

Kanttekeningen bij het Jaarverslag van het Openbaar Ministerie en bij de Justitiebegroting in Nederland

Jos Silvis**

1. Grimmig strafrecht

Terwijl de laatste jaren meer dan ooit geschreven werd over afschaffen van het strafrecht en over alternatieven voor straf, werd het gezicht van het Nederlandse strafrecht grimmiger. De feitelijk opgelegde straffen werden hoger, met als gevolg een cellentekort.¹ Het materiële strafrecht werd 'verrijkt' met nieuwe instrumenten, zoals de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen in de Opiumwet.² In sluimer geraakte wetsartikelen kwamen tot leven, zoals artikel 140 Wetboek van Strafrecht inzake de verboden rechtspersoon.³ Het formeel strafrecht werd allengs soepeler geïnterpreteerd (undercoveragenten, infiltranten, informanten, anonieme getuigen, collectieve verdenkingen, pro-actief af luisteren) zodat de feitelijke terechtzitting nu soms een atavisme lijkt dat vagelijk herinnering oproept aan de verouderde gedachte dat het eindonderzoek beslissend zou moeten zijn.⁴ Er staan nieuwe projecten op stapel, die de efficiency van het strafrechtelijk systeem beogen te dienen, zoals de Lex Mulder met betrekking tot de administratiefrechtelijke afdoening van verkeersovertredingen.⁵ Vormfouten bij de voorlopige hechtenis, die beëindiging van de voorlopige hechtenis ten gevolge hebben, zullen als de Minister

* Dit artikel verscheen reeds eerder in het tijdschrift 'Recht en Kritiek' (1988, nr. 4) en wordt overgenomen met toelating van de redactie.

** Universitair docent verbonden aan het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, R.U. Utrecht.

1. Opmerkelijk is de stijging van de langdurige onvoorwaardelijke gevangenisstraf van drie jaar en meer. In 1987 trad nog een ruime verdubbeling op ten opzichte van 1985. Bron: voorlopige cijfers C.B.S. Zie staat 5.3 in het Jaarverslag Openbaar Ministerie van 1987, p. 78.

2. Zie artikel 10 a Opiumwet. Bestudeerd wordt nu of de figuur van strafbaarstelling van de voorbereidingshandelingen ook ingevoerd moet worden voor andere ernstige misdrijven. Zie Kamerstuk 20 399, nrs. 1-2.

3. Zie hierover vanuit justitieel perspectief: J.C.M. COUZIEN, 'Het vangnet van art. 140 Wetboek van Strafrecht. Mislukte overval en verboden organisatie', in Algemeen Politieblad nr. 19 (17 september 1988), pp. 435-438. Zie vanuit een algemener perspectief A.H.J. SWART, 'De verboden rechtspersoon', in Naar eer en geweten. Rammelink bundel (Arnhem 1987).

4. Zie voor de betekenis van de drugbestrijding in deze jurisprudentie: Jos SILVIS, Rechtshandhaving met onaanvaardbaar risico, in Tijdschrift voor Criminologie 1984/2, p. 168-177. Zie ook J.B.H.M. SIMMELINK, De rechtsstaatgedachte achter art. 1 Sv., Arnhem, 1987. Zie over de oorspronkelijke betekenis van het eindonderzoek: W.P.J. POMPE, 'Vooronderzoek of eindonderzoek beslissend?', in Vijf opstellen van Willem POMPE (Zwolle, Tjeenk Willink, 1974), p. 55-64.

5. De Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften wordt ook in de officiële stukken genoemd naar de voorzitter (A. MULDER) van de commissie die het wetsvoorstel voorbereidde.

van Justitie zijn zin krijgt in de toekomst niet meer tot invrijheidstelling van de betrokkenen in voorarrest behoeven te leiden omdat dan onmiddellijk opnieuw gevangenneming kan worden gevorderd (waaruit intussen blijkt dat de cultuur van optimisme bij de overheid over het effect van negatieve sancties als middel tot gedragsbeïnvloeding zich niet uitstrekt tot de overheid zelf, maar dat ter zijde).⁶ Het Nederlandse strafrechtelijke gezicht zal de komende jaren mogelijk nog grimmiger worden. Maar wellicht zijn het grimmassen voor een naderend einde. Naar verwachting zal dat niet zijn vanwege een zegetocht van het abolitionisme, maar omdat de in gang gezette *internationalisering* van het strafrecht geen plaats meer laat voor een Nederlands strafrecht met een eigen gezicht. Het zou natuurlijk van provincialisme getuigen om de internationale harmonisering van strafrecht op voorhand af te wijzen. Toepassing van het Europees verdrag voor de rechten van de mens toont ook aan dat een internationalisering niet vanzelfsprekend een vergroving betekent.⁷ De politiek geleide harmonisering verloopt echter minder schoorvoetend en aftastend dan de juridische normering in het kader van een mensenrechtenverdrag. In het politieke streven naar harmonisering is weinig oog voor maatschappelijk georiënteerde normatieve referentiekaders: de unificatie als zodanig wordt de (verzelfstandigde) norm, de samenleving dient zich te conformeren, zo lijkt het credo. In die ontwikkeling kunnen bijzondere verworvenheden, zoals een zekere vermaatschappelijking van het Nederlandse strafrecht, gemakkelijk worden prijsgegeven.⁸ De Justitiebegroting voor 1989 en het Jaarverslag van het Openbaar Ministerie van 1987, waarin nadrukkelijk op de internationalisering wordt ingegaan, voeden die vrees.

2. Strafrechtshandhaving en open grenzen

Jaarverslagen van het Openbaar Ministerie behoren zonder twijfel tot de belangrijkste documenten met betrekking tot strafrechtelijk beleid.⁹ Politiek verantwoordelijk is de Minister van Justitie. Maar het Openbaar Ministerie wordt daarnaast een zekere onafhankelijkheid toegedicht.¹⁰ Dit komt nog tot uiting in de wijze

6. Zie wetsvoorstel 19 774.

7. Zie bijvoorbeeld de ontvankelijkheid bij het Europese Hof inzake het feit dat bewijs met behulp van uitsluitend anonieme getuigen in een strafzaak door de Nederlandse rechter was toegelaten. A.H.J. SWART had reeds het vermoeden geopperd, dat de Nederlandse rechtspraak in conflict zou kunnen komen met het Europees Verdrag op het punt van het gebruik als bewijsmiddel van anonieme getuigen. Zie A.H.J. SWART, 'Recht op ondervraging van getuigen', in *Ars Aequi*, 36 (1987) 2, pp. 91-99, met name p. 98. En van dezelfde auteur: 'Anonieme getuigen en eerlijk proces', in: *Recht als norm en als aspiratie*, Nijmegen, 1986, pp. 348-378.

8. Onder 'vermaatschappelijking van strafrecht' versta ik hier de ontwikkeling die ertoe leidt dat de strafrechtsorganen bereid zijn een rol te spelen in een geïntegreerde aanpak van problemen, afgestemd op bestuur (denk aan het 'driehoeksoverleg' van politie, O.M. en burgemeester) en hulpverlening (bijvoorbeeld m.b.t. drugs), alsmede dat de strafrechtsorganen gevoelig zijn voor pragmatische argumentaties ('bestrijden van hasjverkoop in koffieshops werkt averechts').

9. Zie voor een algemene beschouwing over het jaarverslag van het Openbaar Ministerie: H. SINGER-DEKKER, 'Tien jaarverslagen van het O.M.' in *RM Themis* (1982) p. 116-132.

10. Zie over het Openbaar Ministerie de bundel: *De macht van het O.M.*, red. H.G. VAN DE BUNT, G. DE JONGE, H.J. KOOPS, H.J. MICHEL (*Ars Aequi*, Nijmegen 1983).

waarop het gevoerde beleid van het Openbaar Ministerie sedert 1971 (jaarverslag over 1970 gevoegd bij de begroting over 1972) openbaar verantwoord wordt in aparte jaarverslagen. In de jaarverslagen gaat het niet slechts om een openbare verantwoording van gevoerd beleid: tevens wordt aangegeven welk nieuw beleid volgens het Openbaar Ministerie wenselijk is. In de Memorie van toelichting bij de justitiebegroting blijkt dan steeds dat de Minister van Justitie niet met zichzelf in conflict komt, omdat hij de beleidswensen van het Openbaar Ministerie deelt. De quasi-onafhankelijkheid waarin de Procureurs-Generaal zouden werken doet onwettelijk aan. Gezien de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie is het ondenkbaar dat hij de teugels niet in handen zou houden. Erg ingewikkeld ligt dat niet aangezien het voorzitterschap van de vergadering van Procureurs-Generaal wordt vervuld door de Secretaris-Generaal van Justitie.

Het Jaarverslag 1987 van het Openbaar Ministerie heeft in het algemeen deel als thema 'Strafrechtshandhaving en open grenzen'.¹¹ Dit thema is gekozen in verband met het feit dat in 1990 de personencontrole aan de binnengrenzen tussen de landen die op 14 juni 1985 het Akkoord van Schengen tekenden (de Beneluxlanden, Frankrijk en de Bondsrepubliek Duitsland) verdwijnen.¹² Tevens is er het perspectief van de openstelling van de grenzen tussen de EG-landen met ingang van 1993. De openstelling van binnengrenzen voor de personencontrole bestaat overigens binnen de Benelux-landen al sedert 1960.

Het bestaan van landsgrenzen heeft volgens het jaarverslag tweeërlei betekenis voor de opsporing van criminaliteit.¹³ Voor zover grenzen de bewegingsvrijheid beperken en controle mogelijk maken kunnen zij het opsporen van daders van strafbare feiten vergemakkelijken. Tevens kunnen de grenzen uitdrukking geven aan de soevereiniteit van de verschillende landen. Deze soevereiniteit komt, aldus het jaarverslag, onder meer tot uiting in nationale strafrechtelijke systemen en nationaal bevoegde politieke en justitiële organen. In deze zin kunnen de grenzen bij de toenemende grensoverschrijdende criminaliteit een belemmering zijn voor de opsporing. De nationale soevereiniteit van de door open grenzen met elkaar verbonden staten blijft volgens het Openbaar Ministerie wel bestaan.

Uiteraard roept de openstelling van grenzen tal van vragen op met betrekking tot het strafrecht. Dat is vanzelfsprekend het geval waar het gaat om de grensoverschrijdende criminaliteit, maar daartoe zijn de vragen niet beperkt. In het kader van het akkoord van Schengen zullen de politieke en justitiële vormen van samenwerking worden versterkt. Artikel 18 van het Akkoord van Schengen geeft dat aan:

11. Jaarverslag Openbaar Ministerie 1987 ('s-Gravenhage, 1988). 'Strafrechtshandhaving en open grenzen', pp. 7-28. In de Justitiebegroting wordt dit thema weergegeven als 'Strafrechtshandhaving met open grenzen' (onderlijning J.S.). In het Jaarverslag wordt naast het algemeen deel voorts ingegaan op de voortgang van de uitvoering van het beleidsplan 'Samenleving en criminaliteit' (in hoofdstuk II), enkele bijzondere onderwerpen in hoofdstuk III (euthanasie, heling, winkeldiefstal, vrouwenhandel, visserijbeleid, verkeer, slachtofferzorg, voorlopige hechtenis, fraude, transactiebeleid inzake misdrijven en veranderingsprocessen binnen het O.M. (waaruit de zorgvuldige lezer begrijpt dat het met de automatisering niet wil vlotten.)) Ten slotte zijn een aantal statistische overzichten opgenomen (Hoofdstuk IV).

12. Trb. 1985, 102. In werking getreden op 1 maart 1986, Trb. 1986, 34.

13. Hier wordt gesproken over 'opsporing van criminaliteit', terwijl in het Jaarverslag sprake is van 'bestrijding van criminaliteit'. Onder criminaliteit wordt hier begrepen: strafbaar gesteld gedrag.

'De Partijen zullen met name over onderstaande vraagstukken besprekingen openen, rekening houdende met het resultaat van de maatregelen op korte termijn

- a. de opstelling van de regelingen inzake de politiesamenwerking bij het voorkomen van strafbare feiten en het opsporen daarvan;
- b. de bestudering van eventuele mogelijkheden bij de toepassing van de overeenkomsten inzake internationale rechtshulp en uitlevering, teneinde de meest geschikte oplossingen te vinden ter verbetering van de betrekkingen tussen Partijen op die gebieden;
- c. het zoeken naar middelen tot gemeenschappelijke misdaadbestrijding, onder meer door eventuele invoering voor politieambtenaren van een achtervolgingsrecht, rekening houdend met de bestaande communicatiemiddelen en internationale rechtshulp'.

De bestaande verdragen betreffen uitlevering, rechtshulp, overdracht en overname van strafvervolgung alsmede overdracht en overname van de tenuitvoerlegging van rechtelijke vonnissen.¹⁴ Nederland is met de ratificatie van deze verdragen verder gevorderd dan de overige Schengen-partners, zodat onderling niet alle in de verdragen neergelegde instrumenten kunnen worden gebruikt. In het bijzonder is de overdracht en overname van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke vonnissen nog beperkt. Tussen Nederland en Frankrijk zijn overdracht en overname van de tenuitvoerlegging alleen mogelijk van vrijheidsstraffen en van het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden en invrijheidgestelden. Tussen Nederland en de Bondsrepubliek lijkt – op basis van de nationale wetgevingen van beide staten – uitsluitend overdracht mogelijk van Nederlandse strafvonnissen waarbij een vrijheidsstraf is opgelegd, hetgeen in het licht van de gebruikelijke wederkerigheidsstructuur die – in de door verdragen beheerste vormen van rechtshulp – gebruikelijk is, vreemd

14. De term 'rechtshulp' heeft betrekking op vormen van interstatelijke samenwerking op strafrechtelijk gebied. Als in verband met het Akkoord van Schengen relevant genoemde verdragen worden vermeld:

Uitleveringsverdragen: *Europees verdrag betreffende uitlevering van 13 december 1957 (Trb. 1965, nr. 9); *aanvullend protocol bij het Europees verdrag betreffende uitlevering van 15 oktober 1975 (Trb. 1979, nr. 119); *tweede aanvullend protocol bij het Europees verdrag betreffende uitlevering van 17 maart 1978 (Trb. 1979, nr. 142); *Benelux-verdrag aangaande de uitlevering en rechtshulp in strafzaken met protocol van 27 juni 1962 (Trb. 1962, nr. 97) en protocol tot aanvulling en wijziging van 11 mei 1974 (Trb. 1974, nr. 161).

Rechtshulpverdragen: *Europees verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken van 17 maart 1978 (Trb. 1979, nr. 121); *Nederlands-Duitse aanvullende overeenkomst betreffende de toepassing van het Europees verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken van 30 augustus 1979 (overeenkomst van Wittern)(Trb. 1979, nr. 143); *Benelux-verdrag aangaande de uitlevering en de rechtshulp in strafzaken met protocol van 27 juni 1962 (Trb. 1962, nr. 97) en protocol tot aanvulling en wijziging van 11 mei 1974 (Trb. 1974, nr. 161); *de overeenkomst inzake administratieve en strafrechtelijke samenwerking op het gebied van de regelingen, die verband houden met de verwezenlijkingen van de Benelux Economische Unie met aanvullende protocollen van 29 april 1969 (Trb. 1969, nr. 124).

Verdragen inzake overdracht en overname van strafvervolgung: *Europees verdrag betreffende de overdracht van strafvervolgung van 15 mei 1972 (Trb. 1973, nr. 84); *Benelux-verdrag inzake het overnemen van strafvervolgungen van 11 mei 1974 (Trb. 1974, nr. 184).

Verdragen inzake overdracht en overname van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke vonnissen: *Europees verdrag inzake de internationale geldigheid van strafrechtelijke vonnissen van 28 mei 1970 (Trb. 1971, nr. 137); *Europees verdrag inzake de overbrenging van gevonnisde personen van 21 maart 1983 (Trb. 1983, nr. 74); *Europees verdrag inzake het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden en voorwaardelijk invrijheidgestelden van 30 november 1964 (Trb. 1965, nr. 55 en 1982, nr. 53); *Benelux-verdragen inzake de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in strafzaken van 26 september 1968 (Trb. 1969, nr. 9).

aandoet. Tussen de Benelux-landen is alleen de overdracht en of overname mogelijk van het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden en voorwaardelijk invrijheidgestelden. De teneur in het jaarverslag is, dat het bestaande instrumentarium niet alleen te beperkt gebruikt kan worden, maar dat het bovendien uitbreiding behoeft. Bepaald merkwaardig is dat de argumentatie voor uitbreiding van internationale samenwerking wordt gebaseerd op het totstandkomen van verschillende verdragen, alsof de gesignaleerde behoefte een autonome juridische schepping is die zonder externe rechtvaardiging moet worden vervuld.¹⁵

De bestaande verschillen in samenwerkingsverhoudingen tussen de partners maken het internationaal strafrecht voor een niet gespecialiseerde jurist een ondoorzichtig geheel. Daarom bevreemdt het niet dat de mogelijkheid wordt geopend van een nieuw vereenvoudigend verdrag, dat de verschillende aspecten van de strafrechtelijke samenwerking tussen de Schengen-partners volledig regelt.¹⁶ Vooral nog zal de samenwerking binnen de mogelijkheden van bestaande verdragen nader gestalte kunnen krijgen. Deze verdragen vormen instrumenten voor samenwerking op regeringsniveau, op het niveau van de ministers van justitie en op het niveau van de gerechtelijke autoriteiten (rechters en officieren van justitie): kortweg *justitiële rechtshulp* genoemd. Samenwerking op politieniveau (*politiële rechtshulp*) vindt in Nederland plaats op basis van artikel 552i, tweede lid, Wetboek van Strafvordering en op basis van de statuten van Interpol. Daarnaast, zo wordt in het jaarverslag aangegeven, geeft het Benelux-verdrag aangaande de uitlevering en de wederzijdse rechtshulp in strafzaken in de artikelen 26 tot en met 28 regeling voor het optreden van politieambtenaren op elkaars grondgebied.

In het jaarverslag wordt een duidelijke voorkeur te kennen gegeven voor mogelijkheden tot rechtstreeks contact tussen politieorganisaties en gerechtelijke autoriteiten van de verschillende landen. Procedures waarbij feitelijke tussenkomst van de minister vereist is, worden in het licht van de in het geding zijnde belangen niet gerechtvaardigd geacht. De politieke en justitiële samenwerking moeten als het ware worden gedemocratiseerd. Enerzijds wordt het behoud van de nationale soevereiniteit benadrukt, maar anderzijds wordt wel gerept van een Europees Openbaar Ministerie.¹⁷ Eenheid van beleid (prioriteitstelling, strafmaat) in de verschillende landen zal de effectiviteit van de criminaliteitsbestrijding vergroten en ongewenste verschijnselen – het opzoeken van een land met een als mild beoordeeld strafrechtelijk klimaat – voorkomen, aldus het Nederlandse Openbaar Ministerie. Een besluit tot verdergaande samenwerking wordt uiteraard voorbehouden aan de politiek. Het Openbaar Ministerie kan daarover niet zelfstandig bindende afspraken maken met zusterorganen in het buitenland. Maar het bevorderen van 'een blik op Europa' wordt zonder terughoudendheid gepresenteerd. Na de stoutmoedige suggestie van de schepping van een Europees Openbaar Ministerie doet de in het jaarverslag ook vermelde suggestie van een internationaal O.M.-telefoonboek enigszins aandoenlijk aan.

Interessant is natuurlijk om na te gaan waar de beoogde eenheid van beleid zich zal gaan manifesteren. In het jaarverslag wordt ingegaan op de thema's Fraude

15. Zie b.v. op p. 10 eerste alinea van het Jaarverslag Openbaar Ministerie 1987.

16. Zie p. 12 van het Jaarverslag Openbaar Ministerie 1987.

17. Zie p. 15 van het Jaarverslag Openbaar Ministerie 1987.

(waaronder EG-fraude), Drugs en Verkeer. Daarnaast worden enkele algemene opmerkingen gemaakt ten aanzien van de opsporingsmiddelen. Hier worden slechts kanttekeningen geplaatst bij de plannen met betrekking tot de politieke rechtshulp en bij het thema Drugs.

3. Politieke rechtshulp

Politiewerk heeft tegenwoordig een nieuwe dimensie. Naast preventief optreden en repressief optreden is er ook het zogenaamde *pro-actief* opereren. Daarmee wordt bedoeld optreden dat niet gericht is op de voorkoming van strafbare feiten, maar dat wel anticipeert op het ontstaan van strafbare feiten in bepaalde situaties zodat het repressieve justitiële optreden al is voorbereid. De wettelijke basis voor aldus omschreven *pro-actief* optreden is dubieus. Zou het gaan om optreden op basis van art. 28 Politiewet, dan zou de ambtenaar moeten trachten te voorkomen dat een strafbaar feit wordt gepleegd. Wordt de basis in strafvordering gezocht, dan dient er reeds een vermoeden te zijn dat een strafbaar feit is gepleegd. Maar de dubieuze juridische grondslag ten spijt ontwikkelt zich de *pro-actieve* dimensie van het politiewerk voorspoedig, met name in de sfeer van de drugbestrijding.¹⁸ Het is niet in de laatste plaats binnen deze dimensie van politiewerk, dat boven-lokale en internationale samenwerking en informatie-uitwisseling van grotere betekenis is geworden. Tegen deze achtergrond bezien zijn de wensen van het Openbaar Ministerie op het punt van de politieke samenwerking weinig verrassend.

De openstelling van grenzen zal als het aan het Openbaar Ministerie ligt gepaard gaan met:

- intensivering van samenwerking op politieniveau;
- een in de betrokken landen steeds toegankelijk Schengen-opsporingsregister;
- invoering van een identificatieplicht;
- een navolgingsrecht in buurstaten bij niet-statische observatie;
- gegevensverzameling en gegevensuitwisseling door middel van opsporingsmiddelen ook zonder dat de opsporing van criminaliteit wordt beoogd.

Zeer nadrukkelijk wordt het belang betoogd van snelle en eenvoudige procedures met betrekking tot samenwerking bij de opsporing. Het zou van weinig oog voor de praktijk getuigen, zo stelt het Openbaar Ministerie, indien voor bijna alle rechtshulpverzoeken tussenkomst van gerechtelijke autoriteiten of van een officier van justitie nodig zou zijn. In de bestaande verdragen kan de politie als bevoegde autoriteit worden aangewezen waar het gaat om bepaalde verzoeken waarbij geen dwangmiddelen behoeven te worden gebruikt.

In de moderne ook *pro-actief* georiënteerde politieorganisatie is 'informatie' het toverwoord. Het verwondert niet, dat daaraan in het onderhavige jaarverslag de nodige aandacht wordt gegeven. Aan de buitengrenzen van het 'Schengen-territoire' zal naast de informatie, die van belang is voor de uitvoering van beleid ten aanzien

18. Denk aan fenomenen als pseudo-koop en infiltratie. Kamerstuk 19328 (zitting 1985-1986), nr. 1, in het bijzonder onder 2.1. Zie ook hierover de nrs. 14, 15 en 16 (1986) van het Algemeen Politieblad; een recent pseudo-koop arrest biedt HR 3 mei 1988, nr. 82.504 (kopen van drugs in kader van opsporing is toegestaan).

van toelating van vreemdelingen, ook informatie beschikbaar moeten komen over verdachten die door de politie en justitie in een of meer Schengen-landen worden gezocht. Hier volstaat een enkele samenvoeging van de bestaande opsporingsregisters niet, omdat slechts signaleringen zinvol zijn indien de betrokken grensbewakers de bevoegdheid hebben daarop te reageren. Met inachtneming van deze beperking, aldus het Openbaar Ministerie, is de vorming van een *Schengen-opsporingsregister* wenselijk. Dat register zal ook buiten het grensgebied toegankelijk moeten zijn. Vervolgens wordt gesteld: 'Voor het behoorlijk functioneren van een dergelijk opsporingsregister binnen het Schengen-territoir is een identificatieplicht in enigerlei vorm noodzakelijk'.¹⁹ De openstelling van grenzen leidt dan ook niet vanzelfsprekend tot een verminderde personencontrole. Integendeel zelfs, er staan meer mensen in meer situaties bloot aan controle.²⁰

Ten behoeve van preventie en analyse van grensoverschrijdende criminaliteit, alsmede ten behoeve van opsporing wordt een actieve informatieuitwisseling bepleit, ook indien deze door opsporingshandelingen moeten worden vergaard. In dit verband wordt gewezen op artikel 552i, tweede lid, Wetboek van Strafvordering, dat nu nog de mogelijkheid van het geven van inlichtingen buiten de officier van justitie om beperkt tot de gevallen waarvoor geen opsporingshandelingen behoeven te worden verricht. Een beperking van het gebruik van de (eventueel wel door opsporingshandelingen) verworven gegevens tot politiedoeleinden zou volgens het Jaarverslag kunnen worden bereikt door het gegevenverstreckende land de bevoegdheid te geven de mate en wijze van het gebruik van de gegevens door het ontvangende land te bepalen.

Opmerkelijk is de terminologie, die in het Jaarverslag wordt gehanteerd. Er is sprake van opsporingshandelingen, van opsporingsmiddelen en ook van dwangmiddelen. Het is niet duidelijk wat precies met deze termen wordt bedoeld. Dit hangt vermoedelijk samen met de wettelijk dubieuze status van pro-actief politiewerk. De term *opsporingshandelingen* komt ook voor in het zojuist aangehaalde artikel 552i, tweede lid, Wetboek van Strafvordering. Daar wordt met de term opsporingshandelingen kennelijk gedoeld op *dwangmiddelen*. De aanduiding *opsporingsmiddelen* komt, meen ik, niet in de wet voor, maar het woord opsporing heeft natuurlijk een duidelijke strafvorderlijke connotatie. De wijze waarop dit begrip in het jaarverslag wordt gebruikt maakt wel duidelijk, dat het gaat om politie-activiteiten die zoals reeds werd vermoed, op wankel juridische basis berusten. De suggestie van A.G.-Meijers in zijn conclusie voor HR 1987, 564 om opsporing in een bredere zin op te vatten dan in het Wetboek van Strafvordering is door de Hoge Raad niet gevolgd.²¹ Meijers stelde, dat bepaalde rechermethoden, evenals controlebevoegdheden van de WED, opsporingsmiddelen zijn die naar hun aard worden gehanteerd en mogen worden gehanteerd voordat er van een verdachte sprake is. Tevens verwijst Meijers in dat verband naar het fenomeen van de infiltratie door

19. Jaarverslag Openbaar Ministerie 1987, p. 15.

20. Zie in dit opzicht ook J. Naeyé, 'Legitimatieplicht voor gekleurde buitenlanders', in NJB, 1 oktober 1988, p. 1193-1198.

21. Zie over dit arrest Jacco BOEK en Hans NIJBOER, 'Vigilat ut requiescant. De politie en de geheime daadwerkelijke handhaving van de (rechts?)orde in strafzaken', in Recht en kritiek 13 (1987) 4, p. 342-354.

politie in criminele milieus.²² De Hoge Raad kwam in het Schaduw-arrest tot het oordeel, dat observatie kan geschieden ter uitvoering van de in artikel 28 Politiewet omschreven taak. Een daarop gebaseerde observatie zal naar strekking van artikel 28 Politiewet moeten worden beoordeeld.²³ Een observatie *met het oog op de opsporing van nog te plegen strafbare feiten* is als zodanig niet door de Hoge Raad in het Schaduw-arrest gelegitimeerd. Observatie als opsporingsmiddel dient dan ook gebaseerd te zijn op een strafvorderlijke bevoegdheid.²⁴

Het Openbaar Ministerie is helaas rijkelijk vaag wanneer in het jaarverslag geschreven wordt over gegevensverzameling voor de preventie en de misdaadanalyse met behulp van opsporingsmiddelen. Zij geeft wel feitelijk aan, dat het opsporingsmiddel van niet-statistische observatie met zekere regelmaat wordt toegepast. Bij grensoverschrijding wordt met toestemming de observatie voortgezet of overgenomen na het passeren van de grens. Dit wordt tegenwoordig op ad hoc basis geregeld, behalve binnen de Benelux, omdat het Benelux-verdrag in artikel 27 een navolgingsrecht in de buurstaat kent. De kwestie van samenwerking bij grensoverschrijdende niet-statistische observatie komt zowel juridisch als technisch aan de orde, maar afwezig is een verhandeling met een meer sociologisch dimensie.²⁵ Daar staat tegenover, dat het 'droit de poursuite' binnen de Benelux nooit tot problemen aanleiding heeft gegeven. Maar tussen Nederland en andere Benelux-landen is op het gebied van de als absolute topper gekwalificeerde grensoverschrijdende criminaliteit (betreffende de illegale drugs), die veelvuldig in het geding is bij de niet-statistische observaties, ook nooit zo'n gespannen verhouding geweest als tussen Nederland en West-Duitsland. Wellicht meent men dat die spanning bij een harmonisering van beleid wel zal afnemen.

22. Voor de kwestie m.b.t. de WED zie A. MULDER, Schets van het economisch strafrecht, 4e druk, p. 118; voor de infiltratie Kamerstuk 19328 (zitting 1985-1986), nr. 1, in het bijzonder onder 2.1. Zie in dit verband ook de opmerkingen van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken over opsporing met behulp van vingerafdrukken in Kamerstuk 18600 (zitting 1984-1985), nr. 12 (zie ook NJB 1984, p. 1313).

23. Artikel 28 Politiewet ('dit stukje poëzie in het recht', naar een geveleugeld woord van SAMKALDEN) wordt overigens zeer verschillend geïnterpreteerd. Een niet-extensieve uitleg wordt naar aanleiding van de Lucky Luyk-noodverordening voorgestaan door L. DAMEN, 'De noodmaatregelen in Amsterdam gezien vanuit een staatsrechtelijk perspectief', NJB 1983, p. 37. J.J.H. SUIVER opteert in zijn preadvies 'Naar een codificatie van ordebevoegdheden', in Handelingen 1985 der Nederlandse Juristen-Vereniging deel I, tweede stuk (Zwolle 1985) en in zijn 'Artikel 28 Politiewet en de bevoegdheden van politieambtenaren bij de handhaving van de openbare orde', in NJB 1977, p. 798-801 eveneens voor een restrictieve uitleg. Naar aanleiding van het Schaduw-arrest toonde Th. W. VAN VEEN zich enthousiast voor een ruime interpretatie van art. 28 Politiewet, zie 'Verdacht, maar nog geen verdachte', in RM Themis, 1987, p. 421-423. P. MEVIS bespreekt de problematiek van een extensieve uitleg van art. 28 Politiewet vanuit een grondrechtenperspectief, zie: 'Preventieve observatie geobserveerd', in Delikt en Delinkwent, 18 (1988), p. 219-226.

24. Of zou het ook kunnen gaan om een 'buitenwettelijk justitieel dwangmiddel'? Deze hoogst opmerkelijke term is ooit terloops in een annotatie gebruikt door A.C. 't HART in verband met het fotograferen van aangehouden personen voor 'kortstondige administratieve doeleinden'. Zie: Dodewaardarrest, HR 8 mei 1984, NJ 1984, 741, p. 2657 tweede kolom.

25. Ook wordt niet ingegaan op de financiële aspecten. De moeizame totstandkoming van bovenlokale samenwerking binnen de Nederlandse politie (het INSPOL-project: Intensivering samenwerking politie) geeft geen reden tot optimisme voor degenen die structuur willen gaan geven aan deze samenwerking. Zie voor het INSPOL het Jaarverslag Openbaar Ministerie 1987, p. 39-40.

4. Drugs

Het hiervoor geciteerde streven te komen tot eenheid van beleid en op de onderlinge afstemming van de strafmaat zal op het gebied van drugs tot bijzondere problemen kunnen leiden. De afgelopen decennia zijn er tussen Nederland en West-Duitsland regelmatig conflicten ontstaan met betrekking tot het in Nederland gevoerde drugbeleid. Waar Nederland sedert de wijziging van de Opiumwet in 1976 een beleid voert, dat een duidelijke pragmatische inslag heeft, is West-Duitsland op de lijn van de totale uitbanning van drugs door strafrechtelijke repressie blijven voortgaan zonder daarbij de effectiviteit in ogenschouw te nemen. Het Nederlandse wettelijke onderscheid tussen 'drugs met onaanvaardbaar risico' (de zogenaamde 'hard drugs' op lijst 1 bij de Opiumwet) en andere illegale drugs (de 'soft drugs' op lijst 2 bij de Opiumwet) is door de Westduitsers sterk bekritiseerd. Bepaald furieus zijn de uitingen van de oosterburen over de wijze waarop in Nederland het opportuniteitsbeginsel (167 Sv, 242 Sv) wordt gehanteerd met betrekking tot de vervolging van strafbare feiten.²⁶ West-Duitsland heeft veelvuldig in Nederland buiten de Nederlandse autoriteiten om opsporingshandelingen verricht op het gebied van drugs.²⁷ Er zijn voorts duidelijke conflicten geweest rond de 'gedoogde huisdealer in soft drugs' (onder meer in 1982 met betrekking tot De Kokerjuffer te Enschede). West-Duitsland heeft in de twee affaires rond Harm Dost ook nog eens laten zien niet te aarzelen op het specifieke terrein van de drugcriminaliteit de Nederlandse soevereiniteit niet au sérieux te nemen.²⁸ Verder heeft West-Duitsland met betrekking tot zaken als methadonverstrekkingen, het overwegen van heroïneverstrekking aan een beperkte groep 'zwaarverslaafden' veelvuldig fel geprotesteerd. Waar in Nederland de methadonverstrekking als een noodzakelijk bestanddeel in verscheidene hulpprogramma's wordt gezien, wordt in West-Duitsland zelfs de strikt medisch geïndiceerde methadonverstrekking gecriminaliseerd. Het laat mijns inziens geen twijfel, dat op het gebied van drugbeleid en drugbestrijding niet zozeer de wetgeving maar vooral de praktijk tussen West-Duitsland en Nederland in belangrijke mate verschillen.²⁹

26. In West-Duitsland kent men geen algemeen wettelijk opportuniteitsbeginsel, anders dan de overige Schengen-partners.

27. In twee kortgedinguitspraken oordeelden respectievelijk de President van de Rechtbank Haarlem op 7 mei 1986 en de President van de Rechtbank Den Haag op 22 juli 1986 over het optreden van Westduitse politiemannen die in Nederland zonder goedkeuring van de Nederlandse justitie als pseudo-koper/infiltrant werkzaamheden hadden ontplooid. Volgens de Haarlemse president was de Nederlandse soevereiniteit geschonden. De Haagse president vond van niet. Naar aanleiding van deze zaken heeft HAENTJES zich in Delikt en Delinkwent niet van ironie ontbloot afgevraagd of de Nederlandse soevereiniteit bij de opsporing van soft drugs samenvalt met die van West-Duitsland. Zie Delikt en Delinkwent 17 (1987) afl. 2, pp. 197-199. De minister heeft zich hier zowel in kennelijk bevestigende als ook in kennelijk ontkennende zin over uitgelaten Kamerstuk 19 200, V, nr. 42 versus Kamerstuk 19328, nr. 2.

28. Zie voor de zaken Dost: A. KRIKKE, 'De zaak Dost. Enige opmerkingen over de rechtsmacht van de Bondsrepubliek bij de bestrijding van verdovende middelen', in *Recht en kritiek* 2(1976)3, pp. 249-267; A.M.M. ORIE, 'Internationaal strafrechtelijke aspecten van de Dost-affaire', in: *NJB* 1976, pp. 1045-1059; Désirée PARIDAENS, 'Dost krijgt opnieuw een zware duitse pijp te roken', in *Recht en kritiek* 14 (1988) 3, p. 216-217.

29. J.M.A. VAN ATTEVELD geeft aan dat de verschillen in drugwetgeving tussen de Westeuropese landen niet opmerkelijk zijn: J.M.A. VAN ATTEVELD, 'Het Nederlandse drugsbeleid in vergelijking

In dat licht bezien is het merkwaardig hoe ogenschijnlijk probleemloos in het jaarverslag van het Openbaar Ministerie met de verhouding tot West-Duitsland ter zake van de drugbestrijding wordt omgesprongen. Op basis van bestaande uitleveringsverdragen, drugverdragen en oproepen van internationale organen wordt geconcludeerd tot een bestaande internationale solidariteit. Aan feitelijke fricties ter zake wordt voorbijgegaan. Het lijkt wel alsof op beslissende momenten bij het aangaan en goedkeuren van verdragen evenals bij het sluiten van akkoorden de mérites van de bestaande aanpak in het Nederlandse drugbeleid niet worden onderkend.³⁰ Artikel 8 van het Akkoord van Schengen bepaalt dat met het oog op de versoepeling van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen en in verband met de belangrijke verschillen tussen de wetgevingen de partijen zich verbinden 'op hun grondgebied de illegale handel in verdovende middelen met kracht te bestrijden en hun acties dienaangaande op efficiënte wijze te coördineren'.³¹

Zoals gesteld zijn er in het Nederlandse drugbeleid voorlopig nog eigenheden die zich niet laten inpassen in een op Westduitse leest geschoeide drugbestrijding. Dit geldt met name de wijze waarop in Nederland met de verkoop van cannabisproducten wordt omgegaan. Denk aan de gedoogde hasjverkoop in coffee-shops. Maar ook betreft dat de wijze van hulpverlening aan 'verslaafden aan hard-drugs' (zoals de methadonverstrekking en het anti-Aids programme met de ruil van injectiespuiten). Helaas kon in 1987 de vrees, dat Nederland ten behoeve van een naderende Europese harmonisering het eigen beleid prijs zou geven, gevoed worden door een aantal gebeurtenissen. In ieder geval is na de toetreding van Nederland in 1987 tot een in een Protocol gestoken amendement op het Enkelvoudig Verdrag waarmee een verscherpt internationaal toezicht op het Nederlandse beleid werd geaccepteerd, door de Nederlandse opstelling in Wenen bij de voorbereiding van een nieuw drugbestrijdingsverdrag opnieuw uiting gegeven aan de in Den Haag levende wil om internationaal niet meer als deviant te worden aangemerkt.³² In datzelfde perspectief ligt de overweging om te komen tot toetreding van Nederland tot het Verdrag inzake Psychotrope Stoffen (1971). De aankondiging van het voorne-

met andere West-europese landen: liberaal?', in: Tijdschrift voor Alcohol, Drugs en andere Psychotrope Stoffen, Jrg. 14, nr. 1, april 1988, pp. 3-11. In een reactie stelt L.J.S. WEVER (zie Tijdschrift voor Alcohol, Drugs en andere Psychotrope Stoffen (1988, 14, nr. 3, pp. 115-116), dat het verschil inderdaad niet zit in de wetgeving, maar vooral in de praktijk. De auteurs verschillen van mening over de beoordeling van de verschillen in de praktijk van het drugbeleid in de Westeuropese landen.

30. De analyse die wordt gegeven door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in het Rapport Rechtshandhaving ('s-Gravenhage 1988), pp. 121-139, maakt duidelijk dat een verscherpte repressie averechtse effecten zal sorteren en dat in feite decriminaliserende initiatieven de voorkeur verdienen.

31. Op de Nederlands-Duitse Parlementariërsconferentie van 24 februari 1986 liet men zich ook positief uit inzake de samenwerking bij de drugbestrijding zonder het ingrijpende verschil in visie op drugbeleid in de betrokken landen onder ogen te zien. Zie Delikt en Delinkwent (1986) 16, p. 609.

32. Met het nieuwe verdrag wordt beoogd de internationale coördinatie van criminele drugbestrijding te verbeteren. Dit verdrag zal vooral de samenwerking bij het opsporen, inbeslagnemen en verbeurden verklaren of ontnemen van met drughandel verworven vermogenswinsten regelen. Overigens regelt dit verdrag niet hoe Zwitserland, door RÜTER aangeduid als de grote heler van Europa, zou moeten worden aangepakt. (Zie voor een specifieke bespreking van de problematiek van de blokkering en inbeslagneming in Zwitserland van buitenlands vermogen uit of bestemd voor drugshandel: Irma WEISS, 'Einziehung in der Schweiz liegender Vermögen aus ausl. Drogenhandel', In Schweiz. Zeitschrift für Strafrecht, 1985, p. 190-209).

men tot toetreding gedaan door minister Korthals Altes op de internationale drugconferentie te Wenen, komt in zekere zin als een verrassing, omdat (ook van ambtelijke zijde) sedert 1971 voortdurend is gewezen op technische gebreken in het Verdrag, alsmede op het voor Nederland overbodig karakter ervan, maar past wel in het kennelijk streven om het imago van tolerantie op te geven.

Het gaat tot dusver vermoedelijk niet alleen om symbolische gestes, al spelen die wel een belangrijke rol. Op het gebied van het hasjbeleid wordt ook aan een nieuw Nederlands imago gewerkt. Dit blijkt niet slechts uit de ongewoon snelle reactie, die afgelopen jaar volgde op het internationaal protest tegen de opening van het Eerste en Enige Hasjmuseum in Amsterdam. Nadat die onderneming de televisiejournals in Duitsland en Engeland had gehaald, werd onmiddellijk 'aan deze misstand (Korthals Altes) een eind gemaakt. Uit andere feiten blijkt eveneens dat in hasjbeleid een zekere verharding optreedt. Denk bijvoorbeeld aan het inzetten van undercover-agenten in koffieshops van The Bull Dog, die daar een bestelling plaatsen van dertig kilo hasj om daarna een inval te doen.

Dat deze feiten zich voordeden in 1987 is in zoverre merkwaardig, omdat nu juist na jarenlange pure verwerping van het Nederlandse beleid er althans in wetenschappelijke kring meer aandacht in het buitenland leek te ontstaan voor de waarde van de pragmatische en realistische argumentatie waardoor het Nederlandse beleid inzake cannabis werd gedragen.³³ In 1987 heeft de Minister van Justitie in het buitenland overigens nog wel meermalen de Nederlandse scheiding tussen drugs met onaanvaardbaar risico en andere drugs waaronder cannabisprodukten laten uitdragen (op de al genoemde conferentie te Wenen en in de Pompidougroep in Londen). Maar hij heeft ook erkend dat de opheffing van binnengrenzen in de EG gepaard zal gaan met een striktere politiek ten aanzien van cannabis.³⁴

Het verscherpte beleid ten aanzien van cannabisprodukten is ook op te maken uit de reactie van de Staatssecretaris van Justitie op het rapport Drugvrije Detentie. Zij merkt op dat nadrukkelijk ook aandacht gegeven dient te worden aan cannabisprodukten, omdat die evenals de harddrugs tot subcultuurvorming en bijhorende, informele machtsposities aanleiding geven.³⁵

33. Zie voor een uitstekende verwoording daarvan Ed. LEUW, 'Enkele dilemma's van rationeel drugsbeleid', in *Drugs en strafrecht. Justitiële Verkenningen* 3-1987. Zie ook D.J. KORF, 'Twintig jaar softdrug-gebruik in Nederland: een terugblik vanuit prevalentiestudies', in *Tijdschrift voor Alcohol, Drugs en andere Psychotrope Stoffen*, Jaargang 14, nr. 3, juli 1988, p. 81-88.

34. Vanuit politiekering zijn er verschillende geluiden te horen die dat toejuichen. In het Algemeen Politieblad 136 (1987) 21 (17 okt) schrijft V. DE BRUYNE over 'Bestrijding hasjhandel vergeten prioriteit'. Hij bepleit hernieuwd scherp optreden tegen de hasjhandel. In de nieuwjaarsredes van verscheidene politiechefs werd 1988 ingeluid als het jaar waarin de winsten uit de hasjhandel moeten worden aangepakt, omdat daarmee 'de georganiseerde misdaad' zich zou voeden. Er wordt zelfs geen schijn van een poging gedaan de stelling empirisch te onverbouwen.

35. De aangekondigde maatregelen betreffen: verplichte urinecontroles, grotere betrokkenheid van consultatiebureaus bij de penitentiaire inrichtingen en adequate medische zorg. De urinecontroles zullen een rol spelen bij het selectie en plaatsingsbeleid, alsmede bij de toepassing van de verlofregeling. Een drugvrij centrum voor verslaagde zelfmelders wordt voorbereid, waarbij zowel een detoxificatiekuur als een intensief begeleidingsprogramma noodzakelijk worden geacht. De maatregelen worden gefaseerd ingevoerd. Daarvoor is vanaf 1989 meer dan twee miljoen structureel beschikbaar.

In dit overzicht van tekenen van een verscherpt drugbeleid kan tenslotte niet onvermeld blijven, dat de debatten over dwangbehandeling van problematische druggebruikers intensiever worden.³⁶

De opsomming van tekenen van een verscherpt drugbeleid zou kunnen suggereren, dat de Minister van Justitie de pragmatisch onderbouwde lijn in het drugbeleid heeft verlaten. Maar die constatering gaat weer te ver. Er is een zekere spanning tussen de internationaal beleden solidariteit, het bijstellen van het imago en het tegelijkertijd verbaal vasthouden aan bepaalde typisch Nederlandse aspecten van drugbeleid. De Minister van Justitie lijkt zich langzaam maar zeker in een lastige positie te manoeuvreren. Waar dat toe leidt is zowel in het Jaarverslag van het Openbaar Ministerie als ook in de memorie van toelichting bij de justitiebegroting zichtbaar. In het Jaarverslag van het Openbaar Ministerie wordt gesteld:

'Er lijkt vooralsnog geen aanleiding te bestaan in het zicht van het openstellen van de grenzen tussen de vijf Schengen-landen het Nederlandse justitiële drugbeleid opnieuw in overweging te nemen. Zoals bekend maakt in geen van onze buurlanden de strafwetgeving onderscheid tussen soft- en harddrugs. Niettemin wordt in de buurlanden evenals intussen vrijwel overal ter wereld beleidsmatig wel degelijk onderscheid gemaakt in vervolging en bestraffing van harddrugs- tegenover soft-drugdelicten'.³⁷

Waarin dit onderscheid inzake de vervolging bij onze Oosterburen dan wel zou bestaan wordt helaas niet duidelijk gemaakt. De pragmatische verdediging van het Nederlandse drugbeleid wordt een bladzijde verder bondig verwoord:

'Het tot dusverre in ons land gevoerde drugbeleid heeft bovendien niet geleid tot een onevenredig grote verspreiding van het druggebruik. De verspreiding van het heroïnegebruik lijkt sinds 1980 dalende te zijn, terwijl de gemiddelde leeftijd van initiële gebruikers is gestegen. Het aantal heroïne-doden wegens overdosis is in ons land aanzienlijk geringer dan in landen om ons heen. Ook het percentage druggebruikers/aidspatiënten is in ons land significant minder hoog dan in de landen om ons heen. En voor wat de softdrugs betreft heeft het verminderen van de strafrechtelijke risico's die verbonden zijn aan het gebruik van en de kleinschalige handel in cannabisproducten, niet geresulteerd in een sterke verspreiding van dit gebruik. Het relatief gunstige beeld dat de Nederlandse situatie biedt van de relatie tussen druggebruik en volksgezondheid geeft met andere woorden geen aanleiding om onder buitenlandse invloed een verscherping van het strafrechtelijke beleid te overwegen'.³⁸

Maar hoe verhoudt deze duidelijke taal zich tot de in het Jaarverslag van het Openbaar Ministerie geroemde eenheid van strafrechtelijk beleid, van vervolging en van straftoemeting? Welnu, de strekking daarvan was te voorkomen dat er in een Europa zonder binnengrenzen toevluchtsoorden van tolerantie en mildheid zouden ontstaan waar de criminaliteit naar toe zou trekken. De Minister van Justitie heeft bedacht dat het bewaren van een drugbeleid met een eigen gezicht wel te

36. In de special van Justitiële Verkenningen 3-87 over Drugs en strafrecht komt M. SIJES na een bespreking van 'Gedwongen behandeling van druggebruikers in West-Duitsland en Zweden' tot het oordeel dat gedwongen behandeling in Nederland niet moet plaatsvinden. Rationele gronden voor de invoering van deze of gene vorm van verholde of openlijke dwangbehandeling zijn niet aan te voeren. Maar wellicht eist de eenwording van Europa ook hier haar tol.

37. Jaarverslag Openbaar Ministerie 1987, p. 23.

38. Jaarverslag Openbaar Ministerie 1987, p. 24.

verenigen is met de *strekking* die ten grondslag ligt aan het pleidooi voor eenheid van beleid inzake vervolging en straftoemeting. De 'oplossing' die is te vinden in de memorie van toelichting bij de justitiebegroting heeft drie onderdelen, die zijn 'gericht op een meersporenbeleid tot het neutraliseren van de factoren die in Nederland een aantrekkende werking uitoefenen'.

De eerste factor, het voordeel voor buitenlanders van het relatief milde strafrechtelijke en penitentiaire klimaat in Nederland kan, aldus de Minister van Justitie, worden teniet gedaan door toepassing van de actieve overdracht van strafvervolging.³⁹ Met de actieve overdracht kan worden bereikt dat enerzijds de Schengenlanden desgewenst een binnenlands beleid kunnen volgen ten aanzien van hun eigen onderdanen en ingezetenen, maar dat anderzijds de overige landen van dat beleid geen ongewenste gevolgen behoeven te ondervinden. Voor Nederland betekent dit dat het genuanceerde Nederlandse drugbeleid kan worden gehandhaafd, terwijl de onderdanen en de ingezetenen van de Bondsrepubliek Duitsland terzake van de door hen in Nederland gepleegde feiten in hun land van herkomst hetzelfde niveau van rechtshandhaving ervaren als de andere justitiabelen aldaar.⁴⁰

De tweede factor betreft de veronderstelling, dat de Nederlandse hulpverlening aantrekkelijker is dan die in de buurlanden. De buurlanden worden daarom opgeroepen een equivalente hulpverlening op te zetten. De 'oplossing' de Nederlandse hulpverlening niet voor buitenlanders open te stellen wordt in Amsterdam al geëffectueerd. Aan niet in Amsterdam gevestigde buitenlanders wordt uitsluitend in acute noodgevallen methadon verschaft. In de memorie wordt aangetekend, dat deze oplossing uit humanitair oogpunt niet de voorkeur verdient.

De derde factor die een drijfveer 'voor verslaafden' (?) zou vormen om naar Nederland te komen is de ruime beschikbaarheid van softdrugs hier te lande. Aan de bestaande criteria, die bij het gedogen van coffeeshops die cannabisprodukten verkopen in acht worden genomen (geen vermenging met harddrugshandel, geen verkoop aan minderjarigen, geen reclame, geen aanzienlijke overlast voor de omwonenden) moet volgens de minister een nieuw criterium worden toegevoegd, namelijk het gehoorzamen van het verbod van: 'het verkopen van softdrugs aan onderdanen uit de overige Schengenlanden dan wel aan buitenlanders in het algemeen'.

De wijze waarop de positieve aspecten van het Nederlandse drugbeleid moeten worden afgeschermd van de negatieve gevolgen van een unificatie is spitsvondig maar zwak en op z'n zachtst gezegd weinig elegant. Discriminatie van buitenlanders is de kern van de gekozen methode. En zo wordt als het ware het dilemma gecreëerd te kiezen voor een eigen drugbeleid en discriminatie van buitenlanders

39. In dit verband kan worden vermeld, dat in de jurisprudentie het differentiëren van de straftoemeting naar de nationaliteit van de verdachte geoorloofd is bevonden: zie HR 9 december 1986, NJ 1987, 540: 'De overweging in de strafmotivering aangaande 'buitenlandse criminelen' is niet in strijd met art. 14 lid 1 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten of art. 1 Grondwet'.

40. Memorie van Toelichting bij de Justitiebegroting, Hoofdstuk V, p. 40, waar vervolgens wordt gesteld, dat de verdachte niet 'vogelvrij' zal worden, omdat allerlei beginselen waarborgen zullen bieden. De Justitiebegroting loopt hier te optimistisch op de onderhandelingen vooruit. Inmiddels is duidelijk geworden dat de overdracht van strafvervolging terzake drugdelicten voorlopig helemaal van de baan is (bron: mededeling J.J.E. SCHUTTE voor de vergadering van het Gezelschap voor Internationaal Strafrecht op woensdag 11 oktober 1988 te Den Haag).

enerzijds of gelijkheid tussen Nederlanders en buitenlanders maar dan geen eigen drugbeleid anderzijds.

5. Slot

De vraag of de nadagen van het Nederlands strafrecht zijn ingeluid kan aan de hand van de memorie van toelichting bij de Justitiebegroting over 1989 en aan de hand van het Jaarverslag Openbaar Ministerie 1987 niet worden beantwoord. Evenmin kan worden gezegd of dat zo onwenselijk zou zijn. Aangegeven is dat het Nederlandse straf(proces)recht in verscheidene opzichten grimmiger is geworden. Van een opmerkelijk mild strafrecht en een strafprocesrecht dat aan hoge eisen van goede procesorde voldoet, is geen sprake (meer). Gegeven die situatie is een internationalisering toch al minder te vrezen. Daar waar het Nederlandse strafrechtelijke beleid nog duidelijke afwijkingen vertoont ten opzichte van het buitenland, in het bijzonder op het terrein van de illegale drugs, wordt door de Minister van Justitie voorgesteld de eigenheid te bewaren door middel van discriminatie van buitenlanders, alsof het de zorg van de Nederlandse staat geworden is om beleid van andere staten ten aanzien van hun burgers hier te realiseren, ook al is dat beleid naar hier levende wetenschappelijke inzichten desastreus voor de gezondheid van betrokkenen en fnuikend voor de ontwikkeling van de drugproblematiek in het algemeen. In dit opzicht is zeker geen aanvaardbare oplossing bereikt om een zekere verscheidenheid in de eenheid te bewaren. De openstelling van grenzen gaat gepaard met andere verschijnselen die ook tot reserves aanleiding geven. Openstelling van grenzen, afschaffing van personencontroles bij de binnengrenzen van België, Luxemburg, Frankrijk, West-Duitsland en Nederland, dat wekt de indruk van een in controlerend opzicht terugtrekkende overheid. Maar de afschaffing van deze personencontroles zal volgens het Openbaar Ministerie gepaard moeten gaan met invoering van een verplichte legitimatie, geïntensiveerde politieke samenwerking en met de opzet van grote netwerken van gegevenssystemen. Het lijkt er op dat men in Europa op weg is naar een strafrecht met onbegrensde mogelijkheden.