heeft. Ook werd hier ingegaan op de besluitvormingsprocedure en het bestaan van een zekere bureaucratische macht. Dit heeft sommigen doen opmerken dat de werkelijke macht in Brussel ligt bij de ambtenaren, in welk verband de Permanente Vertegenwoordigers bij de EU de vijftien machtigste mannen van Europa zijn genoemd.¹²⁷ Is het aan politici toe te schrijven dat drugs op de agenda belanden, zodra dit het geval is, komt de ambtelijke machtsfactor en zijn bureaucratische dynamiek in het spel die er voor zorgt dat het thema niet van de agenda verdwijnt. Anders gesteld, een politiek EU-besluit zet een bureaucratisch mechanisme in werking waarbij het drugsthema de bureaucratische molen ingaat en daar voorlopig niet uit zal komen. Als bijvoorbeeld de Europese Raad heeft besloten tot een initiatief op drugsgebied, zet dit weer een proces in gang bij de Commissie of de Raad, of bij beide organen, zoals in het geval van de EU-drugsstrategie. De Commissie voelt zich geroepen een voorstel te doen in de geest van wat de Europese Raad heeft bepaald. Het voorstel zal dan niet alleen gaan langs verschillende afdelingen van de DG's van de Commissie, maar ook langs enkele werkgroepen van de Raad.

Een belangrijke reden die in 3.5 werd gegeven voor het bestaan van de

concurrentie tussen Commissie en Raad is dat de drugsproblematiek voor de gremia van de in aanbouw zijnde Unie niet zozeer een einddoel is dat dient te worden aangepakt, maar veeleer een middel tot uitbreiding van de bevoegdheden. Dit laatste is duidelijk te zien bij de Commissie die via het drugsdossier of aspecten daarvan graag haar invloed wil doen gelden en uitbreiden. De Raad daarentegen wil de zaken liever zo veel mogelijk in eigen hand houden. Deze competentiestrijd wordt ook beïnvloed door de bestuurlijke cultuur van de EU. Een betrokkene met een lange staat van dienst bij de EU merkte hierover op: “De EU is een club met een Latijnse bestuursstijl, zoals van de ENA.¹²⁸ Dat betekent feitelijk *survival*, de bestuursstijl is dat je anderen een slag voor moet zijn.”

Zodra men competent is op een of meer aspecten van het drugsdossier, heeft men de mogelijkheid dit uit te breiden tot andere aspecten van het dossier, of tot belendende beleidsterreinen waartoe men via het veelzijdige drugsdossier toegang krijgt. Hierbij is men er zeker van dat drugs op de politieke agenda zullen blijven staan, want zij behoren, net als bijvoorbeeld werkloosheid, tot die categorie onoplosbare vraagstukken die zullen blijven bestaan.¹²⁹ En omdat het drugsthema zich zo goed leent voor politici om te ‘scoren’ – in welke zin het wel wordt vergeleken met kinderporno – is men er haast zeker van dat het dossier terug blijft komen. Voor de betrokken ambtenaren heeft dit tot gevolg dat drugs in plaats van stoffig, juist een heftig en actueel dossier vormen dat enigszins tot de verbeelding spreekt. Het werkterrein is voor de meeste ambtenaren dan ook interessanter dan een traditioneel EU-beleidsterrein als de landbouw. Meewerken aan iets als de *Declaration of Cochabamba*, een in 1995 gesloten drugsakkoord tussen de EU en de Rio-Groep, is immers spannender dan te onderhandelen over landbouwsubsidies. Maar er zijn nog meer redenen waarom het voor ambtenaren prettig is te werken op dit dossier. Er is namelijk ook een zeker prestige verbonden aan dit werkterrein; men zet zich immers in voor een goede zaak. Voor ambitieuze ambtenaren of diplomaten geldt daarbij nog dat werkzaam zijn op het drugsdossier wordt gezien als een interessante stap in de carrière. Door de veelzijdigheid van het dossier krijgt men ervaring op verschillende terreinen en doet men vele (internationale) contacten op, wat voor de opbouw van een netwerk nuttig is. Daarnaast bieden drugs de

mogelijkheid nog eens wat van de wereld te zien, vooral sinds de EU de laatste jaren zo veel afspraken maakt over drugsbestrijding met landen van alle continenten.

Het geheel van het voorgaande – een samenstel van vele afdelingen en personen die zich bezighouden met de drugsproblematiek en hierover ook met elkaar concurreren – leidt tot een situatie waarin men er eigenlijk belang bij heeft dat deze situatie blijft voortbestaan. Op veel plaatsen binnen de EU wordt weliswaar gesproken over aspecten van de drugsproblematiek en worden er, met name met derde landen, afspraken over drugsbestrijding gemaakt, maar deze maatregelen verkleinen de drugsproblematiek niet wezenlijk. Drugs als probleem wordt als het ware rondgepompt in de EU-bureaucratie, zonder dat de effectiviteit van de maatregelen en afspraken duidelijk is. Ook al komt een oplossing van het probleem niet dichterbij, het leidt niet tot moedeloosheid of tot een discussie dat het beleid over een andere boeg gegooid dient te worden, omdat dit niet hun directe belang is. Voor personen en gremia van de EU belast met het drugsvraagstuk, vervult het immers een andere functie, waardoor zij er in zekere zin belang bij hebben dat drugs op dezelfde wijze als probleem blijft gedefinieerd.

4.6 *Het EU-drugsvraagstuk als vicieuze cirkel*

Max Weber heeft uitvoerig over bureaucratieën en hun werking geschreven. Alhoewel zijn werk dateert uit het begin van deze eeuw, blijken zijn analyses nog van toepassing op de hedendaagse samenleving en de wijze waarop deze wordt bestuurd. Met name zijn analyses van de betekenis van de bureaucratie, de mechanismen die hierbij optreden en de mogelijke gevaren die hiervan uitgaan (zoals voor de democratie) zijn nog steeds uiterst waardevol. Werd de bureaucratie oorspronkelijk in het leven geroepen als middel van rechtvaardigheid en gelijkberechtiging, geleidelijk aan ontwikkelde zij een eigen dynamiek en deed zich gelden op een toenemend aantal plaatsen in de samenleving. De bureaucratie ontwikkelde zich zo tot een apparaat dat niet meer in de hand viel te houden.¹³⁰ Weber heeft de term *Schicksal* (het lot) gebruikt voor dergelijke mechanismen: de mens zet maatschappelijke ontwikkelingen in gang die hij later niet meer in de hand heeft. Weber heeft

tevens opgemerkt dat een eenmaal volledig doorgevoerde bureaucratie behoort tot de moeilijkst te vernietigen sociale organisaties.¹³¹ Eveneens stelde hij dat in het bestuur van massaorganisaties de ambtenaren de kern van het bureaucratisch apparaat vormen.

De wijze waarop binnen de EU tegen drugs wordt aangekeken heeft zo'n sterke interne dynamiek in gang gezet, dat de kans klein is dat de problematiek binnen afzienbare termijn op een andere wijze zal worden benaderd. Ambtenaren beschikken in de vertrouwelijke Raadsgroepen over enige vrijheid, wat soms leidt tot een discrepantie tussen het nationale beleid en de standpunten die vertegenwoordigers van dat land innemen in Brussel. Tot de dynamiek van de besluitvorming behoort ook dat veranderingen in het nationale drugsbeleid van lidstaten niet per definitie doordringen tot de Brusselse gremia. Sommige ambtenaren met wie is gesproken waren vaak niet op de hoogte van allerlei ontwikkelingen in andere lidstaten, omdat de vertegenwoordiger van het desbetreffende land hierover niet berichtte aan zijn collega's. Zelfs de gedoogrichtlijnen waartoe de Belgische regering – nota bene in Brussel – heeft besloten, waren onbekend bij sommige ambtenaren van andere landen, ook al zijn zij geregeld in Brussel te vinden om over het drugsbeleid in de EU-landen te spreken. Men krijgt de indruk dat binnen deze gremia alleen op een bepaalde, haast ritualistische manier tegen de drugsproblematiek kan en mag worden aangekeken. Men houdt liever vast aan de bekende en vastgestelde middenkoers dan zich al te veel fundamentele vragen te stellen over het nut hiervan.

Er bestaan meer voorbeelden van systemen die hun eigen dynamiek hebben ontwikkeld. Deze systemen zitten op een gegeven moment zo complex in elkaar, bestaande uit zo veel verschillende actoren met belangen, dat het geheel zich niet alleen in stand houdt, maar ook een eigen dynamiek krijgt en langzaam voortschrijdt of uitdijt. In de VS bestaat al jaren het militair-industrieel complex, het systeem van de wapenindustrie, de werkgelegenheid die zij genereert en de krachtige lobby die er voor zorgt dat de industrie omvangrijk blijft. Van recenter datum is het penitentiair-industrieel complex, het Amerikaanse gevangeniswezen.¹³² Deze industrie is zo gegroeid, bestaande uit vele verschillende belangen, dat het geheel van deze belangen er voor zorgt dat het systeem in stand blijft. Omdat steeds meer

gevangenis geprivatiseerd zijn, is het gevangeniswezen een grote bedrijfstak geworden die zich, vanuit bedrijfseconomisch oogpunt, heeft ontwikkeld tot een interessante groeimarkt. Gevangenisondernemingen moeten met elkaar concurreren om aan een bepaalde staat hun diensten te kunnen leveren. Het belang van deze bedrijven is het maken van winst, wat in de praktijk betekent dat het product wordt geleverd tegen zo laag mogelijke kosten (resultierend in goedkope gevangenis, zoals soms tentenkampen), en met een zo hoog mogelijke opbrengst (gevangenen moeten werken, zoals in *chain gangs* aan de weg). Omdat deze ondernemingen de gevangenen beschouwen als hun winstgevende factor, hebben zij er een commercieel belang bij dat gevangenis goed gevuld raken. En omdat steeds meer gevangenis commerciële ondernemingen zijn, is er een groot commercieel en werkgelegenheidsbelang ontstaan om de huidige situatie te continueren en zelfs te doen groeien. Het belang waar het om zou moeten gaan, een vreedzame samenleving en verhinderen dat mensen in de gevangenis belanden en als zij dit wel doen, dat zij er dan zo goed mogelijk uitkomen, is in de zo ontstane situatie niet langer van doorslaggevende betekenis.

Natuurlijk zijn er veel verschillen tussen het vercommercialiseerde Amerikaanse gevangeniswezen en de wijze waarop de EU de drugsproblematiek aanpakt, maar in principe speelt hier hetzelfde mechanisme. In de EU zijn inmiddels zoveel partijen bij alle aspecten van het beleid betrokken, dat het geheel een soort systeem is geworden dat zichzelf in stand houdt. Dit heeft ook tot gevolg dat het steeds moeilijker is geworden hier verandering in aan te brengen. De situatie kan ook voortduren omdat een holistische visie ontbreekt en er geen centrale regie bestaat die kan ingrijpen. Het ontstaan van een holistische visie wordt bemoeilijkt omdat zoveel partijen betrokken zijn bij het huidige beleid, maar vooral omdat de verschillende partijen ieder voor zich werken en elkaar daarbij soms zelfs tegenwerken. Het eindresultaat van alle activiteiten is dan ook weinig coherent en substantieel. Onderdeel van de bureaucratische dynamiek is ook dat voor de betrokkenen niet zozeer het einddoel voorop staat, maar meer hun eigen rol in het geheel, de schakel die zij vormen in de ketting. Hoe groter de organisatie en hoe meer personen deel gaan uitmaken van het systeem, zo zou men kunnen zeggen, hoe sterker de belangen voor de status quo.

Van de zijde van de EU wordt hier wel eens tegenin gebracht dat de bureaucratie van de EU helemaal niet zo groot is. In folders van de EU valt bijvoorbeeld te lezen dat het aantal ambtenaren van de EU te vergelijken is met dat van een stad als Stockholm. Er bestaat echter een groot verschil in de praktijk en de dynamiek van een lokale bureaucratie als de gemeente Stockholm, en die van een internationale bureaucratie als de EU. Een gemeente is belast met allerlei zeer praktische zaken. Als deze niet worden uitgevoerd, worden de betrokken verantwoordelijken hierop aangesproken en er misschien op afgerekend. Omdat de lokale bureaucratie allerlei directe lijnen heeft met de praktijk, worden gebreken meestal snel geconstateerd. Men kan hierbij bij wijze van voorbeeld denken aan de vuilnisophaal: als dit niet gebeurt, als er een slecht vuilnisbeleid wordt gevoerd, zal men daar snel de repercussies van ondervinden. In de EU is er daarentegen veel meer ruimte en ruis tussen de bureaucratie en de praktijk; tussen de twee bestaat geen duidelijke, directe lijn. De bestuurders van de EU zitten als het ware veel meer in de hogere echelons. Hun taak bestaat er uit grote, algemene beleidslijnen uit te stippelen, gelden te verdelen aan andere organisaties in verschillende landen, en over het algemeen veel te delegeren en uit te besteden. Het gevolg hiervan is dat als iets niet helemaal goed verloopt, de bureaucratie dit niet direct, of misschien helemaal niet zal merken, en er ook niet op zal worden afgerekend.

Een (fantastisch) voorbeeld over het Europese vuilnisophaalbeleid kan dit verhelderen. Stel dat de EU zich is gaan buigen over plannen voor de harmonisering van de vuilnisophaal in de EU-landen. De reden hiervoor zou kunnen zijn dat politici van mening zijn dat in het kader van de toenemende samenwerking ook de vuilnisophaal in de landen identiek moet zijn. Er zou ook nog een praktische reden voor kunnen zijn: een uitbrekend virus dat zijn bron vindt in de organismen of bacteriën in het huisvuil. Het volksgezondheidsrisico zou zo groot kunnen zijn dat de Raad van de EU besluit dat de vuilnisophaal in alle EU-landen voortaan volgens strenge Europese regels moet gebeuren, niet alleen het ophalen zelf, maar ook het transport en het verbranden. Voordat dit beleid kan worden geïmplementeerd, moet er vanzelfsprekend eerst een uitgebreide inventarisatie worden gemaakt van de verschillende vuilnisophaaldiensten in de lidstaten. Vervolgens wordt er

een haalbaarheidsstudie uitgevoerd met de vraag in hoeverre harmonisering mogelijk is. Een deel van het werk wordt uitbesteed aan consultancy-firma's die zich in de materie zijn gaan specialiseren. Op een gegeven moment zijn binnen de EU al veel mensen en gremia belast met het onderwerp. Werkgroepen van deskundigen worden gecreëerd, met name groepen uit de eerste pijler, omdat het een volksgezondheidskwestie betreft. Maar ook de derde pijler is er bij betrokken want de politie- en justitiediensten moeten gezamenlijk toezien op controle, opdat geen vuilnis weglekt naar illegale stortplaatsen binnen of buiten de EU. En in verband met mogelijke illegale transporten van besmet vuilnis naar landen buiten de EU, is de tweede pijler bij de kwestie betrokken en verantwoordelijk voor het maken van afspraken met derde landen. Kortom, op een gegeven moment houden allerlei mensen zich bezig met de vele aspecten van de problematiek, zoals ophaal, vervoer, verbranding, veiligheid, onderzoek, volksgezondheid, controle, enzovoorts.

Waar het om gaat is dat op een gegeven moment iets in gang is gezet dat haast niet meer is te stoppen. Er zijn inmiddels zo veel mensen bij betrokken en er gaat zo veel geld in om, dat er grote belangen zijn ontstaan. Doordat er geld en macht valt te verdelen is ook concurrentie ontstaan tussen verschillende onderdelen van het EU-apparaat. Mocht de harmonisering spaak lopen, omdat zij bijvoorbeeld te algemeen blijkt en onvoldoende aangepast aan de lokale omstandigheden, dan zal dit toch niet zo snel leiden tot een andere aanpak. Problemen zullen zich namelijk vooral manifesteren op lokaal niveau, waar de EU niet zo snel op zal worden afgerekend. En ook al zouden op een gegeven moment enkele weldenkende betrokkenen tot de conclusie komen dat het toch beter zou zijn de vuilnisophaal per land of op lokaal niveau te regelen, het algehele harmoniseringsplan zal niet snel worden teruggedraaid omdat teveel belanghebbenden zich hiertegen zullen verzetten. Voor veel mensen betekent het harmoniseringspakket namelijk hun dagelijkse werk dat ze niet willen verliezen. Daarnaast is het ook zo dat inmiddels zo veel personen op enigerlei wijze zijn betrokken bij de harmonisering, in zowel de EU als in de lidstaten, dat men niet langer eenvoudig kan bepalen wie nu echt de touwtjes in handen heeft. Hier zou nog bij kunnen komen dat de regeringsleiders op de Europese Raad duidelijk hebben

aangegeven te hechten aan de harmonisering – waarover de Europese media, niet te vergeten, uitvoerig hebben bericht. Omdat de regeringsleiders geen gezichtsverlies willen lijden, is het voor hen, ook met het oog op naderende verkiezingen, onbespreekbaar alles weer terug te draaien.

De bovenstaande fictieve situatie is enigszins exemplarisch voor de wijze waarop het drugsdossier wordt behandeld in de EU. Zoveel mensen en gremia zijn via hun werk afhankelijk geworden van de huidige aanpak en daarmee deel gaan uitmaken van het systeem dat dit in stand houdt, dat zij, uit vrees hun baan te verliezen, zich haast automatisch keren tegen een verandering hierin. Men zit als het ware gevangen in zijn eigen bureaucratische dynamiek. De Britse historicus Theodore Zeldin merkte over de EU in meer algemene zin op: “Brussel zit vol met intelligente, sympathieke mensen. Als je met ze praat blijken ze vol idealen te zitten, maar ze zijn een gevangene van het systeem”.¹³³ Een duidelijk teken hiervan op drugsgebied is het ontbreken van discussie over het te voeren beleid. Hoewel vele mensen zich binnen de EU buigen over de drugsproblematiek, is het onduidelijk of de maatregelen wel effect sorteren, en is hier verder ook geen discussie over. Eigenlijk is dit curieus, gelet op bijvoorbeeld de overbelasting van het politieke en justitiële apparaat in verband met drugs, de slechte resultaten die in het verleden met gewasvervangings zijn geboekt, het feit dat de aanvoer van drugs alleen maar toe lijkt te nemen, en de kritiek die er in algemene zin op het internationale drugsbeleid is geuit, met name vanuit wetenschappelijke kring.¹³⁴ Er zijn wel betrokkenen, zowel vertegenwoordigers van lidstaten als EU-ambtenaren, die, indien gevraagd, van mening zijn dat het drugsbeleid over een andere boeg gegooid dient te worden, maar dergelijke zaken wordt nooit bediscussieerd met andere EU-collega's. Ondanks het feit dat velen vinden dat het huidige beleid niet het antwoord is en ook problemen creëert, lijkt het niet mogelijk hier een discussie over te voeren.

Het feit dat er geen inhoudelijke discussie wordt gevoerd over het drugsbeleid, heeft ook te maken met de ondeskundigheid van veel betrokkenen. Over het algemeen heeft men weinig kennis van het drugsfenomeen; wetenschappelijke feiten en inzichten over de achtergronden van druggebruik en de typen van gebruik zijn nauwelijks bekend bij de meeste beslis-sers. Evenmin is men bekend met de literatuur (zoals met standaardwerken

over drugs) en de geschiedenis van druggebruik en drugscontrole. Het gebrek aan ter zake doende kennis leidt er toe dat een ambtelijke discussie over de drugsproblematiek nogal surrealistisch of zelfs enigszins hallucinant kan overkomen op iemand die wel met de problematiek bekend is.¹³⁵ Sommige personen met wie is gesproken en die wél beschikken over inhoudelijke kennis – zij zijn te beschouwen als uitzonderingen – beklaagden zich over het gebrek aan deskundigheid over het drugsdossier bij de meeste van hun collega's. Er zijn te weinig specialisten en te veel technocraten met onvoldoende kennis van het drugsvraagstuk. Hun ijver de drugsproblematiek aan te pakken en hiertoe maatregelen aan te kondigen kan soms leiden tot absurde situaties. Zo werd in één van de werkgroepen eens een lijst opgesteld met stoffen die verboden moeten worden omdat deze stoffen waren gebruikt voor de fabricage van drugs, op welke lijst ook zuurstof figureerde.

Als men kijkt naar de concrete maatregelen die de EU neemt, dan blijkt ook dat men niet zo goed op de hoogte is van wat er buiten de EU-burelen op dit gebied gebeurt. Het lijkt zelfs zo dat de EU-bureaucratie met haar wijze van aanpak enigszins achterloopt op de ontwikkelingen in verschillende EU-landen. In verschillende lidstaten en dan met name op lokaal niveau heeft men gekozen voor een pragmatischer aanpak, bijvoorbeeld door druggebruikers een lage opsporingsprioriteit te geven. En terwijl in die landen steeds meer de nadruk komt te liggen op de volksgezondheidsaspecten, lijkt de drugsproblematiek door de EU zelf vooral te worden gezien vanuit de repressieve invalshoek, zoals op het gebied van de aanbodvermindering vanuit derde landen. Er wordt gehoopt en verondersteld dat een verminderde drugsproductie zal leiden tot minder aanvoer en minder gebruik in de EU. Ook deze maatregelen worden genomen zonder dat sprake lijkt te zijn van een discussie over hun nut en effectiviteit, en er wordt voorbij gegaan aan de langere Amerikaanse ervaringen op dit gebied. De vs leggen immers al lang de nadruk op *supply reduction*, zonder dat dit heeft geleid tot minder drugs op de markt of lager gebruik. Ook de gewasvervangende projecten gelden als niet-succesvol. Deze ontwikkelingen dringen echter niet of nauwelijks door tot de EU-bureaucratie.

Bij het drugsthema is het ook mogelijk dat allerlei uitspraken kunnen worden gedaan, bijvoorbeeld over de gevaren van drugs, zonder dat men de

uitspraken ondersteunt met gegevens. In een EU-document zal men daarom ook bij zeer hoge uitzondering een literatuurverwijzing in een tekst zien staan. Als het om drugs gaat, kunnen dus allerlei uitspraken worden gedaan zonder dat het nodig is deze te onderbouwen. Het probleem bij veel bureaucraten is dat het drugsvraagstuk ver van hen afstaat, waardoor zij hier allerlei ideeën over hebben ontwikkeld die niet overeenkomen met de werkelijke situatie. Ook kan dit worden beïnvloed door hun leeftijd en sociale positie waardoor zij buiten het vergadercircuit nauwelijks met drugs worden geconfronteerd. De enige wijze waarop drugs bestaat in de beleving van deze beslissers is dat het een probleem is dat dient te worden aangepakt.

Ter vergadering worden drugs daarom per definitie beschouwd als probleem, onafhankelijk van de stof of de wijze van gebruik. Met betrekking tot druggebruik wordt vrijwel altijd in termen van problemen en schade gesproken. Er wordt dus vanuit gegaan dat gebruikers van drugs altijd problemen (zullen) hebben, waarbij voorbij wordt gegaan aan het feit dat de meeste gebruikers drugs nemen omdat ze hier positieve eigenschappen aan toekennen. Ook het feit dat de overgrote meerderheid van de gebruikers niet in de problemen komt, lijkt weinig bekend. Het onderscheid tussen gebruik en misbruik wordt zelden gemaakt, noch wordt er over gesproken dat zich onder druggebruikers ook veel volwassenen bevinden. Verder is het opvallend op welke weinig deskundige wijze over de drugsproblematiek en 'oplossingen' wordt gesproken. In vergaderingen of stukken wordt bijvoorbeeld gerept van behandeling van verslaafden als alternatief voor een detentie. Er wordt daarbij vrij gemakkelijk over behandeling gesproken alsof daarmee het probleem zal worden opgelost, terwijl niemand iets lijkt te weten over de effectiviteit van behandeling. Ook wordt er in dergelijke discussies voorbij gegaan aan de achtergrond van problematische druggebruikers en de functies die druggebruik voor hen kunnen hebben.

Dat de bureaucraten drugs en druggebruik automatisch als probleem zien, heeft daarom waarschijnlijk niet zozeer met het gebruik van drugs op zich te maken, maar meer met het feit dat het drugsvraagstuk in institutionele of bureaucratische zin tot een probleem is verklaard. Omdat deze interpretatie van het drugsvraagstuk van een andere orde is dan het drugsvraagstuk zoals deskundigen dat ervaren, kan de wijze waarop in de EU over drugs

wordt gesproken overkomen als een soort virtueel probleem. Het lijkt op een situatie waarin men heeft vastgesteld dat er een probleem is, zonder dat iemand zich hier nog vragen over stelt, bijvoorbeeld in hoeverre hier nu sprake is van een intrinsiek drugsprobleem, of dat de oplossingswijzen die men zoekt mogelijk bijdragen aan de constructie van het probleem. Omdat het drugsvraagstuk nu eenmaal deze rol toebedeeld heeft gekregen, is er voor relativerende opmerkingen geen ruimte. Zo wordt de drugsproblematiek zelden – al is een voorzichtige kentering merkbaar – in een breder volksgezondheidskader geplaatst, zoals dat tabak en alcohol een groter volksgezondheidsprobleem opleveren dan het gebruik van illegale drugs. Een uitzondering op deze algemene tendens was het onderzoeksrapport Cooney van het Europees Parlement dat stelde dat cannabis minder schadelijk is dan tabak en gedestilleerde dranken. In de plenaire zitting van het Parlement werd echter de noodzaak van het drugsverbod benadrukt. Ook met andere constatering van de Commissie Cooney is binnen de EU niet verder meer iets gedaan, zoals een evaluatie van het drugsbeleid.

De speciale, haast ritualistische manier waarop binnen de EU naar drugs wordt gekeken, waarbij het niet nodig is ter zake doende kennis te hebben, is in zekere zin functioneel. Dit geldt uiteraard niet voor het dichterbij brengen van een oplossing, maar voor de bureaucratie en de betrokkenen is het functioneel de situatie zo te houden. Een vraag die vervolgens opkomt is hoe het zo ver heeft kunnen komen en waarom drugs deze rol hebben gekregen. Een waarschijnlijke verklaring kan worden gevonden in de rol die het drugsthema al langer speelt, namelijk als bliksemafleider of zondebok voor bepaalde sociale misstanden.¹³⁶ In dit verband zijn drugs wel eens gedefinieerd als het ideale probleem. Een betrokkene merkte hier over op: “Met drugs kan je altijd een gruwelijk verhaal vertellen. Daar krijg je meteen steun van veel mensen op hoog niveau mee.” Verschillende betrokkenen merkten nog op dat het einde van de koude oorlog de behoefte aan een andere gemeenschappelijke vijand heeft doen toenemen. Het drugsthema leent zich hier uitstekend voor.

Eerder werd al gesteld dat een belangrijk kenmerk van het ideale probleem het gebrek aan macht of lobby is. Bij andere thema's of beleidsterreinen zou het niet mogelijk zijn dat er zoveel ongefundeerde uitspraken over

een beleidsterrein worden gedaan. De voor de Brusselse politiek zo belangrijke belangengroepen als beroepsverenigingen of werkgevers zouden in een dergelijk geval in protest komen. De situatie rond drugs staat dan ook in schril contrast met andere Europese beleidsterreinen, waar sterke lobby's als bijvoorbeeld de 'European Round Table of Industrialists' en de landbouwlobby hun invloed laten gelden.¹³⁷ Bij drugs is daar geen sprake van, want drugs heeft geen lobby die serieus wordt genomen. Er bestaan weliswaar in sommige landen gebruikersorganisaties, maar die worden nauwelijks gehoord door de autoriteiten van de EU en haar lidstaten. De reden is waarschijnlijk dat leden van deze organisaties drugs gebruiken en daar voor uitkomen, waardoor zij automatisch een bepaald stigma krijgen en hun geloofwaardigheid verliezen. Evenmin worden NGO's betrokken bij de beleidvoering en het opstellen van documenten, terwijl er verschillende op drugsgebied actief zijn, ook in Brussel. Het feit dat deze niet of nauwelijks worden gehoord, draagt er ook toe bij dat drugs voorlopig de rol kunnen blijven vervullen die hen is toebedeeld.

Deze specifieke functie die het drugsthema heeft gekregen binnen de EU-politiek, heeft waarschijnlijk te maken met de grote afstand die er bestaat tussen de politiek en burgers. Veel burgers weten immers niet waar de EU-politiek toe dient, zoals onder andere blijkt uit de lage opkomst van de verkiezingen van het EP. De politici op hun beurt hebben daardoor juist behoefte aan thema's om de afstand tot de burgers te verkleinen. Hierdoor suggereren zij soms meer te doen dan zij feitelijk doen. Verschillende betrokkenen hebben er op gewezen dat het verschil tussen de retoriek en de praktijk duidelijk wordt als men kijkt naar de budgetten die beschikbaar zijn gesteld voor drugs. Een betrokkene stelde in dit verband: "De EU heeft als prioriteitsgebied ongeveer de hele wereld en bij elkaar is daar voor drugsacties ongeveer 20 miljoen Ecu voor beschikbaar. Daar kan je dus niks mee." Het verschil tussen de retoriek en de praktijk van het drugsbeleid zou blijken uit de relatieve laagte van de budgetten en het feit dat deze niet worden verhoogd, maar soms zelfs verlaagd. Voor de door politici zo belangrijk geachte Noord-Zuid-samenwerking op drugsgebied was bijvoorbeeld voorheen tien miljoen euro beschikbaar, maar in 1997 werd dit verlaagd tot 8,9 miljoen euro. Als de kwestie werkelijk als ernstig zou worden be-

schouwd, zo valt te horen, zou men er wel meer budget voor beschikbaar stellen. In ieder geval zijn de budgetten niet in verhouding met het gewicht dat men er aan lijkt toe te kennen op basis van de politieke uitspraken. Het belang dat door de politiek aan de drugsproblematiek wordt gehecht, wordt door verschillende betrokkenen, met verwijzing naar de budgetten, in sterke mate gerelativeerd en afgedaan als politieke retoriek.

4.7 Internationale samenwerking op drugsgebied

Tot slot van dit hoofdstuk worden nog twee extra-Europese organisaties aan de orde gesteld die ook van invloed zijn op de ontwikkelingen van het drugsbeleid van de EU. Het gaat dan achtereenvolgens om het drugsprogramma van de VN dat sinds kort ook een kantoor in Brussel heeft gevestigd, en de Dublin-groep, een relatief onbekend en informeel overleg over de drugbestrijding tussen de geïndustrialiseerde westerse landen.

UNDCP

De partij die waarschijnlijk de meeste invloed heeft op het beleid van de EU is het *United Nations Drug Control Programme* (UNDCP), onderdeel van het *Office for Drug Control and Crime Prevention* (ODCCP) van de VN.

De lidstaten zijn vertegenwoordigd in de *Commission on Narcotics Drugs* (CND), waar de algemene beleidslijnen van het VN-drugsbeleid worden vastgesteld, die later worden bekrachtigd door de Economische en Sociale Raad (ECOSOC) van de VN. Het UNDCP is het uitvoerend en administratief programma van het VN-drugsbeleid. Het Comité van Toezicht, het *International Narcotics Control Board* (INCB), maakt formeel geen deel uit van het UNDCP, doch is een onafhankelijk orgaan dat toeziet op de naleving van de drugsverdragen, waarvoor het UNDCP fungeert als secretariaat.

De drie drugsverdragen van de VN worden over het algemeen beschouwd als de basis van het internationale drugsbeleid. Deze verdragen zijn: het Enkelvoudig Verdrag inzake Verdovende middelen (1961), het Verdrag inzake Psychotrope Stoffen (1971) en het Verdrag tegen de Sluikhandel in Verdovende Middelen en Psychotrope stoffen (1988). Veel landen, in ieder

geval alle landen van de EU, hebben deze drugsverdragen van de VN ondertekend, waarmee zij verklaren illegale drugs wettelijk strafbaar te stellen en actief te bestrijden. Tevens moeten de productie, de handel, het bezit en het gebruik van verdovende middelen worden beperkt tot geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden.¹³⁸ Het UNDCP ijvert ervoor dat een zo groot mogelijk aantal landen de verdragen ondertekent. De reden die hiervoor wordt genoemd is dat de VN-verdragen de basis zijn voor internationale actie en dat drugs effectiever kunnen worden bestreden naarmate meer landen de verdragen ondertekenen en uitvoeren. Ook de EU heeft al sinds enkele jaren als benadering dat alle landen de drugsverdragen moeten ondertekenen. De EU heeft dit ook als voorwaarde tot samenwerking gesteld: indien landen een verdrag of relatie met de EU willen aangaan, en zeker als zij in de toekomst lid willen worden, dan geldt als een der voorwaarden dat zij de VN-drugsverdragen moeten ondertekenen.

In 1998 was het laatste VN-drugsverdrag van 1988 tien jaar van kracht en voor die gelegenheid kwam in juni van dat jaar de Algemene Vergadering van de VN bijeen in een speciale zitting gewijd aan de drugsproblematiek: de *United Nations General Assembly Special Session* (UNGASS). Deze driedaagse top werd door het UNDCP gepresenteerd als de VN-drugstop. Ondanks het feit dat over alle voorliggende kwesties reeds vóór aanvang ambtelijke overeenstemming was bereikt, werd aan de top groot belang gehecht, blijkens de aanwezigheid en voordrachten van een groot aantal (23) staatshoofden en (8) regeringsleiders, onder wie de Amerikaanse en Franse presidenten.

De aanleiding voor deze speciale zitting was geweest dat verschillende zuidelijke landen, onder aanvoering van Mexico, hadden gevraagd om een evaluatie en kosten-baten-analyse van het internationale drugsbeleid. Tijdens de verschillende ambtelijke voorbereidende besprekingen, bleek hier echter onvoldoende draagvlak voor te bestaan onder het UNDCP zelf en verschillende westerse landen (waaronder de VS). De evaluatie werd daarom van de agenda geschrapt waarmee UNGASS een bijeenkomst werd die in grote lijnen neerkwam op een herbevestiging en intensivering van het beleid dat reeds werd gevoerd. Wel waren er hier duidelijke accentverschillen waar te nemen, bijvoorbeeld in vergelijking tot de eerdere VN-drugstop van 1990 in Wenen. Werd voorheen de kern van het drugsvraagstuk vrijwel exclusief

gelegd bij het aanbod uit de zuidelijke 'productielanden' (*supply reduction*), onder druk en protest van verschillende van deze zuidelijke landen kwam nu ook aandacht voor de vraag uit de noordelijke consumentenlanden (*demand reduction*). De VN-lidstaten hadden voor UNGASS in de *Commission on Narcotics Drugs* al overeenstemming bereikt over de *guiding principles* van vraagvermindering. Onderdeel hiervan vormde ook de vermindering van de negatieve consequenties van druggebruik, waarmee *harm reduction*, ook al werd dit niet met zoveel woorden genoemd, feitelijk deel is gaan uitmaken van het VN-drugsbeleid. Op UNGASS werd overeenstemming bereikt over de gezamenlijke verantwoordelijkheid van productie- en consumptielanden, hetgeen een formele basis kreeg in de aanvaarding van de Verklaring inzake richtsnoeren voor vraagvermindering. De 'schuld-vraag' van het drugsvraagstuk kwam daarmee minder exclusief te liggen bij de zuidelijke productielanden, om welke reden het principe van de evenwichtige aanpak van vraag en aanbod door hen werd toegejuicht. Daarnaast deden zij een beroep op de Westerse landen om programma's ter bestrijding van productie en drugsdoorvoer in hun landen financieel te ondersteunen, waarbij zij het verband legden tussen de drugsproblematiek en de bredere ontwikkelingsproblematiek, de armoede in het bijzonder.¹³⁹ Naast de Verklaring inzake richtsnoeren voor vraagvermindering werden ook vijf resoluties aangenomen inzake synthetische drugs, precursoren, justitiële samenwerking, witwassen en alternatieve ontwikkeling.

Ondanks de consensus over het principe van een evenwichtige aanpak van vraag en aanbod was op UNGASS ook de nodige kritiek op het UNDCP te bespeuren. Het oorspronkelijke plan van het nieuwe hoofd van het UNDCP was geweest om binnen tien jaar de productie van opium en coca geheel uit de wereld te bannen met het SCOPE-programma: 'Strategy for Coca and Opium Poppy Elimination'. Het UNDCP had daarbij tot motto gekozen: 'A Drug-Free World. We Can Do It'. In de voorbereidingen was er reeds weinig steun geweest voor dit onrealistische plan, waaronder met name de productielanden te lijden zouden hebben. Het UNDCP had echter gehoopt dat lidstaten zich op de UNGASS politiek en financieel zouden committeren aan dit kostbare plan. Het UNDCP en zijn hoofd Pino Arlacchi kregen hiervoor niet de steun en financiële middelen die zij hadden gehoopt. Voorts was er

ook kritiek op de repressieve aanpak die Arlacchi voorstond, want verschillende westerse landen spraken zich juist uit voor een niet-repressieve benadering, zoals een pragmatische benadering met de volksgezondheid en *harm reduction* als uitgangspunt. Verschillende landen plaatsten druggebruik in de ruimere context van genotmiddelengebruik, zoals alcohol en tabak. Westerse landen van buiten de EU die zich voor een gezondheidsbenadering uitspraken waren Australië, Canada, Nieuw-Zeeland, Noorwegen en Zwitserland. Van de EU-landen spraken België, Italië, Portugal, Nederland en Oostenrijk zich uit voor een dergelijke benadering. Alleen bij Frankrijk en Zweden overheerste de repressieve toon; deze landen stelden onder meer dat het gebruik van cannabis niet mag worden gebagatelliseerd.¹⁴⁰

Fundamenteel was de kritiek die door buitenstaanders op het beleid van het UNDCP werd gericht. Het drugsbeleid van de VN staat al langer aan kritiek bloot, zowel vanuit wetenschappelijke kringen als van de zijde van verschillende NGO's die zich inzetten voor een ander drugsbeleid.¹⁴¹ Een verwijt dat het UNDCP wordt gemaakt is dat het, op basis van de drugsverdragen, alleen tot uitgangspunt heeft dat drugs moeten worden bestreden, waarbij alternatieven als decriminalisering, *harm reduction* of legalisering niet of nauwelijks bespreekbaar zijn. Ook zou het UNDCP geen discussie willen aangaan over de effectiviteit van zijn activiteiten en niet open staan voor een inhoudelijke discussie over de voors en tegens van de verschillende beleids-opties.¹⁴² Daarnaast wordt betoogd dat het internationale drugsverbod en zijn consequenties óók schadelijk zijn. Hierbij wordt gedacht aan de neven-effecten van de drugsbestrijding, zoals de onnodige gezondheidsrisico's onder verslaafden, mensenrechtenschendingen in naam van de drugsstrijd, overbelaste politie- en justitieapparaten, geweld en corruptie, en de hoeveelheid zwart geld en de georganiseerde criminaliteit die zoveel garen spint bij het drugsverbod. In meer algemene zin luidt de kritiek op het UNDCP dat het totaalverbod op drugs inmiddels schadelijker is dan de drugs zelfs; met andere woorden, het middel zou erger zijn dan de kwaal. Op de eerste dag van UNGASS werd een open brief met die strekking gepubliceerd in een tweepaginagrote advertentie in de *New York Times*. Sleutelzin in de brief was: "We believe that the global war on drugs is causing more harm than drug

abuse itself.” De brief, gericht aan secretaris-generaal Kofi Annan, was ondertekend door enige honderden prominenten uit wetenschap, politiek en samenleving, onder wie een groot aantal hoogleraren, Nobelprijswinnaars, politici (onder wie voormalige presidenten en premiers), zakenmensen, schrijvers en intellectuelen.¹⁴³ De kritiek op het VN-drugsbeleid zoals verwoord in de open brief nam dergelijke proporties aan dat zij de UNDCP-plannen feitelijk overschaduwde. Het feit dat er kritiek was op het UNDCP-beleid, kreeg dus meer aandacht in de media dan de plannen van het UNDCP zelf.

Sinds januari 1999 beschikt het UNDCP ook over een kantoor in Brussel. Het UNDCP stelt dat het een partner wenst te zijn van de EU en haar behulpzaam wil zijn bij de ontwikkeling van haar drugsbeleid, zoals door het bieden van expertise. Aangezien de EU en de VN de twee grootste internationale organisaties zijn in de wereld, willen zij meer gaan samenwerken. Met name het UNDCP is hier een groot voorstander is, waarbij ongetwijfeld meespeelt dat de organisatie en haar hoofd, de Italiaan Pino Arlacchi, het UNDCP aanzienlijk willen doen groeien. Het UNDCP heeft een zeer ambitieus – en volgens velen onrealistisch – plan om de teelt van coca, opium en cannabis binnen tien jaar een ernstige slag toe te brengen. Het UNDCP geldt als de snelstgroeiende VN-sector en de uitvoering van zijn plannen is zeer kostbaar, waarvoor de nodige lobbying nodig is.

Achtergrond van het besluit om een kantoor in Brussel te betrekken is daarom waarschijnlijk gelegen in de wens zo betere toegang te krijgen tot de EU en haar budgetten voor drugsbestrijding. 70% van het UNDCP-budget is reeds afkomstig van EU-landen, met Italië als verreweg de grootste donor. Door bijna de helft van de cumulatieve bijdrage van de EU-landen voor zijn rekening te nemen, komt de Italiaanse bijdrage neer op 31% van de totale ontvangsten van de UNDCP, ruim twee keer het Amerikaanse deel.¹⁴⁴ Deze zeer omvangrijke Italiaanse bijdrage is waarschijnlijk ook de reden dat verschillende sleutelposities bij de UNDCP worden bekleed door Italianen, niet alleen op het hoofdkantoor in Wenen, maar ook op de regionale kantoren. Een andere verklaring voor de komst van een UNDCP-kantoor in Brussel lijkt te zijn dat het UNDCP daarmee meer invloed tracht uit te oefenen op het EU-drugsbeleid en het meer in lijn te brengen met het VN-beleid, dat gestoeld is op de Amerikaanse benadering.

Kijkt men inhoudelijk naar het beleid van de EU en haar lidstaten enerzijds en dat van het UNDCP anderzijds dan valt een zekere discrepantie waar te nemen. Landen van de EU mogen het grootste deel van het budget betalen, feit is dat de harm reduction-benadering door het UNDCP nog steeds niet expliciet wordt geaccepteerd, maar slechts enigszins verkapt als onderdeel van demand reduction. Zelfs voor een VN-organisatie die de volksgezondheid tot hoofdtaak heeft, de WHO, is harm reduction (nog) niet acceptabel. Verder gaat het grootste deel van het UNDCP-budget nog naar repressie, terwijl de instelling stelselmatig de term ‘abuse’ hanteert als het gaat om het gebruik van illegale drugs. Dit alles hangt samen met de grote invloed van de VS – een tegenstander van harm reduction – op het drugsbeleid van de VN, waarbij de VS niet schuwen druk uit te oefenen op landen of VN-organisaties.¹⁴⁵ In de meeste andere westerse landen, zoals in Australië, Nieuw-Zeeland, Canada en de landen van de EU, is harm reduction echter wel een belangrijk aspect, of zelf het uitgangspunt van beleid. In de EU is een harm reduction-beleid alleen voor Zweden onaanvaardbaar, maar in de andere landen, met name in de grote steden is dit een geaccepteerde praktijk. Met het inwerkingtreden van het Verdrag van Amsterdam op 1 mei 1999 heeft *harm reduction* een iets steviger plaats gekregen in de Verdragsteksten van de EU.

Men zou daarom kunnen zeggen dat het beleid van de VN, die op UNGASS net demand reduction (en als onderdeel daarvan schadebeperkende maatregelen) een gelijkwaardige plaats hebben gegeven naast de al bestaande supply reduction, daarmee enige jaren achterlopen op de ontwikkelingen in de meeste westerse landen – met als grote uitzondering de VS. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat het UNDCP onder Arlacchi een andere koers zal gaan varen. Het nieuwe hoofd heeft lange tijd in *law enforcement* gewerkt en het is duidelijk dat zijn benadering van de drugsproblematiek daarbij aanhaakt. Sinds hij hoofd van het UNDCP is, legt hij meer nadruk op de bestrijding van drugs dan op vermindering van de vraag. Hij gaat daarbij voortvarend, om niet te zeggen fanatiek, te werk en niet alle activiteiten van het UNDCP zijn daardoor onomstreden, zoals het akkoord dat hij sloot met de Afghaanse Taliban.

Ondanks de discrepantie tussen het beleid in de praktijk in de EU-landen

en het beleid van het UNDCP, grijpt de EU geregeld, en steeds vaker, terug op de VN-verdragen. De reden die hiervoor wordt aangevoerd is dat de conventies van de VN worden beschouwd als de basis van het internationale drugsbeleid, en dus ook van EU-actie. De VN-drugsverdragen staan binnen de EU niet ter discussie. Men kan stellen dat de EU in toenemende mate, ook in interne stukken, naar deze verdragen verwijst, vooral als de landen niet tot volledige overeenstemming komen. Men valt dan maar terug op dat waarover men het in ieder geval eens is: de internationale drugsverdragen. Sommige organen en gremia binnen de EU, zoals binnen de tweede pijler, willen dat het UNDCP een grotere rol gaat spelen bij de bestrijding van drugs. Het UNDCP zou de uitgelezen organisatie zijn om de coördinatie hiervan te voeren, zoals dit in het Caribisch gebied reeds met succes zou gebeuren. Andere partijen, zoals de Commissie, zijn hier niet zo enthousiast over. De Commissie is huiverig het UNDCP te veel te betrekken bij EU-beleid, onder meer uit angst dat zij hiermee te veel (bevoegdheden) uit handen geeft. Inhoudelijke overwegingen zoals de koers van het drugsbeleid van de VN en het verschil tussen de hoofdzakelijk repressieve VN-benadering en de meer op volksgezondheid en ontwikkelingssamenwerking gerichte aanpak van de Commissie, spelen hierbij ook een rol. Ook het feit dat Arlacchi's beleid niet onomstreden is, is hier ongetwijfeld van invloed.

De Dublingroep

Tot slot bestaat er nog een relatief onbekend overlegorgaan waar over internationale drugscontrole wordt gesproken: de Dublingroep, genoemd naar de stad waar het overleg voor het eerst plaats had. De groep werd opgericht op initiatief van de Amerikaanse president Bush die in het voorjaar van 1990 een brief zond aan premier Haughey van Ierland met het voorstel een transatlantische dialoog te starten over de internationale drugsbestrijding. Na deze bilaterale dialoog en met steun van het VK legde Ierland, op dat moment voorzitter van de EU, het voorstel tot een dergelijke multilaterale dialoog voor aan het CELAD, het Europees comité voor de drugsbestrijding – al maakte dit comité formeel geen deel uit van de EU. Korte tijd later, in juni 1990 had de eerste vergadering plaats tussen CELAD en de landen Australië,

Canada, Japan, Noorwegen, de vs en Zweden. Ondanks dat het CELAD niet langer bestaat, bestaat het overleg nog steeds; in plaats van CELAD wordt het overleg van de zijde van de EU gevoerd door vertegenwoordigers van de ministeries van Buitenlandse Zaken.

De Dublingroep heeft geen duidelijke formele status en ook geen mandaat, maar is een informeel overleg tussen donoren van drugsprogramma's met als belangrijkste gespreksthema de voortgang van de internationale drugsbestrijding. De partners die er thans aan deelnemen zijn de EU-landen en Australië, Canada, Japan en de vs. Daarnaast neemt ook het UNDCP actief deel aan het overleg. In 1999 is in het kader van de G8 besloten dat Rusland ook deel gaat uitmaken van de Dublingroep.

De centrale Dublingroep komt elke zes maanden gedurende twee dagen bijeen in Brussel, terwijl eenmaal per drie jaar hiervoor wordt uitgeweken naar Washington. Het secretariaat van de Dublingroep wordt gevoerd door het secretariaat van de Raad van de EU. Op de vergaderingen van de Dublingroep worden de productie, handel en de bestrijding ervan aan de orde gesteld, waarbij de verschillende werelddelen aan de orde komen. De wereld is hierbij ingedeeld in elf regio's, waarbij elke regio één der leden van de Dublingroep tot voorzitter heeft. Zo zijn bijvoorbeeld de vs verantwoordelijk voor Latijns-Amerika, Frankrijk voor het Caribisch gebied, Nederland voor Oost-Europa, Zweden voor Afrika, enzovoorts. Elke regiovoorzitter rapporteert over zijn betreffende regio en zo passeren ter vergadering alle regio's de revue. Notulen van de vergaderingen gaan niet naar 'buiten', maar worden alleen gezonden aan het UNDCP en de deelnemende landen, in casu de ministeries van Buitenlandse Zaken.

Naast deze centrale Dublingroep, bestaan er ook nog vele tientallen zogenoemde Mini-Dublingroepen, overlegorganen tussen dezelfde landen maar dan op lokaal of regionaal niveau. De Mini-Dublingroepen brengen regionale rapportages uit en er wordt informatie uitgewisseld over de drugsbestrijding in het gebied dat door de desbetreffende groep wordt bestreken. De Mini-Dublingroepen zijn te vinden in verschillende productiegebieden van de wereld, behalve in de landen van de Dublingroep zelf. Zo bestaat er een Mini-Dublingroep in Bogota, Lagos, Bangkok en een groot aantal andere steden en regio's. Deze overleggen worden gevoerd door vertegenwoordigers van de desbetreffende ambassades in de regio's.

Niet alle landen zien de voordelen in van de Dublingroep, al worden de Mini-Dublingroepen meer gewaardeerd dan de centrale Dublingroep. Sommige landen nemen er een onverschillige houding over aan, andere vinden dat er niet echt behoefte is aan een dergelijk internationaal overleg over de drugsbestrijding, aangezien zulks al in UNDCP-verband wordt gevoerd. Maar omdat met name de VS sterk hechten aan het voortbestaan van het overleg, is niet te verwachten dat het wordt opgeschort. In inhoudelijke zin, en in relatie met wat in de vorige paragraaf werd genoemd, het principe van een evenwichtige aanpak van vraag en aanbod zoals overeengekomen op UNGASS, kan men zich erover verbazen dat de westerse landen een overlegorgaan laten voortbestaan dat zo exclusief is gewijd aan de aanbodzijde van de drugsproblematiek in de niet-westerse landen.

Ondanks de informele status van het overleg en het feit dat er geen juridisch bindende afspraken worden gemaakt, heeft de Dublin-groep vrij grote vormen aangenomen. Inmiddels bestaan er zo'n zeventig regionale Mini-Dublingroepen in verschillende continenten. Het is de vraag of de Dublin-groep haar informele status zal behouden. De geschiedenis van de internationale drugscontrole laat zien dat besluiten of maatregelen vaak eerst op niet-formele wijze werden voorbereid door een vergadering of overlegorgaan zonder duidelijk omliggende bevoegdheden, en dat de afspraken later op meer formele basis werden vastgelegd. Dit gold al voor de Shanghai Opium Commissie die in 1909 bijeen kwam. Ook de verdere geschiedenis van internationale drugscontrole zoals valt te lezen in Bruun et.al. kent verschillende voorbeelden van informele of niet-officiële documenten of afspraken die uiteindelijk toch een bepalende rol blijken te spelen bij het beleid.¹⁴⁶ Ook binnen de EU was een dergelijk mechanisme waar te nemen: CELAD kwam buiten de formele kanalen van de EU tot stand, maar speelde toch een belangrijke, zo niet beslissende rol bij de formulering van meer samenwerking op drugsgebied tussen de lidstaten.

4.8 *Conclusie*

In dit hoofdstuk is getracht antwoord te geven op de vraag waarom drugs zo prominent op de agenda staan van de EU. Een van de redenen die hiervoor

wordt gegeven is de zorg om de georganiseerde misdaad, die drugs tot een belangrijke inkomstenbron rekent. Om de georganiseerde misdaad te bestrijden, heeft de EU besloten drugsacties te ontwikkelen met het doel zowel de handel als het gebruik terug te brengen. Er valt hier het nodige aan te tekenen, want dit komt feitelijk neer op een cirkelredenering: de criminaliteit die voortkomt uit het criminaliseren van drugs, wordt opgevoerd als reden voor de bestrijding van deze drugs. Ondanks dat veel maatregelen in nationaal en internationaal verband tegen drugs zijn genomen, is de vraag naar drugs allesbehalve afgenomen en zolang deze afzetmarkt voor drugs bestaat, zullen er altijd personen en organisaties zijn die zich op deze uiterst lucratieve markt willen begeven.

Een andere belangrijke reden, die vaak wordt genoemd voor het feit dat de EU veel investeert in de strijd tegen de drugs, is dat de Europese burgers zich hier zo'n zorgen om zouden maken. Er zijn echter de nodige vraagtekens te plaatsen bij de peilingen waaruit deze bezorgdheid zou blijken. Enige relativering is daarbij wel op zijn plaats; niet alleen zijn de vraagstellingen onzorgvuldig, ook is het maar de vraag of de beleidsconsequenties die de EU eruit meent te trekken, daar wel zo logisch uit volgen.

De belangrijkste reden voor het feit dat de drugsproblematiek binnen de EU hoog op de agenda staat en een vaste plaats heeft verworven onder de prioriteitethema's, is toch dat dit wordt ingegeven door politieke overwegingen. Omdat drugs bij burgers gevoelens van onveiligheid kunnen oproepen gelden zij, in politieke zin, als een gemakkelijk onderwerp: drugs als probleem is politiek goed te verkopen. In de Amerikaanse politiek zijn hier duidelijke voorbeelden van te vinden, maar de laatste jaren worden drugs ook in Europa op deze politieke wijze gebruikt. Dit zou te maken kunnen hebben met de grote afstand die bestaat tussen 'Europa' en de kiezers. Een andere reden die hier wel voor wordt genoemd is dat drugs voldoet aan de behoefte aan een gemeenschappelijke vijand, vooral sinds het beëindigen van de koude oorlog. Volgens EU-betrokkenen wordt de ernst van de problematiek vaak overdreven door politici. In dit verband werd opgemerkt: "naarmate een onderwerp politieker wordt, kan je er minder normaal mee omgaan". Een probleem op te blazen en er vervolgens maatregelen tegen af te kondigen, eventueel voorzien van enige politieke retoriek, is een manier

het eigen handelen meer legitimiteit te verschaffen. Tevens is het een manier om de verontruste burger gerust te stellen, zijn gunst te winnen, en zo dichterbij hem te komen.

Het drugsthema heeft daarmee een bepaalde rol, of beter gezegd functie gekregen binnen de EU-politiek. Dit verklaart ook waarom het vrij gebruikelijk is dat in een officieel EU-document drugs worden voorgesteld als één van de grootste bedreigingen van de samenleving of de mensheid. Dit heeft er inmiddels toe geleid dat elke Europese Raad in het slotdocument enkele zinnen wijdt aan drugs, wat niet wil niet zeggen dat het onderwerp ook werkelijk besproken is. Het is namelijk een vast programmapunt geworden dat in de slotakte van de Europese Raad de regeringsleiders hun bezorgdheid over drugs uitspreken en zo de burgers willen laten weten dat de drugsproblematiek hun aandacht heeft. Niet alleen de Europese Raad, maar ook het roulerend voorzitterschap van de lidstaten is te beschouwen als een belangrijke factor voor de agendavorming van de EU en het feit dat drugs daar zo prominent op figureert. Elk land wil zich tijdens zijn voorzitterschap graag profileren, zowel in het thuisland als ten opzichte van de andere lidstaten. Enkele klinkende uitspraken of maatregelen tegen drugs kunnen daar bij helpen. Bovendien kan dit voorzitterschap landen de mogelijkheid bieden via de Europese weg een nationale kwestie aan te pakken.

Is het aan de politiek toe te schrijven dat drugs op de agenda komen, vervolgens treedt een ander, bureaucratisch mechanisme in werking dat zorgt dat het thema er niet van verdwijnt. Gevoed door de politieke besluiten als van de Europese Raad wordt het ene pakket anti-drugsmaatregelen aangevuld met het volgende, waar ambtelijke werkgroepen vervolgens mee aan de slag gaan. Een zekere competentiestrijd over het drugsdossier is hierbij waar te nemen tussen de verschillende organen en gremia van de EU. Een van de redenen hiervoor is dat het drugsdossier door zijn veelzijdigheid mogelijkheden biedt tot uitbreiding van de competentie. Vele afdelingen zijn betrokken geraakt bij aspecten van de drugsproblematiek, zonder dat daarbij sprake is van coördinatie. Deze complexe, ondoorzichtige structuur leidt tot een soort leegte, waarin onduidelijk is wie het nou werkelijk voor het zeggen heeft. Het resultaat is dat het drugsthema niet van de agenda verdwijnt en als het ware wordt rondgepompt in de EU.

Onderdeel van de bureaucratische dynamiek is ook dat drugs per definitie tot probleem worden verklaard, waarbij voor relativiserende opmerkingen geen plaats is. Daarbij ontbreekt eigenlijk elke inhoudelijke discussie over het beleid dat wordt gevoerd en is het onduidelijk of, en in hoeverre maatregelen effect sorteren. Evenmin wordt in dit proces de vraag gesteld in hoeverre er nu sprake is van een intrinsiek probleem, of dat dit misschien (deels) wordt gecreëerd en in stand gehouden. Veel betrokkenen zitten als het ware gevangen in de eigen bureaucratische dynamiek. Zoveel partijen zijn bij alle aspecten van het beleid betrokken geraakt, dat het geheel een soort systeem is geworden dat zichzelf in stand houdt. Dit betekent dat men er een zeker belang bij heeft dat het drugsvraagstuk dezelfde rol blijft vervullen. Omdat 'drugs' geen lobby hebben die hiertegen in geweer zou kunnen komen, en er evenmin NGO's worden betrokken bij de beleidsontwikkeling, kan deze situatie gemakkelijk voortduren.

Omdat een oplossing niet naderbij komt en er verder geen inhoudelijke discussie wordt gevoerd, sluit men telkens weer verdragen en overeenkomsten, waarmee men zichzelf langzamerhand min of meer vastzet en de mogelijkheid tot alternatieven langzamerhand wordt uitgesloten. Door het geheel der omstandigheden blijft er dan nog maar één weg over: doorgaan op de weg waar men al op zat, of het intensiveren hiervan. Omdat men er binnen de EU niet echt in slaagt consensus te bereiken over de zwaartepunten van het beleid, grijpt men vaak maar terug op de drugsverdragen van de VN, aangezien alle EU-landen deze hebben ondertekend. Ook wordt daarbij de internationale samenwerking geïntensiveerd, zoals tussen de EU en de VN en eventueel de VS (al dan niet in het kader van de Dublingroep). Dit heeft als consequentie dat er geen beweging komt in het huidige internationale drugscontrolebeleid, noch dat hier een discussie over plaatsvindt – en dat ondanks de fundamentele kritiek die al sinds jaren wordt uitgeoefend op het internationale drugsbeleid, zoals wederom bleek bij de speciale sessie die de Algemene Vergadering van de VN (UNGASS) in juni 1998 wijdde aan het drugsvraagstuk.

5 SLOT: EEN EU-DRUGSBELEID?

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven op welke wijze de Commissie, Parlement, Raad en Europese Raad betrokken zijn bij het drugsdossier. Verschillende organen en hun gremia houden zich bezig met de ontwikkeling en uitvoering van het beleid, maar niet direct duidelijk is welke organen en gremia nu de belangrijkste zijn en de grootste invloed hebben op de richting van het EU-drugsbeleid. Men zou daarom kunnen spreken van een soort amalga van activiteiten van verantwoordelijkheden. Ook is er sprake van een historische dimensie: vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht was het vooral de Commissie die een rol speelde bij de ontwikkeling van drugsmaatregelen, terwijl sinds Maastricht het vooral de Raad is waarbinnen hierover afspraken worden gemaakt.

Liet het vorige hoofdstuk zien dat het drugsdossier als het ware wordt rondgepompt in de EU-bureaucratie, in dit korte en afsluitende hoofdstuk zal worden besproken wat er in EU-kader dan wèl gebeurt. In aanvulling op de afspraken rond drugs die al zijn genoemd in andere hoofdstukken, zal dit hoofdstuk een overzicht geven van de maatregelen die de EU communautaire of intergouvernementeel neemt op drugsgebied. Aangezien dit rapport vooral gaat over de besluitvorming rond drugs en niet zozeer tot doel heeft een uitgebreid overzicht te geven van alle drugsactiviteiten van de EU, zal dit overzicht redelijk beknopt zijn.

In de eerstvolgende paragraaf zal aandacht worden besteed aan het vraagstuk van de harmonisering van het drugsbeleid van de lidstaten; een kwestie die lange tijd op de agenda heeft gestaan. Vervolgens worden in 4.3 de twee 'gemeenschappelijke optredens' rond drugs besproken waarover de landen overeenstemming hebben bereikt: de onderlinge aanpassing van de wetgevingen en praktijken inzake drugs, en het *early-warning*-mechanisme inza-

ke nieuwe synthetische drugs. In 4.4 zal worden ingegaan op de diverse acties en strategieën betreffende drugs die de EU ontwikkelt, waarbij ook het drugsbudget van de EU wordt besproken. Tevens worden in deze paragraaf de bevoegdheden en activiteiten van Europol en het EMCDA genoemd. In deze studie is niet uitvoerig ingegaan op de activiteiten van deze instellingen, omdat deze uitvoerende taken hebben en (vooralsnog) geen directe invloed hebben op de besluitvorming.

Niettegenstaande de gezamenlijke maatregelen van de EU die in dit hoofdstuk aan bod komen, moet nogmaals worden benadrukt dat (nog) niet is besloten dat het drugsbeleid geheel behoort tot de competentie van de EU. De maatregelen die de EU in deze neemt, zijn dus complementair aan wat er al door de landen zelf wordt gedaan. Veel aspecten van dit beleid – denk bijvoorbeeld alleen al aan de drugswetgeving – worden nog bepaald door de lidstaten zelf. Ook het volksgezondheidsbeleid valt, op basis van het subsidiariteitsbeginsel, nog grotendeels onder de nationale bevoegdheden.

In 5.5 tenslotte, zullen de hoofdzaken van dit hoofdstuk worden vermeld, voorzien van enkele conclusies, terwijl het hoofdstuk zal eindigen met een *ouverture*, een bespiegeling over de toekomst van het Europese drugsbeleid.

5.2 *Harmonisering van het drugsbeleid?*

De vraag of het drugsbeleid van de lidstaten nu wel of niet moet worden geharmoniseerd is geregeld teruggekomen op de politiek agenda en heeft enkele malen tot politieke oproer geleid. Vanwege de politieke aandacht en de hieraan verbonden publiciteit menen sommige EU – burgers dat reeds tot harmonisatie van het drugsbeleid is besloten. Vooralsnog is het niet zo ver, en er is zelfs nog niet besloten of het ook zo ver zal komen.

De situatie in Duitsland maakt duidelijk hoe moeilijk het is om harmonisering in de praktijk te bewerkstelligen. De Duitse drugspraktijk leert namelijk welke discrepantie er kan bestaan tussen de nationale (federale) drugswetgeving en de feitelijke uitvoering ervan in de deelstaten. Er kunnen hierdoor aanzienlijke verschillen zijn in de wijze waarop het drugsbeleid in de praktijk vorm krijgt, waarbij de zuidelijke deelstaten over het algemeen strenger zijn dan de noordelijke.¹⁴⁷ Als het een land niet lukt om met

eenzelfde drugswetgeving te komen tot een uniform drugsbeleid in de praktijk, dan geeft dat op zijn minst aan hoe moeilijk het is dit te bewerkstelligen in Europees verband. Overigens blijkt dat ook in een relatief centraal bestuurd land als Frankrijk de drugswetgeving niet overal identiek wordt toegepast. In zowel het feitelijke politiebeleid als de vervolgingspraktijk kunnen hierbij aanzienlijke regionale verschillen optreden, met name tussen urbane en rurale gebieden.¹⁴⁸

Een aanleiding tot de discussie over harmonisering was dat deze samenhang met de Schengen-overeenkomst (zie 2.4). Alhoewel de EU-landen in principe al hadden besloten dat niet per se behoefde te worden vastgehouden aan het harmonisatiebeginsel – onder voorwaarde dat maatregelen zouden worden genomen ter beperking van de in – en uitvoer van drugs-, liet met name Frankrijk niet na te benadrukken dat de drugswetgevingen geharmoniseerd dienden te worden. Het land draaide er niet omheen vooral het liberale Nederlandse drugsbeleid op het oog te hebben. Omdat Frankrijk niet tevreden was met het gevonden Schengen-compromis, besloot het een uitzonderingclausule op de overeenkomst toe te passen aan zijn noordgrens. Frankrijk voert daar nog steeds – in ieder geval tot eind 1999 – grenscontroles uit omdat het negatieve consequenties (i.c. drugsmokkel) zou onderkennen van het liberale Nederlandse beleid.

Het is algemeen bekend dat de Franse houding grotendeels was ingegeven door de vastberadenheid die de Franse president op dit punt aan de dag legde. Niet alleen benutte hij haast elke gelegenheid om het in zijn ogen te liberale Nederlandse drugsbeleid te kapittelen, maar ook probeerde hij voor zijn stellingname steun te krijgen van andere EU-regeringsleiders – die hij kreeg van de Duitse bondskanselier Kohl en de Britse premier Major. Binnen de EU-kaders, de Brusselse Raadsgroepen, kreeg het Franse standpunt van harmonisering steun van Spanje, Portugal en Ierland. Er bestond echter ook de nodige weerstand tegen het plan, zoals van de zijde van Denemarken, Nederland, Oostenrijk en Zweden. Desondanks bleef Frankrijk het onderwerp op de agenda zetten, met tot gevolg dat hierover onder de medelidstaten enige irritatie begon te groeien. Medio 1997 verloor Chirac de vroegde parlementsverkiezingen die hij juist had uitgeroepen om een breder draagvlak voor zijn rechtse regering te krijgen. Tot veler verrassing won-

nen de socialisten, waardoor Frankrijk geregeerd ging worden door een *cohabitation*.¹⁴⁹ Niet alleen leed de president hiermee politiek gezichtsverlies, ook verloor hij hiermee een deel van zijn feitelijke macht. Omdat de socialisten minder ferme standpunten innamen over het te voeren drugsbeleid – onder meer via de toenmalig aangestelde staatssecretaris van volksgezondheid Bernard Kouchner, een uitgesproken voorstander van een liberaal drugsbeleid – beschikte de Franse president niet langer over dezelfde mogelijkheden om zijn standpunten over drugs tot uiting te laten komen in het Franse beleid.

De komst van de *cohabitation*-regering in Frankrijk is dan ook de belangrijkste reden waarom het thema drugs niet langer zo hoog op de agenda van de Europese politiek staat. Enige tijd na de Franse verkiezingen, tijdens het Luxemburgs voorzitterschap (in de tweede helft van 1997) veranderde het Franse standpunt. De vertegenwoordigers in Brussel ontvingen vanuit Parijs orders dat zij mildere standpunten moesten gaan innemen. Wat hier tevens meespeelde is dat voor harmonisering te weinig steun was en dit onderwerp bij enkele landen erg gevoelig lag. De nieuwe Franse beleidslijn werd daarom het vraagstuk van harmonisering voorlopig te laten rusten en de aandacht te richten op gezamenlijke problemen tussen landen en het vinden van werkbare oplossingen. Met de soepeler houding van Frankrijk, meer gericht op samenwerking dan op confrontatie, nam ook zijn geloofwaardigheid weer toe. In de EU kan men immers niet al te lang op een bepaald thema blijven tamboereren, vooral niet als al meermalen is gebleken dat er onvoldoende steun voor bestaat.

De beleidslijn waarvoor daarna in de EU werd gekozen is dat harmonisering geen doelstelling meer is, maar dat wordt getracht in de praktijk meer samen te werken tussen landen, door bijvoorbeeld te zoeken naar gezamenlijke oplossingen voor problemen waar landen mee worden geconfronteerd. Voorlopig is het vraagstuk van de harmonisering dus van tafel, wat niet wil zeggen dat het er ook definitief van is verwijderd. Een nieuw voorzitterschap, zoals het Franse, zou hier weer verandering in kunnen brengen. Wel heeft de discussie over harmonisering geresulteerd in een gemeenschappelijk optreden met betrekking tot de onderlinge aanpassing van de wetgevingen en praktijken inzake drugs.

5.3 *De gemeenschappelijke optredens*

Naast het nemen van besluiten, waarvoor zeer veel verschillende procedures bestaan, heeft de EU ook de mogelijkheid tot het nemen van een zogenoemd gemeenschappelijk optreden. De precieze juridische status van deze optredens en de implicaties die zij (kunnen) hebben zijn nog niet geheel duidelijk. Op drugsgebied is het tweemaal tot een dergelijke *joint action* gekomen, eenmaal op het gebied van de drugswetgevingen en eenmaal met betrekking tot het *early-warning*-mechanisme voor synthetische drugs.

Onderlinge aanpassing van de wetgevingen en praktijken inzake drugs

Op de Europese Raad van Florence (maart 1996) hadden de regeringsleiders verzocht een studie naar (de wenselijkheid van) de harmonisering van de drugswetgevingen. Frankrijk had op deze Top een memorandum ingediend over een Europees sociaal model waarin de harmonisering van de nationale drugswetgevingen werd aanbevolen.

De Task Force van de Europese Commissie had echter kort daarvoor zelf al besloten de verschillende drugswetgevingen te inventariseren en had hiervoor de hoogleraar strafrecht Brice De Ruyver van de Universiteit van Gent aangezocht. Zijn studie, *Identification of Differences in Drug Penal Legislation in the Member States of the European Union*, werd vervolgens besproken op een serie studieconferenties over drugsbeleid die in 1995 en 1996 waren georganiseerd door de Commissie, Raad en het Parlement.¹⁵⁰ Een belangrijk aspect van deze conferentie over drugsbeleid vormde de drugswetgevingen, zowel wat betreft de vergelijking van nationale drugswetgevingen, als de toepassingen ervan. Uit de serie studieconferenties kwam naar voren dat het niet noodzakelijk was de drugswetgevingen te harmoniseren. Zij toonden namelijk voldoende overeenkomsten en boden genoeg mogelijkheden om op te treden tegen drugs. Harmonisering zou daar geen toegevoegde waarde bij hebben. Meer geloof werd gehecht aan toenemende samenwerking tussen de lidstaten, zoals bij het tegengaan van drugshandel. "It is proposed to identify areas where greater cooperation would help to resolve the practical problems encountered by Member States when applying the legislation. This approach is regarded as more effecti-

ve and realistic than a possible harmonization of national legislations. *More in-depth cooperation will lead to greater approximation in practice*'.¹⁵¹

Omdat reeds in de loop van 1995 en 1996 een aanvang was gemaakt met de studie naar de vergelijking van drugswetgevingen, kon de Commissie gemakkelijk voldoen aan het verzoek dat hierover was uitgegaan van de Europese Raad van Florence. De resultaten van de studie konden daarom reeds een half jaar later, aan het eind van het Iers voorzitterschap, worden gepresenteerd aan de Europese Raad in Dublin (december 1996), die de conclusies overnam. In de tussentijd gebeurde er echter nog wat anders. Nog tijdens het Ierse voorzitterschap en nog vóór de Europese Raad van Dublin, werd het harmoniseringsvraagstuk opnieuw aan de orde gesteld binnen het K4-comité. Voor het Ierse voorzitterschap was drugs een prioriteit geweest en Ierland had zich actief betoond op het dossier. Naar verluidt kwam dit voorstel tot harmonisering oorspronkelijk van Frankrijk, waar Ierland vervolgens zijn steun aan verleende. In de hoge ambtelijke raads-werkgroep K4-comité (namelijk op het niveau van DG's) waren afspraken gemaakt over een gemeenschappelijk optreden met betrekking tot de harmonisering van de wetgevingen en de drugspraktijken. In Nederland leidde dit tot grote onrust en er ontstond zelfs een zekere rel over, omdat dit ver-gaande consequentie zou hebben voor zijn drugsbeleid en het zou kunnen worden gedwongen zijn beleid ten aanzien van cannabis op te geven.¹⁵² Uiteindelijk moest, onder druk van het Nederlandse parlement, de Nederlandse minister van Justitie in de Raad van Ministers terugkomen op dit punt van de harmonisering, terwijl daarover in principe al op ambtelijk niveau overeenstemming was bereikt.¹⁵³ Uiteindelijk kwam er een politiek compromis uit de bus over de onderlinge aanpassing van de wetgevingen en praktijken inzake drugs.

Dit compromis is het eerste gemeenschappelijke optreden op drugsge-bied geworden. Tegenwoordig lijkt het er sterk op dat het thans niet meer is dan een papieren afspraak, die door de afzwakking die het heeft gekregen weinig wezenlijks meer inhoudt. Het document telt maar liefst tachtig pagina's, maar men hoort er tegenwoordig weinig meer over, wat echter niet wil zeggen dat dit ook altijd zo blijft.

Early-warning-mechanisme

Tijdens het Nederlands voorzitterschap (eerste helft 1997) werd besloten tot de invoering van het *early-warning*-mechanisme. Doel hiervan is een procedure in werking te stellen die het mogelijk maakt om nieuwe synthetische drugs die op de markt verschijnen snel te signaleren. Vervolgens worden de risico's van het middel bepaald, om daarna gepaste maatregelen te kunnen nemen: wel of niet strafbaar stellen.

De achtergrond van het *early-warning*-mechanisme is een kwestie die naar voren kwam op de serie studieconferenties over drugsbeleid die zojuist al ter sprake kwamen. De uitkomst daarvan was dat het niet nodig was de wetgevingen te harmoniseren, maar wel werd het een probleem geacht dat de wetgevingen voortdurend achterlopen op het verschijnen van nieuwe synthetische drugs. Op dit punt zouden daarom wellicht wel gezamenlijke afspraken gemaakt moeten worden. De reden dat het juist het Nederlands voorzitterschap was die het initiatief nam tot het *early-warning*-mechanisme, moet worden gezocht in de Nederlandse vrees voor harmonisering. Tevens kon het zo Nederland de mogelijkheid bieden een gebaar van goede wil te maken in de richting van de lidstaten. Vanwege zijn reputatie als producent van synthetische drugs kon Nederland laten zien op dit terrein te willen optreden.

Het *early-warning*-mechanisme is bedoeld voor nieuwe synthetische drugs die op de markt komen. Het is niet de bedoeling dat het mechanisme in werking treedt bij elke nieuwe drug die ergens op incidentele wijze opduikt. Het dient te gaan om een middel waarvan men de indruk heeft dat het regelmatig en in verschillende landen wordt gebruikt. De procedure is dat zodra de nieuwe drug wordt gesignaleerd, eerst informatie wordt verzameld door het EMCDA en Europol. Deze sturen formulieren rond naar de lidstaten, aan zowel de relevante volksgezondheidsdiensten (de *focal points*) als naar de politie of recherche. Op basis van deze inventarisatie wordt bepaald hoe omvangrijk het verschijnsel is binnen de EU. Het EMCDA en Europol maken hier vervolgens een samenvatting van en sturen deze naar de Horizontale groep drugs, die beoordeelt of de informatie dusdanig verontrustend is dat het wordt doorgestuurd naar het wetenschappelijk comité van het EMCDA die hiervoor speciaal bijeen zal komen. Dit comité, bestaan-

de uit vertegenwoordigers van de landen, eventueel aangevuld met specialisten, maakt vervolgens een beoordeling. Dit is niet zozeer een advies, maar een presentatie van de voors en tegens van de invoering van een verbod. Deze beoordeling gaat daarna terug naar de Horizontale groep drugs die besluit of men overgaat tot een verbod. Ook de Commissie speelt hierin een rol en schrijft op basis van de beoordeling van het EMCDA, een (concept-)advies voor de Horizontale groep drugs. Dit advies is niet bindend en het staat de Horizontale groep drugs vrij het naast zich neer te leggen.

Eind 1998 werd het early-warning-mechanisme voor het eerst in werking gezet. Het middel NBD, een mildere variant van ecstasy, was in verschillende landen aangetroffen en de Horizontale groep drugs besloot het systeem hiermee te beproeven. Na een inventarisatie van het EMCDA en Europol werd de informatie doorgestuurd naar het wetenschappelijk comité van het EMCDA voor een beoordeling. Deze kwam niet met een eenduidig oordeel, maar stelde dat er voor- en nadelen zijn verbonden aan een verbod: omdat het middel, net als ecstasy, potentieel gevaarlijk is, zou men kunnen pleiten voor een verbod. Aan de andere kant zou men het ook niet hoeven te verbieden omdat het middel zo weinig bekend is, de werking zwakker is dan ecstasy, en er op dit moment geen gezondheidsrisico's bekend zijn. Het wetenschappelijk comité stelde verder dat er ook nadelen zijn verbonden aan een verbod omdat het gebruik dan moeilijker is te monitoren, terwijl ook preventie lastiger wordt. Op basis van deze beoordeling kwam ook de Commissie (i.c. de drugsunit van de Task Force) met een oordeel en zij stelde dat er onvoldoende reden was om over te gaan tot een verbod, op grond waarvan zij adviseerde dit dan ook niet te doen. Dit laatste, de uitspraak dat aan een verbod ook nadelen zijn verbonden zoals gedaan door het wetenschappelijk comité van het EMCDA en de Commissie, kan een Europese noviteit worden genoemd.

In december 1998 besliste de Horizontale groep drugs echter anders. Een meerderheid van de landen gaf te kennen te willen overgaan tot een verbod; een minderheid was hier tegen. Omdat deze Raadsgroep alleen besluiten neemt met eenparigheid van stemmen, werd als compromis gevonden dat gedurende een half jaar het gebruik van NBD zou worden gevolgd. Toen na een half jaar bleek dat gebruik van het middel nauwelijks meer voorkwam,

sprak de meerderheid van de landen zich uit tegen een verbod. Dit leidde er toe dat er uiteindelijk geen Europese afspraak kwam NBD in de verschillende lidstaten te verbieden.

5.4 *De Actieplannen en strategieën inzake drugs*

De EU heeft de afgelopen jaren een serie plannen inzake drugs geproduceerd. Vóór het Verdrag van Maastricht was het CELAD reeds verantwoordelijk voor de voorbereiding van de twee Actieplannen drugsbestrijding, die werden aangenomen op de Europese Raden van respectievelijk Rome (1990) en Edinburgh (1992). Op de Europese Raad van Cannes (juni 1995) werd het 'European Global Plan of Action in the Fight Against Drugs (1995-1999)' in hoofdlijnen aanvaard, waarna het nog enkele keren bewerkingen heeft ondergaan.

In 1998 werd begonnen met de ontwikkeling van het EU-drugsbeleid voor de periode na 1999. Op de Europese Raad van Cardiff (juni 1998) werden de hoofdlijnen aangenomen van de EU-drugsstrategie voor de periode 2000-2004. Bij die gelegenheid vroeg de Europese Raad aan de Raad, de Commissie en het Parlement om de maatregelen verder uit te werken. Dit leidde vervolgens bij de Commissie tot het 'Actieplan drugsbestrijding 2000-2004'. De Raad kwam met de 'EU-drugsstrategie na 1999', en de parlementaire commissie Openbare Vrijheden en Binnenlandse Zaken bracht als reactie daarop een rapport uit en nam enkele resoluties aan.

Al deze documenten pretenderen een overzicht te geven van de toekomstige drugsactiviteiten van de EU. Zij maken melding van een gebalanceerde aanpak van vraag- en aanbodvermindering. Daarnaast hechten de plannen veel aan drugspreventie, internationale samenwerking en daarbij de gezamenlijke verantwoordelijkheid van productie- en consumptielanden. Tussen de verschillende plannen zijn zekere accentverschillen waar te nemen. Zo lijkt de Raad meer te hechten aan de bestrijding van de productie van en de handel in drugs, terwijl de Commissie meer nadruk legt op preventie en harm reduction.¹⁵⁴ Wordt de laatste term geregeld gebruikt in het Actieplan drugsbestrijding van de Commissie, in de verschillende conceptversies van het strategieplan komt zij niet expliciet voor. Een nieuw element in de plan-

nen is dat een evaluatie van de bestaande drugsactiviteiten zal worden uitgevoerd. In het plan van de Commissie staat hierover dat evaluaties een integraal onderdeel moeten zijn van de EU-benadering rond drugs.

Eerder werd al gewezen op het zich voordoen van een zeker interpretatieprobleem: onduidelijk is – ook voor de betrokkenen in Commissie en Raad – hoe de twee plannen zich tot elkaar verhouden. Evenmin is duidelijk welk orgaan de eindverantwoordelijkheid en regie heeft bij de uitvoering van (één van) de plannen. Het spreekt voor zich dat deze wat mistige situatie bijdraagt aan de concurrentie die bij de behandeling van het drugsdossier is waar te nemen tussen Commissie en Raad. Beide achten zichzelf namelijk de aangewezen partij voor een coördinerende taak, zo valt tussen de regels door in de plannen te lezen. De nieuwe verantwoordelijke commissaris voor drugskwesties, Antonio Vitorino (belast met Justitie en Binnenlandse Zaken) zou tot taak hebben een holistische visie hierover te ontwikkelen. De volksgezondheidsaspecten van drugs, op welk gebied de Commissie de meeste bevoegdheden heeft, blijven echter vallen onder de commissaris die verantwoordelijk is voor Gezondheid en Consumentenbescherming, David Byrne. Niet alleen wordt het binnen de Commissie dus lastig een dergelijke holistische visie en centrale regie te bewerkstelligen, het is ook maar de vraag hoeveel ruimte de Commissie daarbij zal krijgen van de Raad. Het meest waarschijnlijke scenario is dat op den duur het Actieplan drugsbestrijding van de Commissie en het Drugsstrategieplan van de Raad zullen uitmonden in één document.

Het door de Commissie opgestelde Actieplan drugsbestrijding (2000-2004) zal worden voorgelegd aan de Europese Raad van Helsinki, die er vervolgens kennis van neemt.¹⁵⁵ Daarna kan er nog invloed op worden uitgeoefend door de Raad en het Parlement, waarbij het EP werkelijke inspraak heeft voor de volksgezondheidsaspecten, en aanbevelingen kan doen voor andere kwesties. Op de Europese Raad van Tampere (Oktober 1999) verklaarden de regeringsleiders in de slotconclusie er aan te hechten dat de drugsproblematiek in brede zin wordt aangepakt. Zij verzochten de Raad nog voor de Europese Raad van Helsinki van december 1999 zijn Drugsstrategieplan aan te nemen. Een maand later, in november 1999, werd dit strategieplan inderdaad geaccepteerd in de Horizontale groep drugs Raad en

het Coreper. Gelet op de laatste verzoek van de Europese Raad krijgt men de indruk dat deze wenst dat de Raad het voortouw neemt bij de coördinatie van het drugsbeleid. Dit laatste zou ook niet zo verbazen, gelet op de voorgaande hoofdstukken waarin de competentiestrijd over het drugsdossier tussen Commissie en Raad werd besproken, met als uitkomst dat de Raad over de meeste macht beschikt. De meeste lidstaten, en zo ook hun regeringsleiders verenigd in de Europese Raad, hebben immers liever dat de Raad (i.c. de lidstaten) de leiding neemt bij het toekomstige EU-drugsbeleid in plaats van de Commissie. Mogelijkerwijs speelt bij het verzoek van de Europese Raad aan de Raad ook mee dat de conclusies van de Europese Raad vaak in hoofdlijnen van tevoren worden geschreven door ambtenaren van de Raad en het Raadssecretariaat.

Over de verschillende actie- en strategieplannen inzake drugs die de organen van de EU hebben geproduceerd werd eerder opgemerkt dat het moeilijk is er een duidelijke lijn in te onderkennen. Het opstellen van een dergelijke plannen verloopt ook iets anders dan de buitenstaander wellicht zal denken. Het gaat niet om plannen in de zin dat zij tot stand zijn gekomen na uitgebreide discussies tussen betrokkenen organisaties en raadpleging van externe deskundigen en NGO's. Over dergelijke plannen wordt eigenlijk niet met de buitenwereld of *civil society* gecommuniceerd. Zij zijn te beschouwen als bureaucratische producten die worden opgesteld door een kleine kring van ambtenaren voor wie dit soms wat weg heeft van een routinematige klus, wat neerkomt op een opsomming van allerlei (mogelijke) maatregelen en voornemens op velerlei terreinen. Het geheel is zo veelomvattend dat dit de inzichtelijkheid niet bevordert en het erg moeilijk is op basis daarvan concrete maatregelen te nemen. De betekenis in de praktijk zal daarom, ook gelet op de beperkte budgetten die beschikbaar zijn, vooral afhangen van de accenten die worden gelegd.

Zoals in de eerdere hoofdstukken al is geschetst pretenderen de EU en haar politici vaak meer te doen dan zij werkelijk doen. Afgaande op de uitspraken van politici en de hoge prioriteit die zij zeggen te geven aan drugsacties, zou men de indruk krijgen dat drugsbestrijding een van de belangrijkste speerpunten van EU-beleid is en dat hiervoor veel geld wordt vrijgemaakt. Het verschil tussen de politieke retoriek en de praktijk van het

drugsbeleid blijkt duidelijk uit de relatieve laagte van de budgetten. Niet alleen zijn deze weinig indrukwekkend en staan zij in geen verhouding tot de prioriteit die de EU-politici er aan zeggen te hechten, maar verschillende van deze budgetten zijn in 1997 zelfs gedaald ten opzichte van 1996, zoals de zo belangrijk geachte Noord-Zuid-budgetlijn van 10 miljoen naar 8,9 miljoen euro. Ook het budget voor de volksgezondheidsaspecten (waaronder het drugspreventieprogramma) is gedaald in dezelfde periode, van 6,5 miljoen naar 5 miljoen euro.

Om een goede indruk te krijgen van de drugsactiviteiten van de EU is het daarom verstandig te kijken naar de budgetten. Het is lastig hier een compleet beeld van te geven omdat er zoveel verschillende budgetlijnen lopen. Ook voor de betrokken ambtenaren van de Commissie en Raad is het daarom moeilijk vast te stellen hoeveel geld er nu precies aan drugsmaatregelen en daaraan gerelateerde activiteiten wordt uitgegeven. Afgaande op enkele thans beschikbare overzichten had de EU over de laatste jaren ongeveer 50 miljoen euro per jaar beschikbaar voor drugsmaatregelen, waarvan ongeveer tweederde *binnen* de EU wordt uitgegeven en een derde deel *buiten* de EU.¹⁵⁶ Van de totaal 53 miljoen euro die beschikbaar was in 1997, werd 62% intern besteed: 33,3 miljoen. Meer de helft (55%) van dit bedrag werd besteed aan rehabilitatieprogramma's voor drugsverslaafden, getiteld Employment-Integra: 18,4 miljoen euro. Van de 33,3 miljoen euro ging verder 19% naar het EMCDA in Lissabon, 15% werd besteed aan volksgezondheidsprojecten (waaronder drugspreventie), 3% aan samenwerking op het gebied van de derde pijler, 2% aan de controle van precursoren en witwassen, en de resterende 6% ging naar trainingen, opleiding en onderzoek.

De totale externe drugsbestedingen van de EU bedroegen de laatste jaren ongeveer 20 miljoen euro per jaar. Volgens een overzicht van de EU over 1997 ging iets meer dan de helft hiervan (53%) naar programma's van vraagvermindering: 10,6 miljoen euro.¹⁵⁷ De rest van het budget werd besteed aan de volgende beleidsvelden: het opbouwen van instituties (15%), precursoren (13%), vraagvermindering (5%), informatie (5%), alternatieve ontwikkeling (4%), witwassen (4%) en training (1%).

Het is ook mogelijk een meer inhoudelijke indeling te maken van de drugsactiviteiten van de EU. Met betrekking tot drugsbeleid zijn de vermin-

dering van de vraag naar, en het aanbod van drugs (*demand* versus *supply reduction*) de gebruikelijke termen. De EU stelt geregeld in documenten dat haar beleid een gebalanceerde aanpak van deze twee is. Een derde term die veel wordt gebruikt als wordt gesproken over drugsbeleid is *harm reduction*. Bij deze benadering staat niet zozeer de bestrijding van drugs centraal, maar ligt de nadruk op beperking van de schade die gerelateerd is aan druggebruik. Dit betekent in feite dat het verschijnsel druggebruik min of meer wordt geaccepteerd.

Het drugsbeleid binnen de landen van de Europese Unie heeft zich in de jaren tachtig en negentig ontwikkeld in de richting van *harm reduction*.¹⁵⁸ Aan het eind van de jaren negentig is zij in vrijwel alle lidstaten en met name op het lokale niveau waar drugsproblemen zich manifesteren, een geaccepteerde praktijk. De enige lidstaat die zich tegen *harm reduction* verzet is Zweden, om welke reden de term niet met zo veel woorden wordt genoemd in EU-documenten. Desalniettemin is *harm reduction* ook binnen de EU steeds meer geaccepteerd, soms als onderdeel van vraagvermindering. Met de acceptatie van de *guiding principles* zoals die zijn aangenomen op de UNGASS heeft *harm reduction*, ook al wordt dit niet zo expliciet gezegd, een plaats verworven onder de vraagvermindering. Schadebeperking wordt dan opgevat als tertiaire preventie en als onderdeel van vraagvermindering. Naast vermindering van de vraag naar en het aanbod van drugs zijn er ook andere begrippen die de verschillende drugsactiviteiten van de EU beschrijven. Deze kunnen als volgt worden gerangschikt:

1. Informatie

Het Europees Waarnemingscentrum voor Drugs en Drugsverslaving, beter bekend onder zijn Engelse titel 'European Monitoring Centre for Drugs and Drugs Addiction' (EMCDA) en de 'European Drug Unit' (EDU) van Europol (zie verder) zijn belast met het verzamelen van informatie over het drugsfenomeen in de EU. De REITOX *Focal Points* van de lidstaten verschaffen het EMCDA hierbij de benodigde gegevens.

Het EMCDA werd in 1993 opgericht en heeft als eerste doel het verzamelen en verwerken van betrouwbare informatie over het verschijnsel drugs en drugsverslaving en de gevolgen daarvan. De voornaamste taak van het

waarnemingscentrum bestaat uit het verzamelen, analyseren en verspreiden van gegevens over dit fenomeen in de landen van de EU. Om deze goed te kunnen analyseren en vergelijken, moet worden gekomen tot een harmonisering van de epidemiologische indicatoren in de verschillende lidstaten, zoals de prevalentie van druggebruik en de gezondheidseffecten van druggebruik. Verbetering van de vergelijkbaarheid van data is daarbij een van de belangrijkste taken van het EMCDA. Ten behoeve van zijn taken worden onderzoeksopdrachten uitbesteed waarop onderzoekscentra kunnen inschrijven. Elk jaar brengt het EMCDA een jaarrapport uit over de drugsituatie in de EU. In het jaarverslag van 1998 waren daarin ook voor het eerst landen uit Oost- en Centraal-Europa opgenomen. Daarnaast brengt het waarnemingscentrum ook onderzoeksrapporten uit over specifiekere onderwerpen, zoals over epidemiologische trends, synthetische drugs en vraagvermindering.

Alhoewel het EMCDA zich niet mag uitspreken over beleidsaangelegenheden, zijn sommige betrokkenen van mening dat het EMCDA wellicht toch zal uitgroeien tot een organisatie die in de toekomst ook belast zal zijn met de ontwikkeling van een Europees drugsbeleid. Tot de meest recente taken van het EMCDA, zoals neergelegd in het werkprogramma 1998-2000, behoort het ontwikkelen van middelen en methodologieën voor de vergelijking van nationale interventie, wetgevingen, strategieën en beleid. Deze laatstgenoemde activiteit zou een eerste stap kunnen zijn in de richting van een dergelijke uitbreiding van het mandaat.

2. Onderzoek en Training

Biomed is een onderzoeksprogramma van één miljoen euro over de neurofysiologische aspecten van problematisch druggebruik. Daarnaast hebben de verschillende DG's en het EMCDA ook nog budgetten beschikbaar ten behoeve van onderzoek waarop onderzoekscentra kunnen inschrijven.

De EU heeft ook verschillende programma's lopen voor onderzoek. Het grootste programma hiervan is het zojuist genoemde *Employment-Integra* dat meer dan de helft van het interne drugsbudget van de EU beslaat. In totaal is er voor deze budgetlijn 55,2 miljoen euro beschikbaar maar dit is verspreid over de jaren 1997, 1998 en 1999, waardoor er jaarlijks tussen de 15

en 20 miljoen euro op de begroting staat. Dit programma ondersteunt zo'n 230 verschillende projecten gericht op de problemen van druggebruikers. Een andere budgetlijn betreft *Leonardo da Vinci* die niet specifiek op drugs is gericht, maar op sociale uitsluiting. In dat kader worden met een jaarlijks budget van 300.000 euro enkele programma's gefinancierd op het gebied van 'vocational training'. Het actieprogramma *Youth for Europe* is evenmin speciaal op drugs gericht, maar financiert een aantal drugsgerelateerde jongerenprojecten, waaraan jaarlijks een tot twee ton euro wordt besteed.

3. Vraagvermindering

Een belangrijk deel van de EU-drugsactiviteiten die vallen onder vraagvermindering bestaat uit het gemeenschappelijke programma drugspreventie. Het communautaire programma voor de drugspreventie heeft momenteel een jaarlijks budget van zo'n vijf miljoen euro. Dit programma subsidieert verschillende projecten in de lidstaten betreffende de volksgezondheidsaspecten van de drugsproblematiek. De nadruk ligt hierbij op het opbouwen van netwerken: samenwerking tussen professionals van verschillende lidstaten, training voor professionals, het uitwisselen van ervaringen en het vinden van de beste praktijken om specifieke doelgroepen te bereiken.

Onderdeel van drugspreventieprogramma is ook de jaarlijkse Europese week van de drugspreventie. In deze week wordt door middel van advertenties in kranten van de lidstaten aandacht geschonken aan het bestaan van deze Europese week van de drugspreventie, waarbij in lidstaten lokale preventieprojecten worden ondersteund. Deze week kan worden opgevat als een symbolische daad, als teken dat de EU in gezamenlijk verband actief is op dit gebied. Veel verder lijkt de bekendheid van de week – laat staan de inhoudelijke boodschap en haar effect – niet te gaan. Het is namelijk maar de vraag in hoeverre burgers, en met name jongeren op wie de preventieweek is gericht, werkelijk kennis nemen van het bestaan van deze week en haar inhoudelijke boodschap. Wel is de week functioneel in de zin dat zij de voor dit programma verantwoordelijke personen de indruk geeft een communautair preventiebeleid te hebben.

Over het algemeen zijn vraagvermindering en preventie termen die de laatste jaren geregeld vallen binnen de EU. De twee lijken haast de nieuwe

sleutelwoorden van het EU-drugsbeleid, sinds de meeste lidstaten tot de slotsom zijn gekomen dat een repressieve aanpak ten aanzien van gebruikers niet het juiste antwoord is op het gebruik van illegale drugs. Demand reduction kwam hoog op de agenda te staan onder het Oostenrijks voorzitterschap, wat een vervolg kreeg onder het daaropvolgende Duitse voorzitterschap. De term wordt dan wel veelvuldig gebruikt, maar in de praktijk moet de echte betekenis hiervan nog verder worden ingevuld. Ook bestaat de indruk dat de term soms wel erg gemakkelijk wordt gebruikt.

Volgens een overzicht van de EU over 1997 ging iets meer dan de helft (53%) van de externe bestedingen aan drugs naar programma's van vraagvermindering: 10,6 miljoen euro.¹⁵⁹ Dit zou betekenen dat een (zeer) aanzienlijk deel van de gehele Noord-Zuid-drugsbudgetlijn en van het Phare-programma zouden vallen onder de noemer vraagvermindering. Deze voorstelling van zaken om de verschillende onderdelen van deze programma's zo gemakkelijk te scharen onder vraagvermindering doet geen recht aan de werkelijkheid. Dit zou namelijk suggereren dat een groot deel van de maatregelen in dienst staat van de belangen van deze derde landen (minder vraag naar drugs in deze landen), terwijl men een geheel andere indruk krijgt bij lezing van de documenten die de Commissie hierover heeft opgesteld. Beide programma's omvatten een breed scala van onderdelen, variërend van aanpassingen van de drugswetgevingen, alternatieve ontwikkeling, *law enforcement* en demand reduction, maar de nadruk ligt daarbij toch wel sterk op de aspecten van de aanbodzijde – anders gesteld maatregelen met als doel dat er minder drugs worden geproduceerd voor, en worden doorgevoerd naar de EU. Hier komt nog bij dat het maar de vraag is in hoeverre vraagvermindering maatregelen in deze landen effect sorteren, gelet op de bredere sociaal-economische en psychologische context van (sommige van) deze landen. Het lijkt er op dat het gemakkelijke en veelvuldige gebruik van *demand reduction*, deels wordt verklaard door het afnemende vertrouwen in *supply reduction*. Omdat men niet langer z'n heil zoekt in vermindering van het aanbod, wordt het alternatief haast automatisch haar pendant: vraagvermindering.

Ook binnen de EU zelf is het gebruik van de term vraagvermindering gemakkelijker dan er ook een effectieve invulling aan te geven. Hoe kan

immers de vraag naar drugs worden verminderd, zonder daarbij ook de ruimere sociaal-culturele context te betrekken? Het recreatief druggebruik onder jongeren lijkt sterk samen te hangen met de (internationale) jongerencultuur, en is hier in zekere zin een onderdeel van. Ondanks alle maatregelen op het gebied van preventie en informatie blijkt dit gebruik moeilijk te beïnvloeden door middel van wetgeving en informatie – zelfs campagnes die de gevaren van drugs sterk overdrijven slagen er niet in het gebruik te doen dalen.¹⁶⁰ En ondanks de vele maatregelen die de lidstaten in dit kader reeds zelf nemen of gezamenlijk in EU-verband, is het druggebruik in de EU over het algemeen stijgende.¹⁶¹

Het meer problematisch gebruik van drugs hangt weer meer samen met andere factoren, zoals psychische problemen of een psychiatrische stoornis en wat steeds meer het geval lijkt te zijn met sociaal-economische factoren als sociale marginalisering en uitsluiting. Weliswaar wordt in zowel het Drugsstrategieplan van de Raad als in het Drugsbestrijdingsplan van de Commissie gesteld dat het verband moet worden erkend tussen drugsmisbruik en sociale uitsluiting en dat instrumenten moeten worden ontwikkeld ter voorkoming van sociale marginalisering, maar zolang de EU-politiek dit brede maatschappelijke vraagstuk niet werkelijk wenst te erkennen en aan te pakken, blijft de roep om vraagvermindering weinig meer dan een loze kreet. In ieder geval valt niet te verwachten dat met het beperkte budget voor drugsmaatregelen er vorderingen zullen worden gemaakt met de aanpak van dit vraagstuk.

Meer concrete maatregelen kunnen worden verwacht van de invulling die wordt gegeven aan de schadebeperkende maatregelen die sinds UNGASS onderdeel zijn van demand reduction. Met de acceptatie van de *guiding principles* hiervan op UNGASS wordt harm reduction opgevat als tertiaire preventie en als onderdeel uitmakend van vraagvermindering. De meeste lidstaten hebben zelf al verschillende activiteiten op dit gebied ontwikkeld (onder meer spuitomruil en methadonprogramma's) maar in EU-verband werd hier nog weinig aan gedaan. Het is echter te verwachten dat ook in de EU de komende jaren het nodige zal worden gedaan op het vlak van schadebeperking.

4. Aanbodvermindering en drugsbestrijding

Met betrekking tot de aanbodvermindering en drugsbestrijding ontplooit de EU verschillende activiteiten. Hier is zowel een taak weggelegd voor Europol, maar ook in andere kaders worden hier afspraken over gemaakt.

Europol zou een politiedienst worden die structuur zou bieden aan grensoverschrijdende opsporingsacties en politiesamenwerking tussen de lidstaten met het oog op het bestrijden en voorkomen van de internationaal georganiseerde misdaad, waaronder terrorisme en drugshandel. Lange tijd is er onduidelijkheid geweest over het exacte mandaat van Europol. Vanwege deze onduidelijkheid werd alvast in 1995 de Europol Drug Unit (EDU) opgericht, belast met de bestrijding van drugshandel en daaraan verwante witwassen. Gedurende enkele jaren was deze drugunit het enige onderdeel van Europol dat werkelijk actief was.

De bevoegdheden van de EDU werden door de unit zelf geleidelijk aan uitgebreid en gingen ook andere terreinen omvatten buiten de drugsthematiek, te weten: handel in radioactief en nucleair materiaal, illegale immigratienetwerken, autohandel en hieraan gerelateerde witwassen. Later werd hier ook mensenhandel aan toegevoegd. Per 1 juli 1999 werd Europol operationeel en nam zij de activiteiten van de EDU over. Daarnaast gingen ook de strijd tegen terrorisme en valsemunterij behoren tot de activiteiten van Europol.

Betrokkenen binnen de EU hebben hun verbazing uitgesproken over de bijzonder snelle wijze waarop Europol tot stand is gekomen. Naar verluidt kon dit zo gemakkelijk gaan omdat de toenmalige bondskanselier Kohl, lange tijd de informele leider van de EU, dit orgaan graag snel opgericht wilde zien. Ook kan men zich verbazen over het gemak waarmee de EDU haar bevoegdheden kon uitbreiden. In 1999 wekten de bevoegdheden die Europol zou gaan krijgen de nodige beroering omdat deze zeer vergaand bleken. Volgens de afspraken zouden de Europol-agenten een status krijgen die te vergelijken is met die van diplomatieke onschendbaarheid. In het protocol zou staan dat alle personeelsleden zijn vrijgesteld van elke vorm van rechtsvervolging voor wat zij in de uitoefening van hun functie hebben gezegd, geschreven of gedaan.

Verder vindt er samenwerking plaats in de derde pijler met de program-

ma's Grotius, Falcone en Oisin. Deze programma's zijn gericht op toenemende samenwerking tussen politie- en justitiediensten van de lidstaten. Beide programma's hebben een looptijd van verschillende jaren en hebben bij elkaar een jaarlijks budget van ongeveer 1,1 miljoen euro. In meer algemene zin lijkt de samenwerking in de derde pijler de laatste tijd sterk toe te nemen. Alhoewel dit niet drugs specifiek is, raakt het wel de drugsproblematiek en dit zou in de toekomst ook toe kunnen nemen. Ook zijn tijdens het Finse voorzitterschap verdere afspraken gemaakt over toenemende politie- en justitiesamenwerking.

De Commissie heeft enkele budgetlijnen lopen die niet rechtstreeks met drugs te maken hebben, maar hier aan zijn gelieerd. Deze budgetten worden gebruikt voor programma's van alternatieve ontwikkeling, met het doel de drugsproductie en de aanvoer naar Europa te beperken. In dit kader financiert de Commissie diverse projecten in Zuid-Amerika. In 1998 vond een ontmoeting plaats tussen de Spaanse Eurocommissaris Marin en de Amerikaanse drugschaar McCaffrey, wat leidde tot een drastische verhoging van het totale budget (over enkele jaren) voor drugsassistentie van Latijns-Amerika tot ongeveer zeventig miljoen euro. Het grootste deel van dit bedrag is afkomstig van budgetten voor ontwikkelingssamenwerking. Het bedrag is hoofdzakelijk bedoeld voor programma's voor alternatieve ontwikkeling, met als doel de cocaproductie te verminderen. Dit bedrag van zeventig miljoen is echter (nog) niet terug te vinden in het Actieplan drugsbestrijding van de Commissie, hoewel dit maanden na het besluit tot de budgetverhoging uitkwam. Wel zijn in het Actieplan onderdelen van de zeventig miljoen te vinden, zoals voor programma's in Peru en Colombia. In Peru financiert de Commissie een programma van alternatieve ontwikkeling waarvoor 28 miljoen euro vrij is gemaakt voor een periode van zes jaar. In Colombia wordt een systeem gefinancierd dat het land beter in kaart moet brengen; een systeem dat ook is bedoeld om beter te kunnen vaststellen waar drugs worden verbouwd. Met een looptijd van vier jaar is hiervoor acht miljoen euro beschikbaar. Niet vermeld in het Actieplan drugsbestrijding zijn de twee projecten van alternatieve ontwikkeling in Bolivia waarvoor respectievelijk negentien en elf miljoen is vrijgemaakt.

5. Internationale samenwerking

Het is al enkele keren opgemerkt dat de EU met betrekking tot het drugsdossier toch het meest actief is op het gebied van de externe betrekkingen. Eerder is aangegeven dat derde landen aan een serie voorwaarden moeten voldoen willen zij kunnen samenwerken met de EU. Dit geldt niet alleen voor landen die willen toetreden, maar ook voor handelspartners en ontwikkelingslanden. Volgens verschillende betrokkenen wordt het nemen van drugsmaatregelen naar derde landen gepresenteerd als een van de belangrijkste eisen voor samenwerking.

Kijkt men echter naar de drugsbudgetten, dan blijkt dat de EU zelf hier niet zo veel aan uitgeeft. De afgelopen jaren had de EU voor drugsmaatregelen buiten de EU ongeveer 20 miljoen euro op de begroting staan. In 1998 viel dit bedrag hoger uit: ongeveer 24 miljoen euro. Aan de ene kant is het budget voor het Phare-programma verhoogd van 5 miljoen tot 11 miljoen euro, aan de andere kant is gesneden in verschillende onderdelen.

Voor 1997 en 1998 bedroeg het budget voor de speciale Noord-Zuid-drugsbudgetlijn 8,9 miljoen euro. Dit bedrag is verdeeld over vier regio's, Latijns-Amerika, Azië, de ACP-landen en het Middellandse Zeegebied, in het bijzonder de Arabische landen in de Maghreb en Mashreq.¹⁶² Lag in 1996 het zwaartepunt bij Azië en Latijns-Amerika met 75% van de uitgaven, sindsdien vindt een geleidelijke budgettaire verschuiving plaats in de richting van het Caribisch gebied en de Maghreb en Mashreq. De prioriteit wordt hierbij gelegd bij vraagvermindering, het versterken van het politieke en justitieapparaat en een betere controle op precursoren.

Het *European Development Fund* heeft een deel van zijn budget bestemd voor drugsgerelateerde projecten. In 1997 was hiervoor 6,2 miljoen euro beschikbaar, maar voor 1998 daalde dit tot 5,4 miljoen euro. Een vijfde deel van dit geld gaat naar Afrikaanse landen (met name Guinee-Bissau, Zambia en Botswana), het leeuwendeel (79%) is bestemd voor het Caribisch gebied.

Het Phare-programma dat speciaal is opgericht voor de landen die wensen toe te treden. Kort gezegd geldt voor deze landen uit Oost- en Centraal-Europa dat als een der voorwaarden geldt dat zij dezelfde maatregelen tegen drugs tot stand moeten hebben gebracht als de lidstaten reeds hebben

gedaan. Voor het Phare-programma stond de afgelopen jaren zo'n vijf miljoen euro op de begroting. In 1998 was het budget hoger, elf miljoen euro, omdat de landen in Oost- en Centraal-Europa landen voor het eerst werden betrokken bij de gegevensverzameling van het EMCDA (zoals ook blijkt uit zijn jaarverslag over 1998). De algemene doelstelling van het Phare-programma is het versterken van de capaciteit van de deelnemende landen om tegen drugs op te treden.¹⁶³ Hiervoor dient een regionale aanpak voor de drugsbestrijding te worden ontwikkeld, waarbij de landen geleidelijk aan de EU-acquis inzake drugs moeten overnemen en meer moeten samenwerken binnen zowel de regio, als met de EU. Andere prioriteiten van het Phare-programma van de laatste jaren waren maatregelen tegen synthetische drugs, meer controle op de Balkanroute (een van de belangrijkste heroïne-routes in Europa) in welk kader wordt samengewerkt met het UNDCP, en het ontwikkelen van een drugspreventiebeleid.

TACIS tenslotte, is een programma van de Commissie voor samenwerking met Rusland en de andere Nieuwe Onafhankelijke Staten (NOS), oftewel de voormalige Sovjet-Unie. Deze samenwerking is op politiek, commercieel, economisch en cultureel gebied. Binnen dit programma verleent de Commissie financiële steun op het gebied van douanesamenwerking, zoals voor betere technieken om drugs op te sporen en voor de bouw en bezetting van douaneposten. De achtergrond hiervan is de heroïne-toevoer vanuit Afghanistan en andere landen. Voor de douanesamenwerking werd 37 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de jaren 1996-1998. Verder werd voor 1997 en 1998 zes miljoen euro beschikbaar gesteld om de Centraal-Aziatische landen te helpen bij de strijd tegen de productie en de handel van drugs. Ondanks de grote sommen die voor drugsbestrijding en gerelateerde zaken binnen TACIS zijn vrijgemaakt, geldt dit programma als een mislukking.

Algemeen

Al bij een eerste beschouwing van de verschillende drugsmaatregelen kan men niet aan de indruk ontkomen dat er erg veel nadruk ligt op de vermindering van het aanbod op drugs vanuit derde landen. De twee uitgangspunten van demand en supply reduction mogen in naam een evenwicht vormen bij het drugsmaatregelen van de EU, als men kijkt naar de concrete

maatregelen in de praktijk dan slaat de balans toch wel door naar vermindering van het aanbod, terwijl demand reduction nog hoofdzakelijk moet worden ingevuld. Dit laatste geldt dan voor vraagvermindering in zowel de EU als in de derde landen. Het zwaardere accent dat de vermindering van het aanbod krijgt ten opzichte van die van de vraag, heeft wellicht te maken met het feit dat dit zo veel gemakkelijker is. Vermindering van de vraag is namelijk niet goed mogelijk zonder daarbij de sociaal-culturele en sociaal-economische context te betrekken.

Wil de EU het problematisch druggebruik werkelijk laten dalen, dan zullen bredere maatschappelijke ingrepen nodig zijn die veel verder reiken dan de drugsproblematiek in enge zin. Daarbij kan met name worden gedacht aan maatregelen ter voorkoming en vermindering van sociale uitsluiting. In de praktijk is het daarom voor de EU veel gemakkelijker maatregelen te nemen die liggen in de aanbodsfeer. Dat is niet alleen goedkoper, maar ook hoeft de EU er dan zelf niet zo veel aan te doen; men besteedt drugsmaatregelen als het ware uit door hen te presenteren als conditie voor (ontwikkelings) samenwerking. In de vrij korte tijd dat de EU competent is op het drugsdossier is drugscontrole zo deel gaan uitmaken van het buitenlandbeleid van de EU.

Hoe gemakkelijk het voor de rijke EU is deze eisen te stellen, voor de armere landen die aan de eisen moeten voldoen betekent dit dat zij hun drugswetgevingen moeten aanpassen aan de Europese wensen of als deze nog niet bestaan, ze moeten introduceren. Decriminalisering is daarbij, zo heeft de EU als beleidslijn, niet aan de orde. Verder moeten deze landen allerlei drugsbeperkende maatregelen nemen, zoals het oprichten van instellingen die hiermee zijn belast, en maatregelen op het gebied van precursors en witwassen. De vraag bij dit alles is in hoeverre de EU het recht heeft haar visie op te leggen aan deze landen. Deze vraag is vooral relevant waar het gaat om landen waar het gebruik van bepaalde nu illegale drugs een lange culturele traditie heeft, zoals coca in Zuid-Amerika, opium in Azië en cannabis in verschillende continenten. De EU houdt hier geen rekening mee; in het kader van de EU-strijd tegen drugs verlangt de EU dat landen dezelfde drugs verbieden en actief bestrijden als in de EU al het geval is.

Met de maatregelen die de EU neemt op het gebied van aanbodverminde-

ring treedt zij min of meer in de voetsporen van de vs. Het feit dat een euro-commissaris besloten heeft aanzienlijke sommen vrij te maken voor alternatieve ontwikkeling in Latijns-Amerika na een ontmoeting met de Amerikaanse drugszwaar past in dit beeld. Wel bestaat een nuanceverschil tussen de Amerikaanse en de Europese benadering. Leggen de vs de nadruk op vernietiging (met alternatieve ontwikkeling op het tweede plan), bij de EU staat de alternatieve ontwikkeling voorop. Via programma's van alternatieve ontwikkeling hoopt men in de landbouw een verschuiving te bewerkstelligen van drugs als coca naar andere gewassen.

Gezien de langere Amerikaanse ervaringen op dit gebied zal het in de praktijk waarschijnlijk moeilijk blijken deze maatregelen het gewenste effect te laten sorteren. De strategie om het aanbod te verminderen door middel van gewasvervanging wordt namelijk al enkele decennia toegepast door de vs en VN, maar zonder dat hiermee de productie is gedaald – integendeel. De studie *Unintended Consequences: Illegal Drugs & Drug Policies in Nine Countries* die een onderzoeksinstituut van de VN heeft laten uitvoeren, geeft onder meer een overzicht van de inefficiëntie, of het mislukken van de gewasvervangende programma's in een negental landen.¹⁶⁴ Vanwege de veel hogere opbrengsten van drugsgewassen dan die van legale landbouwgewassen, en de moeilijke sociaal-economische situatie waarin deze landen en met name arme boeren zich bevinden, is de vervanging van deze gewassen in de praktijk erg moeilijk. Ook moet dit worden gezien in een politieke context. In nogal wat drugsproducerende regio's hebben de autoriteiten het namelijk niet voor het zeggen, maar bijvoorbeeld guerilla's en paramilitairen. Een heel duidelijk voorbeeld hiervan is Colombia. De opbrengsten van drugs zijn dermate hoog dat zij een welkome inkomstenbron zijn voor allerlei organisaties die niet op andere manieren gemakkelijk aan grote sommen geld kunnen komen. In plaats van te zijn gedaald, is de werelddrugsproductie de laatste decennia, en vooral in de jaren negentig, eigenlijk alleen maar gestegen. Het wil nog wel lukken de productie in een bepaald beperkt gebied te reduceren, maar dit leidt vaak tot een verplaatsing van de productie. Omdat het zo moeilijk is de productie van deze gewassen werkelijk te doen dalen, gaat de vernietiging van drugsgewassen nogal eens gepaard met de nodige uitwassen, zoals militarisering, mensenrechtenschendingen en milieuschade.

5.5 *Conclusie*

In dit hoofdstuk is een overzicht gegeven van de verschillende activiteiten die de EU op drugsgebied ontplooit. De maatregelen van de EU op dit gebied zijn aanvullend op wat de lidstaten zelf reeds doen. Voor de volksgezondheid geldt dit zeker, want het subsidiariteitsbeginsel is daarop van toepassing, wat betekent dat dit beleid in principe aan de landen wordt overgelaten. De lidstaten maken daarom meer afspraken over drugsmaatregelen op beleidsterreinen van de tweede en vooral de derde pijler.

De vraag is in hoeverre er nu kan worden gesproken van een 'EU-drugsbeleid'. Legt men deze vraag voor aan betrokkenen, dan verschillen de opvattingen. Volgens sommigen is het EU-drugsbeleid de som van de maatregelen die de Commissie, Raad en Parlement nemen. Anderen vinden echter dat de term beleid niet echt van toepassing is op een terrein dat nog hoofdzakelijk valt onder de bevoegdheid van de lidstaten. De EU neemt daarbij weliswaar aanvullende maatregelen, maar een coherente holistische visie ontbreekt nog en onduidelijk is wie hiervoor de regie heeft. Omdat de EU in 1999 alweer haar derde Actieplan drugsbestrijding presenteert, lijkt het er toch wel op dat sprake is van een EU-beleid en dat de EU ten opzichte van de lidstaten op dit gebied een belangrijke rol speelt. Ook onder veel burgers in de EU-landen leeft de gedachte dat er een Europees drugsbeleid bestaat, of dat de feitelijke totstandkoming ervan niet ver weg is. Dit laatste wordt ongetwijfeld deels veroorzaakt door de kwestie van de zogenaamde harmonisering van zowel de drugswetgevingen als het beleid in de praktijk. In de politiek en media is hier veel aandacht aan besteed.

Harmonisering is echter vooralsnog niet echt van de grond gekomen, want zij blijkt politiek nog te gevoelig te liggen. Daarnaast kwam uit een serie studieconferenties naar voren dat het niet noodzakelijk was de drugswetgevingen te harmoniseren; een grotere praktische samenwerking tussen de lidstaten werd realistischer en effectiever geacht. Samenwerking zal vooral worden gezocht op het punt van de (identieke) problemen waarvoor men wordt gesteld, en waarvoor men gezamenlijke oplossingen kan zoeken. Dit mag dan voorlopig de uitgestippelde koers zijn, het is niet uitgesloten dat het harmoniseringsvraagstuk weer terug op de agenda zal komen, bijvoorbeeld op initiatief van Frankrijk.

De discussie over harmonisering en pogingen hiertoe te komen in het kader van het κ4-comité, leidden wel tot het eerste ‘gemeenschappelijke optreden’ op drugsgebied: de onderlinge aanpassing van de wetgevingen en praktijken inzake drugs. In 1997 werd besloten tot een tweede gemeenschappelijke optreden op drugsgebied, het *early-warning*-mechanisme voor nieuwe synthetische drugs. Dit systeem maakt het mogelijk nieuwe synthetische drugs achtereenvolgens snel te signaleren, er de risico’s van te bepalen en dan te besluiten of tot strafbaarstelling wordt overgegaan. De eerste keer dat het mechanisme werd beproefd op het middel NBD, een milde variant van ecstasy, besloten de lidstaten uiteindelijk niet over te gaan tot een verbod.

De diverse Actieplannen en strategieën die de organen van de EU hebben geproduceerd pretenderen een overzicht te geven van de drugsmaatregelen van de EU voor de periode na 1999. Hierbij doet zich een interpretatieprobleem voor, want onduidelijk is, ook voor de direct betrokkenen, hoe het Actieplan drugsbestrijding van de Commissie zich verhoudt tot het Drugsstrategieplan van de Raad en welk orgaan nu de eindverantwoordelijkheid heeft bij de uitvoering van de plannen. Beide organen achten zich namelijk de meest geschikte partij hiervoor. Deze mistige situatie is terug te voeren op het verzoek dat de Europese Raad van Cardiff in juni 1998 richtte tot de Raad, de Commissie en het Parlement om de in hoofdlijnen aangenomen EU-drugsstrategie 2000-2004 verder uit te werken. Naar het zich op dit moment laat aanzien geeft de Europese Raad er de voorkeur aan dat de Raad de coördinatie van het drugsbeleid ter hand neemt.

Als men afgaat op de uitspraken van politici en de hoge prioriteit die de EU volgens hen geeft aan drugsacties, krijgt men de indruk dat drugsbestrijding een van de belangrijkste speerpunten van EU-beleid is waarvoor veel geld wordt vrijgemaakt. Kijkt men echter naar de budgetten, dan blijkt er nogal wat retoriek te worden gebezigd. De EU geeft hoog op over haar drugsacties en drugs houden veel mensen binnen de Brusselse bureaucratie bezig, maar per jaar heeft de EU slechts tussen de 50 en 55 miljoen euro beschikbaar voor drugsmaatregelen. De totale externe drugsbestedingen van de EU bedroegen de laatste jaren ongeveer 20 miljoen euro per jaar. In dit hoofdstuk is een beknopt overzicht gegeven van de verschillende activiteiten die uit het drugsbudget worden gefinancierd. Omdat er naast deze

drugsspecifieke budgetten ook nog allerlei andere drugsgerelateerde budgetlijnen lopen, is het echter (nog) niet mogelijk een totaaloverzicht te krijgen van de uitgaven aan drugsmaatregelen.

In de documenten van de EU wordt gewag gemaakt van de zogenaamde gebalanceerde aanpak van de vermindering van vraag – en aanbod, ook in het kader van de internationale (ontwikkelings)samenwerking. Daarbij wordt steeds meer de nadruk gelegd op het belang van demand reduction, bijvoorbeeld via preventie. Voorlopig wordt over vraagvermindering echter meer gepraat dan dat er ook werkelijk invulling aan wordt gegeven. Wel is het zo dat harm reduction-maatregelen sinds UNGASS in 1998 onderdeel zijn gaan uitmaken van demand reduction. Hiervan kunnen in de EU meer concrete maatregelen worden verwacht.

Vraagvermindering in de zin van minder druggebruik zal nog moeten worden uitgewerkt. Gelet op de complexiteit en verwevenheid van druggebruik met sociaal-culturele en sociaal economische factoren, zal ook dit lastig uitvoerbaar blijken. Het recreatief druggebruik onder jongeren lijkt sterk samen te hangen met de (internationale) jongerencultuur, terwijl problematisch druggebruik – afgezien van mogelijke relaties met psychische problemen – steeds meer verband houdt met sociaal-economische factoren, zoals sociale marginalisering. Het Drugsstrategieplan van de Raad en het Actieplan drugsbestrijding van de Commissie erkennen weliswaar het verband tussen drugsmisbruik en sociale uitsluiting, maar zolang de EU-politiek dit brede maatschappelijke vraagstuk niet werkelijk wenst aan te pakken, is het niet te verwachten dat problematisch druggebruik zal dalen.

Het is daarom voor de EU gemakkelijker een oplossing te zoeken in de sfeer van het beperken van de aanvoer van drugs. Men hoopt dat hierdoor minder drugs zullen worden gebruikt. Zo besteedt men drugsmaatregelen als het ware uit door hen te presenteren als conditie voor (ontwikkelings)samenwerking. De EU stelt weliswaar dat vraag- en aanbodvermindering een balans vormen, maar als men kijkt naar de concrete maatregelen dan slaat de balans toch wel door naar aanbodvermindering. Vergelijkt men de beleidsontwikkelingen in de EU intern, en het beleid dat extern wordt uitgedragen, dan tekent zich een zekere discrepantie af. Terwijl in de EU zelf een duidelijke trend naar decriminalisering is waar te nemen, eist de EU van derde landen dat zij meer maatregelen nemen in de repressieve sfeer.

De vraag hoe het drugsbeleid van de EU zich in de toekomst zal ontwikkelen en in hoeverre er sprake zal zijn van een werkelijk Europees beleid is moeilijk te beantwoorden. Vooralsnog hebben de landen ervoor gekozen het aan de lidstaten zelf over te laten. Of hier op termijn een kentering in komt zal in de eerste plaats afhangen van het welslagen van de verdere Europese eenwording en de vorm die deze zal krijgen, ook op het gebied van politieke en militaire samenwerking tussen de lidstaten. Niet iedereen is even optimistisch gestemd over de realisering van deze eenwording als de politici die de Europese gedachte aanhangen. In ieder geval is het Europese politieke landschap in verandering en de EU zal, vanwege de toetreding van nieuwe landen, hoe dan ook vrij ingrijpend veranderen in de komende jaren. Hierbij zal ongetwijfeld een oude discussie over de toekomst van Europa weer opspelen: ontwikkelt Europa zich tot een werkelijk federaal Europa met meer communautaire bevoegdheden, of zal zij overwegend een intergouvernementeel Europa van Staten blijven?

Net als op andere beleidsterreinen is het gemakkelijker gezegd dan gedaan om tot afspraken of harmonisering te komen. Dat is dus ook het geval op het drugsterrein. Politieke discussies erover gaan dan ook vaak voorbij aan de vraag *wat* er dan precies moet worden geharmoniseerd. Drugsbeleid kent immers veel verschillende aspecten zodat uniformering niet eenvoudig is. Niet voor niets wordt het thema in alledrie de pijlers besproken. Nog afgezien van deze praktische moeilijkheid, bestaat er ook nog een meer principiële belemmering. Het vraagstuk van de harmonisering ligt bij verschillende lidstaten te gevoelig. Het is blijkbaar (nog) een brug te ver een beleid te harmoniseren dat zo sterk verweven is met nationale culturen en tradities, zoals de plaats in de samenleving van de gezondheidszorg, de politie, het strafrecht, legale drugs en medicijnen, en de wijze waarop een samenleving omgaat met deviant gedrag. Bij discussies over harmonisering van beleidsterreinen – dus niet alleen dat van drugs-is het dan ook maar de vraag hoe ver men hiermee moet gaan. Europa heeft een lange en diverse geschiedenis en pluriformiteit is steeds haar kracht geweest. In de negentiende eeuw schreef de Zwitserse historicus Burckhardt hierover: “Dodelijk voor Europa is altijd maar één ding geweest – het verstikkende machtsmonopolie van één staat, of dat nu van binnenuit of van bui-

tenafkomt. Iedere nivellerende tendens, politiek, religieus of sociaal, is voor ons continent levensgevaarlijk. Wat ons bedreigt is de gedwongen eenheid, de homogenisering; wat ons redt, is onze veelvormigheid”.¹⁶⁵

De wijze waarop het drugsbeleid in Europa, geharmoniseerd of niet, zich verder ontwikkelt is dus moeilijk te voorspellen omdat dit van verschillende factoren en ontwikkelingen afhankelijk is. Zo kunnen er altijd onvoorziene politieke factoren van invloed zijn, zoals één of meerdere regeringsleiders die om hun moverende redenen weer iets willen met het drugsdossier, al dan niet via de harmonisering, en hiertoe besluiten op de Europese Raad.

Een andere factor is de wijze waarop de macht van de ondoorzichtige bureaucratie van invloed zal zijn op het beleid, waarbij ook de vraag speelt hoe de verhouding tussen Commissie, Parlement, Raad en Europese Raad zich ontwikkelt. Vooralsnog wordt het drugsthema rondgepompt in het bureaucratisch apparaat, maar zonder dat dit het vraagsstuk verkleint, of dat een inhoudelijke discussie wordt gevoerd over de effectiviteit van de aanpak. Verschillende betrokkenen zijn persoonlijk wel van mening dat de huidige benadering weinig effect sorteert, maar de EU-structuren en de ritualistische wijze waarop daarbinnen over drugs wordt gesproken, geven geen ruimte voor dergelijke visies. Onderdeel van de bureaucratische dynamiek is namelijk ook dat de bureaucratie er een zeker belang bij heeft dat het drugsprobleem in stand wordt gehouden. Voor de onderdelen van het Europese apparaat is het drugsvraagstuk dan ook niet zozeer een doel dat een effectieve behandeling behoeft, maar een (functioneel) middel om politiek te scoren, of als mogelijkheid tot uitbreiding van de competentie. Of het EU-drugsbeleid in de toekomst inhoudelijker van vorm wordt, hangt daarom ook af van de mate waarin de Brusselse bureaucratie er in slaagt de competentiestrijdbijl te begraven en de krachten in de drie pijlers te bundelen.

Andere interne factoren die het toekomstig EU-drugsbeleid zullen beïnvloeden zijn de activiteiten van het EMCDA en Europol, en de politieke conclusies die er aan worden verbonden. Een duidelijk pluspunt van de komst van het EMCDA is dat wetenschappelijke kennis meer betrokken is geraakt bij de besluitvorming. Dit bleek bijvoorbeeld bij het besluit NBD niet te verbieden. De rationelere besluitvorming kwam mede tot stand op basis van de wetenschappelijke beoordeling van het EMCDA. Desalniettemin blijft de

afstand tussen wetenschappelijke inzichten en de wijze waarop de EU het drugsvraagstuk benadert over het algemeen groot. Verder zal de vorm van het toekomstig Europees drugsbeleid sterk afhangen van de wijze waarop afspraken in de derde pijler over de politie- en justitiesamenwerking en de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit gestalte krijgen. In het Verdrag van Amsterdam zijn afspraken vastgelegd over nauwere politie- en justitiesamenwerking op het terrein van de illegale drugshandel, maar hun juridische en praktische implicaties zijn nog niet geheel duidelijk. Worden besluiten in deze derde pijler thans nog genomen met eenparigheid van stemmen, er lijkt een langzame ontwikkeling te zijn – ook met het oog op het groeiend aantal lidstaten – naar meer besluiten die kunnen worden genomen met meerderheid van stemmen.

Ook kunnen er andere, meer externe factoren hun invloed doen gelden. De geschiedenis van internationale drugscontrole leert immers dat drugsbeleid ook, of misschien wel hoofdzakelijk, wordt beïnvloed door niet-zakelijke overwegingen. Het is daarom lang niet vanzelfsprekend dat inhoudelijke overwegingen bij het toekomstig Europese drugsbeleid een doorslaggevende rol zullen spelen. Verder kan het drugsbeleid van de EU natuurlijk niet los worden gezien van de internationale politieke constellatie en haar krachtenspel, waarbinnen de VS traditioneel overheersen. Het Amerikaanse drugsbeleid is ook van grote invloed geweest op het drugsbeleid van de Verenigde Naties en hun drugsorgaan UNDCP. Deze laatste instelling werkt sinds enkele jaren meer samen met de EU. Het drugsbeleid zoals dat wordt uitgedragen door het UNDCP loopt echter nog achter op dat van de Europese lidstaten, omdat het nog merendeels berust op de traditionele repressieve benadering en slechts schoorvoetend schadebeperkende maatregelen accepteert en implementeert. Voor het beleid in de VS geldt dit in nog sterkere mate, want daar zet men zich duidelijk af tegen de harm reduction-benadering. De VS zijn hiermee de grote uitzondering geworden in de westerse wereld, waar zich een duidelijke tendens aftekent naar een op harm reduction gebaseerde benadering. Desalniettemin, of misschien wel juist om hun tanende dominantie op dit beleidsterrein, zoeken de VS sinds kort meer samenwerking met de EU op drugsgebied.

Niettegenstaande de invloed van de VS en in hun voetspoor de UNDCP,

zal uiteindelijk voor de toekomst van het Europese drugsbeleid waarschijnlijk toch belangrijker zijn wat er in Europa zelf gebeurt. In het bijzonder zal dan van belang zijn hoe het drugsbeleid in de verschillende lidstaten zich ontwikkelt op de werkvloer, ofwel in de praktijk op lokaal niveau. Het is zeker niet zo dat hetgeen in de lidstaten op de werkvloer gebeurt, ook wordt gereflecteerd in de Brusselse werkgroepen, omdat deze gremia hun eigen dynamiek hebben. Op den duur is het echter onvermijdelijk dat het beleid in de praktijk van de lidstaten invloed heeft op dat van de EU. Voorwaarde hiervoor is wel dat de afspraken die de lidstaten maken over drugsbestrijding – met name die in de derde pijler – voldoende ruimte laten aan de praktijk, opdat men daar proefondervindelijk kan bepalen welke aanpak werkt. Met het oog op het belang van de praktijk en de afstand die er op dit beleidsterrein reeds bestaat tussen het EU-apparaat en de praktijk, zou het raadzaam zijn NGO's (waaronder organisaties van gebruikers) en lokale overheden meer te betrekken bij de verdere beleidsontwikkeling van de EU.

In de tweede helft van de jaren negentig is er veel beweging in de drugspraktijk van EU-landen. Met name op het lokale niveau heeft zich een duidelijke ontwikkeling afgetekend in de richting van een meer pragmatische aanpak van de drugsproblematiek. Op zich is dit onderdeel van een langere tendens die inzette in de tweede helft van de jaren tachtig, toen men werd geconfronteerd met de aidsproblematiek. Ter beperking van de verspreiding van de epidemie werd men min of meer gedwongen pragmatische maatregelen te nemen zoals spuitomruil en de introductie of uitbreiding van methadonprogramma's. In de jaren negentig zette deze harm reduction-tendens zich voort, met name op lokaal niveau in de steden, waar men het meest wordt geconfronteerd met de problematiek en men werkbare oplossingen zoekt.

Met betrekking tot recreatief druggebruik is in de tweede helft van de jaren negentig ook een trend waar te nemen naar een pragmatischer benadering. Mogelijk is dit een gevolg van het feit dat in de jaren negentig experimenteel druggebruik in veel landen begon te stijgen en repressief optreden er niet in geslaagd was het gebruik te doen dalen. Daarom ging men, wederom met name op het lokale niveau, naar nieuwe en pragmatischer oplossingen zoeken. In 1998 en 1999, zo vermeldt bijvoorbeeld ook het jaar-

verslag van het EMCDA, is er in de meeste lidstaten een duidelijke ontwikkeling waar te nemen in de richting van decriminalisering.

Deze ontwikkeling zou op zich in overeenstemming zijn met de veranderde rol tussen overheid en burger die thans gaande is en waar sociologen als bijvoorbeeld Anthony Giddens melding van maken. In de jaren negentig is de (sociale) taak van de (welvaart)staat al aanzienlijk veranderd en de verwachting is dat deze ontwikkeling zich zal doorzetten. Burgers zullen autonomer worden, meer verantwoordelijkheid dragen en meer eigen beslissingen nemen. Voor het beleid kan dit betekenen dat het verschuift naar het lokale bestuursniveau. Wat de beleidsimplicaties zullen zijn is nog niet te zeggen, wel kan worden vastgesteld dat de rol van de overheid aan het veranderen is. Ook bij het toekomstig drugsbeleid dienen beleidsmakers dus rekening te houden met de afnemende rol van de (centrale) overheid en de toenemende zelfbeschikking van burgers. Dit zou Europa een kans kunnen bieden om met behoud van haar pluriformiteit een Europees drugsbeleid te ontwikkelen en zich daarmee tevens te onderscheiden van de vs.

NOTEN

1. Zie bijvoorbeeld de brochures *De Europese Unie in actie tegen drugs* (1998) en *De Europese Unie en de drugsbestrijding* (1997).
2. De bekendste van deze cocaïnehoudende dranken is uiteraard Coca-Cola, genoemd naar haar twee toenmalige bestanddelen met een stimulerende werking, het cocablad en de kolanoot.
3. Voor een gedetailleerde beschrijving hiervan zie: David M. Musto (1987), op. cit. Zie ook Christian Bachman & Anne Coppel (1989), *La drogue dans le monde*, pp. 267-274, en Marcel de Kort (1995), *Tussen Patiënt en delinquent*, pp. 62-80.
4. De Amerikaanse sociologen Reinerman en Levine hebben in het boek *Crack in America* een overzicht gegeven van enkele *drug scares* in de vs. Zij beschrijven *drug scares* als “phenomena in their own right, quite apart from drug use and drug problems” en betoegen hoe drug scares een drug aanwijzen als zondebok en in verband brengen met een bepaalde ‘probleemveroorzakende’ groep, zoals immigranten, etnische minderheden, of opstandige jongeren. De bekendste en oudste drug scare is alcohol, waarvan de anti-alcoholbeweging in de negentiende eeuw beweerde dat zij verantwoordelijk was voor een groot deel van de nationale armoede, de misdaad, het geweld en de morele degeneratie. In de twintigste eeuw leidde dit uiteindelijk tot de alcoholprohibitie (1920-1933), die door de voorvechters hiervan werd voorgesteld als een panacee voor een serie sociale problemen. De laatste en heftigste *drug scare* was rond crack-cocaïne in de tweede helft van de jaren 80.
5. De achtergrond hiervan was dat in Californië aanzienlijke aantallen Chinezen woonden, gekomen als contractarbeiders om aan de spoorwegen of in de (goud)mijnen te werken. Met het uitgeput raken van de goudvoorraad, de beëindiging van de spoorwegen en de economische recessie van het laatste kwart van de 19e eeuw vormden de laagbetaalde Chinezen op de krimpende arbeidsmarkt in toenemende mate een bedreiging voor de Amerikanen van Europese afkomst. Hierdoor werd de aanwezigheid van de Chinezen steeds meer als een probleem beschouwd.
6. Ibid. p. 7.
7. Musto (1973), p. 7. Zie ook Reinerman & Levine (1997), op. cit. p. 7.
8. Ibid.
9. Reinerman & Levine wijzen er op (p. 7) dat decennia later hele andere eigenschappen aan marihuana werden toegedicht: in plaats van tot gewelddadigheid te leiden, werd

- het middel nu voorgesteld als een 'drop out' drug die de gebruikers onAmerikaans zou maken, bijvoorbeeld door zich tegen de Vietnam-oorlog te keren.
10. Met het in bezit krijgen van de Filippijnse archipel werden de vs geconfronteerd met het opiumgebruik daar, zowel onder Filippino's als onder de Chinezen. Uiteindelijk besloot het Amerikaanse congres in 1905 tot een onmiddellijk opiumverbod voor Filippino's, terwijl dit voor de Chinezen op de Filippijnen drie jaar later zou ingaan.
 11. Gerritsen (1993), *De politieke economie van de roes*, p. 74.
 12. Het is interessant hierbij melding te maken van het feit dat Amerikaanse handelshuizen in de 19e eeuw veel geld verdienden aan de zeer lucratieve opiumhandel met China. Echter, na de tweede opiumoorlog tussen China en Engeland, had de laatste zijn positie op deze markt versterkt, onder meer met Hong-Kong als belangrijkste overslagcentrum voor opium. Deze sterkere positie ging ook ten koste van het Amerikaanse handelsbelang. In het begin van de 20e eeuw, kon de vs daarom 'veilig', dat wil zeggen zonder langer de eigen handelsbelangen te schaden, de Chinezen steunen in hun opiumstrijd. Zie Gerritsen (1993), op. cit. p. 71.
 13. Indertijd was Kettil Bruun onderzoeksdirecteur van de *Finnish Foundation for Alcohol Studies*, Lynn Pan was coordinator van de *International Research Group on Drug Legislation and Programs* in Genève en Ingemar Rexed was secretaris van de *Nordic Council on Criminology* en magistraat aan het hof van Appel van Stockholm.
 14. Ibid. Voor een beschrijving van de 'Gentlemen's Club', zie pp. 122-129.
 15. De *Commission on Narcotics Drugs* (CND) is het orgaan waar de lidstaten zijn vertegenwoordigd en het komt in principe twee keer per jaar bijeen. De algemene beleidslijnen van het VN-drugsbeleid worden hier vastgesteld en later bekrachtigd door de Economische en Sociale Raad (ECOSOC) van de VN. Het UNDCP is het uitvoerend en administratief orgaan.
 16. United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention - UN/ODCCP (1999), *European-United Nations PARTNERSHIPS against perils*, p. II. Op deze pagina staat een tabel afgedrukt met de sommen die landen doneren aan het UNDCP.
 17. In het Engels: *prison industrial complex* en *prison industrial complex*.
 18. Zie bijvoorbeeld een studie van het Washington Office on Latin America (1997), *Reluctant Recruits: The U.S. Military and the War on Drugs*, of zie Transnational Institute (TNI) et.al. (1997), *Democracy, Human Rights, and Militarism in the War on Drugs in Latin America*.
 19. Volgens een peiling van de *American Management Association* testte in 1996 81% van de bedrijven hun werknemers op drugs. Tien jaar daarvoor bedroeg dit percentage 22%.
 20. Naast de eerder genoemde studie *Crack in America* waarin Reinarm en Levine een overzicht geven van enkele Amerikaanse *drug scares*, moet in dit verband ook worden genoemd een klassieke Scandinavische studie, oorspronkelijk verschenen in het Noors, over drugs als het ideale maatschappelijke probleem of de 'ideale vijand'. Voor de Duitse vertaling zie: Christie en Bruun (1991), *Der nützliche Feind. Die Drogenpolitik und ihre Nutznieber*.

21. Zie mijn studies uit respectievelijk 1996 en 1997: *Heroïne, cocaïne en crack in Frankrijk* en *The Swedish Drug Control System*.
22. De EU-lidstaten duiden hun vertegenwoordiging in Brussel niet aan met ambassade maar met Permanente Vertegenwoordiging; in de spreektaal 'pv' genoemd.
23. Werner Weidenfeld & Wolfgang Wessels (1997), *Europa van A tot Z. Vademecum van de Europese Integratie*.
24. Dit betreft een oude discussie over de toekomst van Europa. Frankrijk en Nederland botsten geregeld op dit punt; Frankrijk was traditioneel (met De Gaulle) een voorstander van een *Europe des Etats*, terwijl Nederland (met Luns) een duidelijke voorkeur had voor een federaler Europa.
25. De officiële titel van het rapport luidde *Report drawn up by the Committee of Enquiry into the Drugs problem in the Member States of the Community* (EP document A2-114/86).
26. Zie Hedy d'Ancona, 'Het Nederlands drugsbeleid in West-Europees perspectief', in M.S. Groenhuisen en A.M. van Kalmthout (1989), *Nederlands drugsbeleid in West-Europees perspectief*, pp. 168-169.
27. Ibid.
28. Een benadering waarvoor later de term *harm reduction* in gebruik zou raken.
29. Een deel van dit overzicht is gebaseerd op de heldere beschrijving van P.H.S. van Rest & R.A. Visser (1996), *Drugs: nationale aanpak, internationale grenzen*, pp. 166-167.
30. P.H.S. van Rest & R.A. Visser (1996), op.cit. 167. De Resolutie die de Raad aannam naar aanleiding van het rapport Stewart-Clark heette *Council Resolution on concerted action to tackle the drugs problem* (No. C 283/80, 10 november 1986).
31. De Franse naam luidde *Comité Européen de Lutte Anti Drogue*.
32. Georges Estievenart (1995), 'The European Community and the Global Drug Phenomenon. Current Situation and Outlook', p. 60.
33. Zie hierover ook Hilde Van Lindt (1995), *Construction of the European Union Drugs Policy: An Interactive Process*.
34. Cooney (1992), *Verslag opgesteld door de Onderzoekscommissie inzake de toeneming van de met de drugshandel samenhangende georganiseerde misdaad in de lidstaten van de Europese Gemeenschap*.
35. Ibid. p. 4.
36. Ibid.
37. Ibid.
38. Cooney (1992), op. cit. p. 4.
39. Ibid.
40. R.A. Visser, 'De Europese samenwerking bij de bestrijding van drugs', in Van Rest & Visser (1996), op.cit. p. 169.
41. Ibid.
42. R.A. Visser, 'De Europese samenwerking bij de bestrijding van drugs', in Van Rest & Visser (1996), op.cit. p. 170.

43. Voor een beknopt overzicht, zie het artikel van Curtin (1995), op.cit. Zie ook verder paragraaf 3.6.
44. Met dank aan Ben van der Velden van NRC Handelsblad die in zijn artikel van 1 juni 1999 deze procedure kort en helder heeft uiteengezet.
45. In officiële termen betekent dit beginsel dat op gebieden die niet onder de uitsluitende bevoegdheid van de gemeenschap vallen, deze slechts optreedt "indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt" (artikel 3B van het Verdrag van Maastricht). Het beginsel kent overigens een pauselijke oorsprong, want het werd in 1931 gelanceerd door Paus Pius XI in een encycliek gericht tegen de opkomst van het socialisme en de sociaal democratie, die in zijn ogen het gemeenschapsleven dreigden te monopoliseren. Hij pleitte daarom voor een veelvormige maatschappelijke structuur. Sinds de tweede helft van de jaren tachtig wordt de term ook in EU-verband gebruikt.
46. Voor een beschrijving van de praktijk van het drugsbeleid in Frankrijk, en de regionale verschillen die zich hier voordoen, zie: hoofdstuk 4 (pp. 101-111) van Tim Boekhout van Solinge, 'Cannabis in Frankrijk' in Cohen & Sas (1996), *Cannabisbeleid in Duitsland, Frankrijk en de Verenigde Staten*. In dit laatste boek bevindt zich ook een beschrijving van de situatie in Duitsland van de hand van Stephan Quensel et.al., 'Zur Cannabis-Situation in der Bundesrepublik Deutschland'.
47. Van Rest & Visser (1996), op.cit. p. 172.
48. Zo staat het in een artikel van C.W.A. Timmermans, adjunct-Directeur-Generaal van de Juridische Dienst van de Europese Commissie: 'De complexe procedures en de rol van de Europese Commissie daarin', in: T.M.C. Asser Instituut (1995), op.cit. p. 13.
49. Voor een duidelijk overzicht zie: Werner Weidenfeld & Wolfgang Wessels (1997), *Europa van A tot Z. Vademecum van de Europese Integratie*, pp. 108-113.
50. Eerdere actieprogramma's waren 'Europa tegen kanker' in 1985, gevolgd door 'Europa tegen Aids' in 1991.
51. European Commission, Directorate General for Development (1995), *Lomé IV. Programming of the Second Financial Protocol* (Compilation of Sectoral Notes).
52. In een goed gedocumenteerde studie heeft Lamond Tullis een negental case-studies bijeengebracht over de consequenties van de illegale drugshandel. De negen landen zijn: Colombia, Peru, Bolivia, Mexico, Thailand, Laos, Myanmar (Birma), Pakistan en de vs (de staat Kentucky). Op pp. 122-127 geeft Tullis een overzicht van de inefficiëntie of het mislukken van de gewasvervangende programma's in de negen landen. Zie Tullis (1995), *Unintended Consequences: Illegal Drugs & Drug Policies in Nine Countries*.
53. Bijvoorbeeld European Commission, Directorate General for Development (1998), *Human & Social Development Issues*, No. 7, June 1998, 'The European Union and fight against drugs in the ACP countries'. (Onderaan dit document van vier pagina's staat ver-

- meld dat het een 'briefing paper' is en het niet een officiële publicatie van de Commissie betreft.) Voor een officieel document, zie: European Commission, Directorate General for Development (1995), op.cit.
54. European Commission, Directorate General for Development (1998), *Human & Social Development Issues*, No. 7, June 1998.
 55. Over cannabisgebruik in Jamaica zie bijvoorbeeld Tim Boekhout van Solinge (1996), 'Ganja in Jamaica'.
 56. European Commission, Directorate General for Development (1998), op.cit. p. 1 en p. 3.
 57. In het Frans staat het Coreper voor 'Comité des représentants permanents'.
 58. K4 slaat op de K-artikelen in het Verdrag van Maastricht die de derde pijler betreffen. Artikel K4 roept een coördinatiecomité van hoge ambtenaren in het leven. Met het Verdrag van Amsterdam is K4 vervangen door Artikel 36.
 59. Hierbij geldt wel dat de samenstelling van de groep varieert naar gelang de onderwerpen die worden besproken. Desalniettemin is de derde pijler doorgaans veel sterker vertegenwoordigd dan de eerste.
 60. Europese Unie, de Raad (1998a), *Nota van de Raad aan de Europese Raad. Verslag, met inbegrip van de voornaamste pijlers van een -drugstrategie na 1999 ...*, p. 4.
 61. De achtergrond hiervan was dat het voorzitterschap in de Horizontale groep drugs werd gevoerd door vertegenwoordigers van het Oostenrijkse Ministerie van Buitenlandse Zaken.
 62. Het officiële opkomstpercentage (het gewogen gemiddelde) was 49,9%.
 63. Werner Weidenfeld & Wolfgang Wessels (1997), op.cit. p. 104.
 64. De officiële titel van het rapport luidde *Report drawn up by the Committee of Enquiry into the Drugs problem in the Member States of the Community* (EP document A2-114/86).
 65. Cooney (1992), *Verslag opgesteld door de Onderzoekscommissie inzake de toename van de met de drugshandel samenhangende georganiseerde misdaad in de lidstaten van de Europese Gemeenschap*.
 66. Ibid.
 67. Deze term houdt in dat de drugsproblematiek als een 'normaal' sociaal probleem moet worden beschouwd.
 68. Een belangrijke reden die er volgens verschillende Scandinavische wetenschappers bestaat voor de emotionele wijze waarop in Zweden wordt omgegaan met de drugsproblematiek, is dat drugs de rol hebben gekregen van zondebok voor de neergang van de welvaartsstaat, en de strijd tegen drugs een symbool is geworden voor de bescherming van de Zweedse identiteit. Voor een politicus is het hierdoor moeilijk relativerende opmerkingen te maken over de gevaren van drugs omdat dit politiek afgestraft zal worden. Voor een kort overzicht, zie paragraaf 4.5 van Tim Boekhout van Solinge (1997), *The Swedish Drug Control System*.
 69. De reden dat dit debat pas in oktober werd gevoerd, is dat het Parlement er niet in was geslaagd dit debat te voeren vóór UNGASS. Het standpunt van het EP werd daarom pas vier maanden later bepaald, in oktober 1998.

70. Europese Unie, de Raad (1998b), *Draft Report on Drugs and Drug-related issues to the Vienna European Council*, p. 12.
71. Europese Unie, de Raad (1998a), op.cit. p. 3.
72. Ibid. p. 4.
73. European Commission (1998), *Communication from the Commission to the Council and Parliament with a view to establishing a common European Union platform for the Special Session of the General Assembly on international cooperation in the fight against drugs*.
74. Europese Unie, de Raad (1998a), op.cit. p. 13.
75. European Commission (1999), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: on a European Union Action Plan to Combat Drugs (2000-2004)*.
76. Europese Unie, de Raad (1998a), op.cit. p. 17.
77. Ibid.
78. Werner Weidenfeld & Wolfgang Wessels (1997), op.cit. p. 109.
79. Ibid.
80. Zo verklaarde de (Spaanse) voorzitter van het EP, Gil-Robles, daags na het heenzenden van de Commissie in een interview met *Libération*, 18 maart 1998.
81. In hoofdstuk 5 zal verder worden ingegaan op het politieke gebruik van drugs en de functionaliteit hiervan.
82. Er hoeft niet altijd een consensus te zijn; waar het een gemeenschappelijk optreden betreft is een gekwalificeerde meerderheid voldoende, al moet dit wel eerst unaniem worden vastgesteld.
83. Arendo Joustra (1997), *Het Hof van Brussel. Of hoe Europa Nederland overneemt*, p. 72.
84. Ibid. pp. 72 en 75.
85. Ibid. p. 79.
86. Ibid. p. 83.
87. Het proefschrift dat Joustra citeert is van Jan van de Bos (1991), *Dutch EC Policy Making: a Model-Guided Approach to Coordination and Negotiation*.
88. De mogelijkheid van factoren op het relationele vlak moet niet worden uitgevlakt. Het komt voor dat een overleg beter verloopt of dat conflicten worden opgelost omdat personen een goede persoonlijke of zelfs amoureuze relatie hebben.
89. D.M. Curtin (1995), 'Enkele beschouwingen over de diversiteit en de rechtskracht van EU-besluiten', in T.M.C. Asser Instituut (1995), *Diversiteit van de besluitvorming van de Europese Unie*, p. 1. Curtin is hoogleraar Recht der internationale organisaties aan de Universiteit Utrecht.
90. Ibid. p. 5.
91. Ibid. pp. 5-6.
92. Ibid. p. 6.
93. D.M. Curtin, (1995), op.cit. p. 6.
94. Ibid. Nederland is vooralsnog het enige land waar een dergelijke afspraak is gemaakt.

95. Max Weber schreef hier al over: 'Op bepaalde gebieden van het bestuur vloeit de tendentie tot geheimhouding voort uit de zakelijke aard ervan, namelijk vooral waar het gaat om de machtsbelangen van de betreffende gezagsorganisaties *naar buiten*. (...) Het diplomatieke bedrijf kan -wil het resultaten opleveren- slechts in beperkte mate en in zeer beperkte zin openbaar gecontroleerd worden. Het militaire bestuur moet, met de toenemende betekenis van het technisch aspect hiervan, in toenemende mate zorgen voor geheimhouding van zijn belangrijkste maatregelen' (1972, p. 202).
96. Europese Gemeenschappen (1996), *Bouwen aan de Europese Unie. Wegwijzer voor de instellingen van de Europese Unie*,
97. Zie verder de paragrafen 4.5 en 4.6.
98. de Swaan, 'Europa behoeft intellectueel debat'. Dit artikel verscheen op de opiniepagina van NRC Handelsblad van 26 januari 1999 en is een verkorte versie van een toespraak die De Swaan hield bij het afscheid van D66-voorman Hans van Mierlo uit de Nederlandse politiek.
99. Voor een goed overzicht van verschillende drugs en de wijzen waarop deze kunnen worden gebruikt, zie bijvoorbeeld: Andrew Weil & Winifred Rosen (1993), *From Chocolate to Morphine. Everything You Need to Know About Mind-Altering Drugs*.
100. Voor een recent overzichtsartikel (over de situatie in de vs) zie bijvoorbeeld: S.C. Wilsnack et.al. (1997), *Childhood sexual abuse and women's substance abuse: national survey findings*.
101. Ook hier is het moeilijk algemene uitspraken te doen; de situatie verschilt per land en ook binnen landen zijn verschillen aan te treffen. Bijvoorbeeld in Zweden geldt het verband in sterke mate, waar een aanzienlijk deel van de intraveneuze amfetaminegebruikers afkomstig is uit een criminele subcultuur.
102. Femke Halsema, 'De carrousel van markt en misdaad', p. 44, in Femke Halsema (1995) *Ontspoord! Opstellen over criminaliteit en rechtshandhaving*.
103. Frank Bovenkerk (1996) 'De ontdekking van de georganiseerde misdaad in Nederland' in: *Hedendaags kwaad. Criminologische opstellen*, p. 24.
104. Europese Gemeenschappen (1998), *De Europese Unie in actie tegen drugs*, De peiling die het hier betreft is de Survey No. 44, gepubliceerd in Eurobarometer 45 (1996)
105. Eurobarometer (1996), *Standard Eurobarometer. Survey no. 45*, gehouden januari-maart 1996
106. Eurobarometer (1997), *Standard Eurobarometer. Survey no. 47*, gehouden januari-maart 1997.
107. Eurobarometer (1998), *Standard Eurobarometer. Survey no. 48*, gehouden november 1997.
108. Voorwoord van de toenmalige EU-commissaris Marcelino Oreja, in Europese Gemeenschappen (1997), *De Europese Unie in actie tegen drugs*, p. 1.
109. Naarmate het drugsbeleid repressiever wordt, stijgen waarschijnlijk ook de prijzen en winstmarges.

110. Ibid. p. 7. De opgevoerde bron is hier Eurobarometer (1995), *Standard Eurobarometer. Survey no. 43*.
111. Evenzo zou de vraag “denkt u dat autogebruik (of: bergbeklimmen) kan leiden tot de dood?” tot veel positieve antwoorden leiden.
112. Een duidelijk voorbeeld hiervan is wat de Franse president François Mitterand deed bij zijn aantreden in 1981. Eén van de eerste initiatieven die hij nam was het afschaffen van de doodstraf, waarmee hij nadrukkelijk inging tegen de stem van het volk, die volgens opiniepeilingen hier voorstander van was. Later zou de publieke opinie omslaan en tegenstander zijn van de doodstraf.
113. Dirk J. Korf et.al. (1998), ‘Urban Drug Problems, Policymakers, and the General Public’, *European Journal of Criminal Policy and Research*.
114. In een interview met het Amerikaanse cannabismagazine *High Times* beschreef Chomsky de Amerikaanse *War on Drugs* als een instrument om de bevolking te beheersen. Zie: John Veit (1998).
115. Deze omschrijving is ontleend aan Max Weber.
116. Tim Boekhout van Solinge (1997), *The Swedish Drug Control Model - An in-depth review and analysis*.
117. Christie, N., and K. Bruun (1991), *Der nützliche Feind. Die Drogenpolitik und ihre Nutznieher*. Wijlen Kettil Bruun was een Finse hoogleraar en gerenommeerd alcohol-deskundige te Helsinki. Nils Christie is hoogleraar criminologie aan de Universiteit van Oslo.
118. Citaten uit respectievelijk de ‘Communication’ van de Commissie aan de Raad en Parlement inzake UNGASS (European Commission [1998], op.cit.) en de samenvatting van een stuk van de Raad aan de Europese Raad opgesteld onder het Oostenrijks voorzitterschap over de drugs: Europese Unie, de Raad (1998b), *Draft Report on Drugs and Drug-related issues to the Vienna European Council*.
119. Bruun et.al. (1975), *The Gentlemen’s Club*. Niet kan worden uitgesloten dat het initiatief van Pompidou beïnvloed is door de vs. Zoals bekend zijn de vs te beschouwen als de voornaamste kracht achter de internationale drugscontrole. Toen president Nixon in het begin van de jaren 70 het drugsthema hoog op de binnenlands-politieke agenda plaatste, ging het ook in de diplomatieke betrekkingen een voorname rol spelen. Bruun et.al. schrijven hierover (p. 141): “Indicative of the importance attached to the drug issue is the appointment of a Cabinet Committee in International Narcotics Control in 1971 and the inclusion of the item of drug traffic control in negotiations at a high political level, such as those between Nixon and Pompidou”. Zonder een oorzakelijk verband vast te stellen, is het in ieder geval opvallend dat in het jaar dat Nixon Pompidou onderhield over drugsbestrijding, Pompidou het initiatief nam tot de oprichting van de Europese Pompidou-groep.
120. op.cit. p. 130.
121. Dit is de auteur van deze studie vele malen opgevallen bij spreekbeurten in Frankrijk, bij vragen of opmerkingen van andere sprekers of uit het publiek.

122. Ook speelde hier mee dat de afspraken waren gemaakt door mensen van de Justitiedepartementen en niet door mensen van de PV, die over het algemeen meer rekening houden met het 'algemeen belang' van alle betrokken ministeries.
123. Europese Unie, de Raad (1998a), *Nota van de Raad aan de Europese Raad*, p. 3.
124. Wim van der (1997) Voort (1997), *In Search of a Role. The Economic and Social Committee in European Decision Making*, p. 143.
125. Max Weber (1972), *Gezag en bureaucratie*, p. 145.
126. Voor de duidelijkheid zij nog vermeld dat dit betrekking heeft op de periode sinds Maastricht.
127. Arendo Joustra citeerde in dit verband het proefschrift van Jan van de Bos (1991), volgens welke de werkelijke macht ligt bij ambtenaren. Hoofdstuk zes van Joustra's boek luidt: 'De Ambassadeurs. Het Coreper, of de vijftien machtigste mannen in Brussel'. Zie Arendo Joustra (1997), op.cit.
128. ENA is afkorting van de Franse hogeschool voor de ambtenarij, de *Ecole Nationale d'Administration*. De meeste belangrijke politici en ambtenaren hebben deze school doorlopen. De school, en niet te vergeten de contacten en netwerken die er ontstaan, hebben de naam van grote invloed te zijn op het Franse bestuur.
129. Al kan hier nog worden opgemerkt dat zulks alleen geldt onder voorwaarde dat het gebruik van bepaalde psychoactieve middelen per definitie wordt opgevat als probleem.
130. Naar de woorden van Patrick Dassen, in een interview met Folia, 9 april 1999, naar aanleiding van zijn proefschrift over Weber: *De onttovering van de wereld. Max Weber en het probleem van de moderniteit in Duitsland 1890-1920*.
131. Max Weber, op.cit. p. 196.
132. Voor een kort overzichtsstuk zie Eric Schlosser (1988), 'The Prison-Industrial Complex'.
133. De historicus Theodore Zeldin, fellow aan Saint Anthony's College in Oxford, zei dit in een artikel 'Europa bestaat' van NRC-journalist Marc Chavannes (1998) in het magazine 'M' van *NRC Handelsblad*, 19 december 1998, p. 57.
134. Een duidelijk voorbeeld van het laatste punt was de open brief aan Kofi Annan tijdens UNGASS met het verzoek een open discussie te voeren over het internationale drugsbeleid omdat dit beleid volgens de ondertekenaars meer schade zou aanrichten dan drugs zelf. Zie hierover 5.6.
135. Ik kreeg deze indruk toen ik een bijeenkomst over de vergelijkbaarheid van drugswetgevingen bijwoonde. Ook is deze indruk gestoeld op gevoerde gesprekken en geraadpleegde documenten.
136. In hoofdstuk I en paragraaf 4.3 werd hier al op ingegaan.
137. De 'European Round Table of Industrialists' (ERT) telt 45 leden en geldt als een belangrijke lobby. Deze informele denktank werd in 1983 opgericht en heeft tot doel de Europese agenda te beïnvloeden. ERT was één van de drijvende krachten achter de Gemeen-

- schappelijke markt en de Monetaire Unie. Thans ijvert zij voor uitbreiding naar Oost-Europa. Daarnaast is er natuurlijk ook nog de moeder aller lobby's, de landbouwlobby.
138. P.H.S. van Rest & R.A. Visser (1996), op.cit. p. 135.
 139. Ministerie van Buitenlandse Zaken (1998), *Betreft verslag drugs (8-10 juni 1998)*.
 140. Ministerie van Buitenlandse Zaken (1998), op.cit. Overigens werd in andere voordrachten van westerse landen (dus behalve in die van Frankrijk en Zweden) het gebruik van cannabis nauwelijks genoemd.
 141. Deze laatste groep is veelzijdig en omvat onder andere organisaties van gebruikers, organisaties die zich inzetten voor *harm reduction* of legalisering, mensenrechtenorganisaties, en NGO's vanuit de productielanden (zoals boerenorganisaties) of westerse NGO's die zich inzetten voor hun belangen.
 142. Op UNGASS hadden de NGO's een nogal marginale plaats toegewezen gekregen in een ander gebouw van de VN. Dit laatste is vrij ongebruikelijk bij de VN, wat kan worden opgevat als een teken dat de UNDCP de discussie inderdaad niet wenste aan te gaan.
 143. Bekende ondertekenaars waren onder meer Perez de Cuellar, voormalig secretaris-generaal van de VN; George Schultz, voormalig minister van buitenlandse zaken onder Reagan; Arias, voormalig president van Costa Rica en Nobelprijswinnaar voor de vrede, en Emma Bonino, toenmalig Eurocommissaris voor Humanitaire Zaken. De brief en de lijst van ondertekenaars is te zien op: <http://www.lindsmith.org/news/un.html>
 144. De totale bijdrage in de periode 1971-1998 van Italië bedroeg bijna \$239 miljoen, tegen \$103 miljoen van de VS. De cumulatieve bijdrage van EU-landen bedroeg in deze periode \$535 miljoen. Zie: United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention - UNODCCP (1999), *European-United Nations PARTNERSHIPS against perils*, p. II.
 145. De eerder genoemde studie *The Gentlemen's Club* van Bruun et.al. heeft duidelijk beschreven hoe groot de invloed van de VS is op het internationale drugsbeleid. De auteurs wijden hier een speciaal hoofdstuk aan, getiteld 'The United States - The Principal Force' (pp. 132-148). Bruun et.al. schrijven daarin (op p. 141) dat het openlijk bekend is dat de VS op landen druk heeft uitgeoefend opdat deze VN-drugsverdragen ondertekenen of drugswetten uitvoeren. Een recenter voorbeeld van deze rol van de VS betrof de druk die zij uitoefenden op de WHO om de publicatie tegen te houden van een internationale cocaïne studie volgens welke de meeste gebruikers op gecontroleerde wijze gebruikten. Ook zouden de VS hebben verhinderd dat de gegevens van een achtergrondstudie over cannabis (die stelde dat het gebruik van cannabis minder schadelijk zou zijn dan dat van alcohol en tabak) zouden worden gepubliceerd in een eindrapport van de WHO over cannabis. Het tijdschrift *The New Scientist* onthulde dit nieuws, dat later in een persbericht van de WHO werd tegengesproken. In de tweede helft van de jaren negentig oefenden de VS (met succes) druk uit op Australië om een heroïnevers-trekkingsexperiment niet te laten doorgaan.

146. Bruun et.al. wijden in de *Gentlemen's Club* (zie hoofdstuk 1) een hoofdstuk aan de geschiedenis van het cannabisverbod. Het is daarbij opvallend hoeveel anekdotische, niet-wetenschappelijk gefundeerde informatie, of zelfs persoonlijke notities van een betrokkene, uiteindelijk een beslissende rol spelen bij de beleidsontwikkeling.
147. Stephan Quensel et. al. (1996), op.cit.
148. Tim Boekhout van Solinge (1996), 'Cannabis in Frankrijk', in het bijzonder hoofdstuk 4: 'De uitvoering van het beleid in de praktijk'.
149. Een begrip dat er op neerkomt dat de president en de premier van verschillende politieke kleur zijn.
150. Voor een weergave hiervan zie het boekje met verslaglegging van de bijeenkomsten: European Parliament, Spanish Presidency & European Commissie (1996), *Conference on Drugs Policy. Summary of discussions and conclusions*. Brussels, December 7-8 1995 - March 25-26 1996.
151. Ibid. p. 36. De cursivering is uit het document.
152. Of dit ook werkelijk zo was, daarover verschilden de meningen. Sommigen waren van mening dat Nederland maar 'gewoon' die *action commune* moest ondertekenen. Het zou politiek belangrijk zijn dat Nederland in ieder geval op papier Europees in de pas liep; van ondergeschikt belang daarbij was dat het in de praktijk wat meer afweek van het Europese gemiddelde. Niet iedereen in Nederland dacht er echter zo over; volgens anderen zouden de teksten namelijk impliceren dat Nederland zijn liberale beleid ten aanzien van cannabis zou moeten opgeven.
153. Zoals al eerder genoemd, heeft het incident bijgedragen aan het ontstaan van de Horizontale drugsgroep. Sindsdien mogen drugsonderwerpen niet langer rechtstreeks van het K4-comité, inmiddels Artikel 36-comité, naar de COREPER of Raad, maar dienen de stukken die drugsaangelegenheden betreffen de horizontale groep te passeren alvorens naar het Coreper te gaan.
154. Al blijft het lastig vast te stellen hoe deze accentverschillen in de praktijk uitpakken, omdat de plannen veelomvattend zijn en niet alles kan worden uitgevoerd. Overigens zijn deze verschillen ook in lijn met de bevoegdheden van de Commissie en Raad. De Commissie heeft immers onder haar verantwoordelijkheid de volksgezondheidsaspecten van de drugsproblematiek, terwijl de Raad over alle aspecten gaat, maar over de exclusieve bevoegdheid beschikt waar het de derde pijler betreft.
155. De Europese Raad kan namelijk niet een voorstel aannemen. Die taak is voorbehouden aan de Raad.
156. Deze cijfers zijn afkomstig van twee overzichten in respectievelijk het jaarrapport 1998 van het EMCDA (1998), *Annual report on the state of the drug problem in the European Union*, pp. 85-95, en het Actieplan Drugsbestrijding van de Commissie: European Commission (1999), (...) *on a European Union Action Plan to Combat Drugs (2000-2004)*, pp. 61-63.
157. Er zijn echter de nodige vraagtekens te plaatsen bij dit bedrag en percentage. Zie hierover verder onder 3. Vraagvermindering.

158. Overigens ontwikkelt het drugsbeleid in vrijwel alle westerse landen zich in de richting van harm reduction, met uitzondering van de vs waar de punitieve benadering nog sterk verankerd is. Ook in verschillende niet-westerse landen is er, gelet op de gezondheidsrisico's verbonden aan druggebruik, een langzame tendens naar harm reduction waarneembaar.
159. Zoals valt te lezen in het financieel overzicht in het jaarrapport van het EMCDA (1998), op.cit. p. 94.
160. Voorbeelden van dergelijke campagnes zijn bijvoorbeeld te vinden in Frankrijk (al veranderen deze) en Zweden.
161. Op pagina 17 van het Drugsbestrijdingsplan van de Commissie valt dit te lezen. Een dergelijke constatering is ook te maken als men de prevalentiecijfers van verschillende landen bekijkt, zoals bijvoorbeeld staat in het jaarrapport van het EMCDA.
162. De Maghreb -Arabisch voor 'west'- bestaat uit de landen van Noord-Afrika, te weten Marokko, Algerije en Tunesië (en soms ook met uitbreiding van Libië en Mauretanië). Mashreq betekent 'oost' en wordt gebruikt ter aanduiding van de Oostelijke Arabische landen, ook wel genoemd Midden-Oosten. De Mashreq (en het Midden-Oosten) bestaat uit Egypte en de landen van het Arabisch schiereiland met uitzondering van Israël.
163. Thans maken dertien landen deel uit van het Phare-programma: Albanië, Bosnië en Herzegovina, Bulgarije, Estland, Macedonië, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Tsjechië.
164. Dit instituut is het *Research Institute for Social Development*. Zie Tullis (1995), *Unintended Consequences: Illegal Drugs & Drug Policies in Nine Countries*.
165. Citaat uit *Ach Europa!* van Hans Magnus Enzensberger (1989), aangehaald in: W. Hansen (1990), 'Hans Magnus Enzensberger over Europa', p. 28.

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Asser Instituut, T.M.C. (1995), *Diversiteit van de besluitvorming van de Europese Unie: enkele suggesties voor de IGC 1996*, De Haag: T.M.C. Asser Instituut, Instituut voor Internationaal Privaat- en Publiekrecht, Internationale Handelsarbitrage en Europees Recht.

Bachman, Christian & Anne Coppel (1989), *La drogue dans le monde*, Paris: Albin Michel.

Boekhout van Solinge, Tim (1996), 'Cannabis in Frankrijk'/'Le cannabis en France' in: Peter Cohen & Arjan Sas (eds.), *Cannabisbeleid in Frankrijk, Duitsland en de Verenigde Staten* Amsterdam: CEDRO.
(On-line: www.frw.uva.nl/cedro/library/canfrnl.html)

Boekhout van Solinge, Tim (1996), *Heroïne, cocaïne en crack in Frankrijk. Handel gebruik, en beleid/L'héroïne, la cocaïne et le crack en France. Trafic, usage et politique*, Amsterdam: Cedro, Universiteit van Amsterdam.
(On-line: <http://www.frw.uva.nl/cedro/library/heroinenl.html>)

Boekhout van Solinge, Tim (1996), 'Ganja in Jamaica', *Amsterdams Drug Tijdschrift*, nr. 3, december 1996, pp. 11-14.
(On-line: <http://www.frw.uva.nl/cedro/library/ad1296.html>)

Boekhout van Solinge, Tim (1997), *The Swedish Drug Control Model – An in-depth review and analysis*, Amsterdam: Mets/CEDRO.

Bovenkerk, Frank (1992), *Hedendaags kwaad. Criminologische opstellen*, Amsterdam: Meulenhof.

Chavannes, Marc (1998), 'Europa bestaat', *NRC Handelsblad*, (magazine) 'M', 19 december 1998, p. 57.

Christie, N., and K. Bruun (1991), *Der nützliche Feind. Die Drogenpolitik und ihre Nutznießer*, Bielefeld: AJZ.

Cohen, Peter (1993), *Future drug policy in the countries of the former Eastern Bloc. The difficult choice to be non Western*, Paper presented on the European Colloquium on the Crisis of Normative Systems, organised by the 'Groupe Européenne de Recherche sur les Normativités', La Maison des Sciences de l'Homme, Parijs, 25 februari 1993. (On-line: <http://www.frw.uva.nl/cedro/library/eastus.html>)

Cooney, P. (1992), *Verslag opgesteld door de Onderzoekscommissie inzake de toeneming van de met de drughandel samenhangende georganiseerde misdaad in de lidstaten van de Europese Gemeenschap*, Zittingsdocument van het Europees Parlement, EP document A3-0358/91, 23 april 1992.

Curtin, D.M. (1995), 'Enkele beschouwingen over de diversiteit en de rechtskracht van EU-besluiten', in: T.M.C. Asser Instituut (1995), *Diversiteit van de besluitvorming van de Europese Unie: enkele suggesties voor de IGC 1996*, De Haag: T.M.C. Asser Instituut, Instituut voor Internationaal Privaat- en Publiekrecht, Internationale Handelsarbitrage en Europees Recht.

Engelsman, E.L. (1992), 'Preventie en internationaal drugsbeleid', pp. 210-228, in: W.R. Buisman & J.C. van der Stel (red.), *Drugpreventie – Achtergronden, praktijk en toekomst*, Houten/Zavetem: Bohn Stafleu Van Loghum.

Estievenart, Georges (1995), 'The European Community and the Global Drug Phenomenon. Current Situation and Outlook', in: G. Estievenart (Ed.) (1995), *Policies and Strategies to Combat Drugs in Europa*, pp. 50-97.

Eurobarometer (1996), *Standard Eurobarometer. Survey no. 45* (gehouden januari-maart 1996), Brussel: Eurobarometer (DG X).

Eurobarometer (1997), *Standard Eurobarometer. Survey no. 47* (gehouden januari-maart 1997), Brussel: Eurobarometer (DG X).

Eurobarometer (1998), *Standard Eurobarometer. Survey no. 48*, (gehouden november 1997), Brussel: Eurobarometer (DG X).

European Commission, Directorate General for Development (1995), *Lomé IV. Programming of the Second Financial Protocol* (Compilation of Sectoral Notes).

European Commission (1998), *Communication from the Commission to the Council and Parliament with a view to establishing a common European Union platform for the Special Session of the UN General Assembly on international cooperation in the fight against drugs*, Luxemburg: Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen.

European Commission (1999), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: on a European Union Action Plan to Combat Drugs (2000-2004)*, Luxemburg: Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen.

European Commission, Directorate General for Development (1998), *Human & Social Development Issues*, No. 7, June 1998, 'The European Union and fight against drugs in the ACP countries'.

European Parliament, Spanish Presidency & European Commission (1996), *Conference on Drugs Policy. Summary of discussions and conclusions*. Brussels, December 7-8 1995 – March 25-26 1996, Brussel: Europese Commissie (Task Force).

Europese Gemeenschappen (1996), *Bouwen aan de Europese Unie. Wegwijzer voor de instellingen van de Europese Unie*, Luxemburg: Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen.

Europese Gemeenschappen (1997), *De Europese Unie in actie tegen drugs*, Luxemburg: Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen (catalogusnummer CM-05-97-632-NL-C).

Europese Gemeenschappen (1997), *De Europese Unie en de drugsbestrijding*, Luxemburg: Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen (catalogusnummer CM-06-97-052-NL-C).

Europese Unie, de Raad (1998a), *Nota van de Raad aan de Europese Raad. Verslag, met inbegrip van de voornaamste pijlers van een EU-drugsstrategie na 1999, aan de Europese Raad over de onder het Britse voorzitterschap uitgevoerde activiteiten inzake drugs en daarmee verband houdende problemen* (gedateerd 2 juni 1998, 7930/2/98 REV 2).

Europese Unie, de Raad (1998b), *Draft Report on Drugs and Drug-related issues to the Vienna European Council*, (gedateerd 24 november 1998, 12334/1/98 REV 1).

Folia, 9 april 1999 (over Max Weber).

Gerritsen, Jan-Willem (1993), *De politieke economie van de roes*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Halsema, Femke (1995), *Ontspoord! Opstellen over criminaliteit en rechtshandhaving*. Amsterdam: Wiarda Beckman Stichting.

Hansen, W., (1990), 'Hans Magnus Enzensberger over Europa' in: André Hielkema (red.) (1990), *Welzijn voor Europa. Sociaal-culturele aspecten van de Europese integratie*, Meppel/Amsterdam: Boom.

Heldring, J.L., H. Renner & R.B. Soetendorp (1985), *Geschiedenis na 1945*, Utrecht: Het spectrum (Aula).

Joustra, Arendo (1997), *Het Hof van Brussel. Of hoe Europa Nederland overneemt*, Amsterdam: Prometheus.

Korf, Dirk J., Ruud Bless & Nienke Nottelman (1998), 'Urban Drug Problems, Policymakers, and the General Public', *European Journal of Criminal Policy and Research*, 6, pp. 337-356.

Kort, Marcel de (1995), *Tussen patiënt en delinquent. Geschiedenis van het Nederlands drugsbeleid*, Hilversum: Verloren.

Lauwaars, R.H. & C.W.A. Timmermans (1994), *Europees Gemeenschapsrecht in kort bestek*, Groningen: Wolters-Noordhoff.

Libération, 18 maart 1998 (interview met de voorzitter van het EP, Gil-Robles).

Lindt, Hilde Van (1995), *Construction of the European Union Drugs Policy: an Interactive Process*, Working paper presented at Costes-A6, December 1995, Helsinki, Finland.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1998), *Betreft verslag SAVVN drugs (8-10 juni 1998)*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Musto, David F. (1973/1987), *The American Disease – Origins of Narcotic Control*, New York: Oxford University Press.

Quensel, Stephan, Birgitta Kolte & Frank Nolte (1996), 'Zur Cannabis-Situation in der Bundesrepublik Deutschland', in Peter Cohen & Arjan Sas (red.) (1996), *Cannabisbeleid in Duitsland, Frankrijk en de Verenigde Staten*.

Reinarman, Craig & Harry G. Levine (Eds.) (1997), *Crack in America – Demon Drugs and Social Justice*, Berkeley: University of California Press.

Rest, P.H.S van & R.A. Visser (1996), *Drugs: nationale aanpak, internationale grenzen*, Groningen: Wolters-Noordhoff.

Schlosser, Eric (1988), 'The Prison Industrial Complex', *The Atlantic Monthly*, December 1998, Volume 282, No. 6, pp. 51-77.

Stengers, Isabelle & Olivier Ralet (1991), *Drogues – Le défi hollandais*, Paris: les empêcheurs de penser en rond.

Swaan, A. de (1999), 'Europa behoeft intellectueel debat', *NRC Handelsblad*, 26 januari 1999.

Transnational Institute (TNI), Documentation and Information Center Bolivia (CEDIB), Infopress Centroamericana (1997), *Democracy, Human Rights, and Militarism in the War on Drugs in Latin America.*, Guatemala City: Infopress Centroamericana.

Tullis, Lamond (1995), *Unintended Consequences: Illegal Drugs & Drug Policies in Nine Countries*, Studies on the impact of the Illegal Drug Trade Volume IV (commissioned by the UN Research Institute for Social Development [UNRISD] & the UN University [UNU]), Boulder & London: Lynne Rienner.

Veit, John (1998), Interview met Noam Chomsky over de 'War on Drugs', *High Times*, April 1998.

Velden, Ben van der (1999), 'Europees Parlement, machtiger maar niet geliefder', *NRC Handelsblad* 1 juni 1999.

Vincenzi, Christopher (1996), *Law of the European Community*, London: Pitman.

Voort, Wim van der (1997), *In Search of a Role. The Economic and Social Committee in European Decision Making*, Utrecht: Universiteit Utrecht (proefschrift).

Washington Office on Latin America – WOLA (1997), *Reluctant Recruits: The U.S. Military and the War on Drugs*, Washington: WOLA.

Weber, Max (1972), *Gezag en bureaucratie* (een selectie uit *Wirtschaft und Gesellschaft*), Rotterdam: Universitaire pers.

Weil, Andrew & Winifred Rosen (1993), *From Chocolate to Morphine. Everything You Need to Know About Mind-Altering Drugs*, Boston/New York: Houghton Mifflin.

Weidenfeld, Werner & Wolfgang Wessels – Institut für Europäische Politik (1997), *Europa van A tot Z. Vademecum van de Europese Integratie*, Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.

Wilsnack, S.C., N.D. Vogeltanz, A.D. Klassen, et.al. (1997), 'Childhood sexual abuse and women's substance abuse: national survey findings', *Journal of Studies on Alcohol*, 58 (1997) 3, pp. 264-271.

