COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 10.12.2009
COM(2009)669 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

over de tenuitvoerlegging van Kaderbesluit 2004/757/JBZ betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel

[SEC(2009)1661]

1. METHODE

Kaderbesluit 2004/757/JBZ[1] beoogt de vaststelling van minimumvoorschriften betreffende de bestanddelen van de strafbare feiten op het gebied van de illegale handel in drugs en in precursoren, die als grondslag kunnen dienen voor een gemeenschappelijke aanpak op het niveau van de EU van de bestrijding van die handel[2].

De doeltreffendheid van de geleverde inspanningen hangt voornamelijk af van het nader tot elkaar brengen van de nationale uitvoeringsmaatregelen[3], die de Commissie dient te beoordelen in dit verslag[4]. Daartoe heeft ze de gebruikelijke evaluatiecriteria gehanteerd om de tenuitvoerlegging van kaderbesluiten te onderzoeken (nuttig effect, duidelijkheid en rechtszekerheid, volledige toepassing, tijdige omzetting)[5], alsmede specifieke criteria, met name de effectiviteit (daadwerkelijke toepassing) en doeltreffendheid (uit het oogpunt van de internationale justitiële samenwerking) van het kaderbesluit.

Op 1 juni 2009 hadden 21 lidstaten[6] de Commissie een antwoord verstrekt. De volgende zes lidstaten hebben bijgevolg niet voldaan aan de kennisgevingsverplichting overeenkomstig artikel 9, lid 2, en worden niet in aanmerking genomen in dit verslag: Cyprus, Spanje[7], Griekenland[8], Italië, Malta, en het Verenigd Koninkrijk.

2. ANALYSE VAN DE NATIONALE UITVOERINGSMAATREGELEN

2.1. Definities (artikel 1)

Wat de definitie van "drugs" en "precursoren" betreft, verwijst artikel 1 naar de door alle lidstaten geratificeerde verdragen van de Verenigde Naties van 1961, 1971 en 1988[9], en naar de rechtstreeks van toepassing zijnde communautaire wetgeving inzake precursoren[10].

In weerwil van het feit dat bepaalde lidstaten (CZ, DE, HU, SI, BG) hun definities niet hebben meegedeeld, stelt de Commissie aldus op basis van de door de andere lidstaten verstrekte gegevens vast dat artikel 1 geen uitvoeringsprobleem oplevert, aangezien deze definities zijn opgenomen in bruikbare en reeds bestaande nationale maatregelen.

---

1 PB L 335 van 11.11.2004, blz. 8.

2 Overweging 3.

3 Overweging 9.

4 Artikel 9.

5 COM(2001) 771 van 13.12.2001, punt 1.2.2.

6 Van deze lidstaten heeft Bulgarije echter de regelgeving waarnaar het in zijn antwoord verwijst slechts zeer gedeeltelijk overgezonden. Hiermee wordt dus slechts ter informatie en onder voorbehoud rekening gehouden.

7 Spanje heeft de Commissie in 2006 en 2008 echter meegedeeld dat de omzettingsmaatregelen deel uitmaken van een hervormingsproject van het strafrecht dat op dat moment werd uitgevoerd.

8 Griekenland heeft de Commissie in 2008 echter meegedeeld dat een uitvoeringswet eerstdaags zou worden besproken in het Parlement.

9 Het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen van 1961, zoals gewijzigd door het Protocol van 1972 tot wijziging van het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen van 1961; het Verdrag van Wenen van 1971 inzake psychotrope stoffen; het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen van 20 december 1988.

10 Verordeningen (EG) nr. 111/2005 en nr. 273/2004, zie werkdocument blz. 7.

Wat het begrip "rechtspersoon" betreft, maakt artikel 1, lid 3, gebruik van de door verschillende kaderbesluiten gehanteerde standaarddefinitie. Zeven lidstaten (CZ, DE, LU, PT, SE, SI, SK)[11] hebben geen informatie verstrekt.

2.2. Strafbare feiten op het gebied van de illegale handel in drugs en precursoren (artikel 2)

De in artikel 2 beschreven gedragingen zijn die welke in artikel 3 van het verdrag van 1988 zijn opgesomd. Er is echter één belangrijk verschil: gedragingen die het persoonlijk gebruik betreffen, vallen niet onder het kaderbesluit (artikel 2, lid 2).

Bovendien beperkt het verslag zich wat drugsprecursoren betreft tot strafbare feiten op het gebied van de illegale handel. Sancties voor inbreuken op de bepalingen van de communautaire verordeningen ter zake worden bijgevolg niet onderzocht.

2.2.1. Strafbare feiten op het gebied van de illegale handel in drugs (artikel 2, lid 1, punten a, b en c)

Over het algemeen wordt de letterlijke tekst van artikel 2 nooit volledig overgenomen in de nationale wetgeving van de lidstaten. Het blijkt dat in voorkomend geval het gebruik van algemene formuleringen in of een ruime interpretatie door de wet deze formele leemten helpen opvullen. Zo zijn bijvoorbeeld begrippen als *productie* en *vervaardiging* in de praktijk vaak onderling verwisselbaar, en kunnen niet in de wet genoemde gedragingen worden bestraft via het verbod op het *bezit*, een evidente voorwaarde voor alle vormen van illegale handel.

Tien lidstaten (AT, BE, FI, HU, IE, LV, LU, NL, PT, RO) nemen in hun wetgeving alle of nagenoeg alle bedoelde gedragingen over. Vier lidstaten (DE, EE, FR, SE) nemen slechts een gedeelte over maar leven het kaderbesluit toch na door het gebruik van algemene termen. Zeven lidstaten (BG, CZ, DK, LT, PL, SI, SK) beschikken over een iets meer dubbelzinnige wetgeving[12], die niet volledig waarborgt dat het kaderbesluit op een voldoende heldere en precieze manier wordt toegepast.

2.2.2. Strafbare feiten op het gebied van de illegale handel in precursoren (artikel 2, lid 1, punt d)

Het in de meeste lidstaten reeds geldende recht voldoet aan artikel 2, lid 1, punt d, hetzij doordat de illegale handel in precursoren en drugs op dezelfde manier wordt behandeld - waarbij dezelfde gedragingen worden bestraft (BE, BG, CZ, DE, SI, SK) -, hetzij doordat er strafbare feiten worden erkend die specifiek zijn voor de illegale handel in precursoren, waarvan het toepassingsgebied groter is zonder daarom vergelijkbaar te zijn met de illegale handel in drugs (AT, EE, FI, HU, IE, LT, LU, LV, NL, PL, PT). Om die reden vallen de invoer, de uitvoer en het bezit dikwijls onder het strafbare feit (HU, IE, LU, LV, PT).

Na de vaststelling van het kaderbesluit hebben slechts twee lidstaten (RO, SE) hun wetgeving gewijzigd om te voldoen aan artikel 2, lid 1, punt d.

---

[11] BG heeft verduidelijkt dat in zijn wetgeving geen enkele definitie van het begrip "rechtspersoon" voorkomt.

[12] Zie werkdocument blz. 9.

Twee lidstaten (DK, FR) verklaren daarentegen dat de handel in precursoren niet als zodanig wordt erkend in hun strafrecht, maar enkel kan worden bestraft als poging tot of medeplichtigheid aan de illegale handel in drugs. De Commissie werpt ernstige twijfels op over de verenigbaarheid van deze systemen en stelt zich in het bijzonder vragen bij de tenuitvoerlegging van artikel 3[13]. Ze vreest namelijk dat het gebrek aan afzonderlijke strafbare feiten op het gebied van de illegale handel in precursoren aan een daadwerkelijke aanpak van deze illegale handel in de weg staat, met name wat de poging, uitlokking en medeplichtigheid betreft.

Hoewel de door het kaderbesluit verboden gedragingen inzake precursoren eveneens verboden zijn volgens het nationale recht, dient bijgevolg toch te worden vastgesteld dat het kaderbesluit slechts een beperkte invloed heeft gehad.

2.3. Uitlokking, medeplichtigheid en poging (artikel 3)

Bij de omzetting van artikel 3 zijn geen grote problemen opgetreden: de Commissie meent dat 18 van de 21 lidstaten die de gevraagde informatie hebben verstrekt over een verenigbare wetgeving beschikken[14]. Twee van die 18 lidstaten (FI, SE) hebben hun wetgeving gewijzigd met dit doel voor ogen en twee (DE, SE) maken eveneens gebruik van de door artikel 3, lid 2, aangeboden mogelijkheid.

2.4. Sancties (artikel 4)

2.4.1. Strafbare feiten zonder verzwarende omstandigheden (artikel 4, lid 1)

Bij vijf lidstaten (BG, LT, LV, NL, SE) levert de wetgeving interpretatieproblemen op die met name te wijten zijn aan een gebrek aan informatie. De drempel van één jaar wordt steeds gerespecteerd: in werkelijkheid liggen de maximumstraffen in de meeste lidstaten zelfs veel hoger. Aldus kunnen in twaalf lidstaten (BG, FR, HU, IE, LT, LV, NL, PL, PT, RO, SI, SK) de sancties oplopen tot meer dan het dubbele van de door het kaderbesluit voorgestelde marge, d.w.z. maximumstraffen van zes jaar of meer, soms zelfs van twintig jaar of levenslang. De wettelijke ongelijkheid tussen de lidstaten lijkt aldus over het geheel genomen onveranderd.

Tezelfdertijd zijn maximumstraffen pas zinvol als strafbare feiten effectief worden vervolgd en de rechter nadien effectief straffen uitspreekt. Een vergelijking van de rechtspraktijk in elke lidstaat zou nuttig zijn om na te gaan in welke mate het doel van het nader tot elkaar brengen van nationale systemen in de praktijk wordt bereikt.

De complexiteit van het Nederlandse systeem en het debat inzake coffeeshops verdienen in dit verband bijzondere aandacht. De verkoop van softdrugs in coffeeshops is het gevolg van een – weliswaar streng gereglementeerd – gedoogbeleid met betrekking tot een door de wet nog steeds als strafbaar beschouwde praktijk. De richtsnoeren van het Openbaar Ministerie inzake coffeeshops leggen de limiet op 5 gram cannabis per persoon om de zaak te seponeren. Indien de Nederlandse wetgeving bijgevolg voldoet aan artikel 4, lid 1, hangt het gedoogbeleid inzake coffeeshops met name af van het principe van de opportuniteit van vervolging, waarover de Commissie zich niet heeft uit te spreken. Aangezien het kaderbesluit de zwaarste

---

[13] DK heeft verduidelijkt dat de poging tot poging (sic) en tot medeplichtigheid strafbaar zijn, FR heeft geen commentaar gegeven.

[14] Drie lidstaten (BG, HU, RO) hebben onvoldoende informatie verstrekt.

vormen van strafbare feiten betreft, stelt de Commissie zich in het bijzonder vragen bij het probleem van de bevoorrading van dergelijke coffeeshops door criminele netwerken op grotere schaal.

De Commissie stelt bijgevolg vast dat alle omgezette nationale wetgevingen[15] formeel verenigbaar zijn, maar ze betreurt dat de regelingen zo sterk verschillen en stelt zich vragen bij de praktische toepassing ervan.

2.4.2. Gekwalificeerde misdrijven op het gebied van illegale drugshandel (artikel 4, lid 2)

Twintig van de 21 lidstaten die hebben geantwoord[16] voldoen aan het door artikel 4, lid 2, vereiste sanctieniveau. De maximumstraffen variëren echter eerder van 10 tot 15 jaar. Tien lidstaten (AT, BE, CZ, DK, EE, FI, HU, LT, LU, SE) leggen een maximumstraf van 10 jaar op en acht lidstaten (BE, CZ, DK[17], DE, HU, LT, LV, SK) een maximumstraf van 15 jaar. Zes lidstaten (FR, HU, IE, LU, RO, SE) zijn nog aanzienlijk strenger terwijl slechts vier lidstaten (AT, LT, NL, PL) maximumstraffen opleggen van 5 à 8 jaar.

Acht lidstaten (AT, CZ, DK, DE, FI, NL, SE, SK) houden rekening met de hoeveelheid drugs en de gezondheidsschade, terwijl acht andere (BE, EE, HU, LT, LU, LV, PL, RO) enkel rekening houden met één van beide elementen. Tot slot maakt de wetgeving van vijf lidstaten (BG, FR, IE, PT, SI) geen melding van deze elementen. Voor zover de op het basisdelict gestelde maximumstraf in die lidstaten overeenstemt met het door artikel 4, lid 2, vereiste niveau of dit zelfs overtreft, vormt dit eventuele gebrek aan differentiëring geen probleem.

De Commissie meent bijgevolg dat artikel 4, lid 2, op een voldoende niveau ten uitvoer wordt gelegd voor zover de strafmaten worden gerespecteerd. Voorts valt op te merken dat deze laatste vaak strenger zijn en dat dertien lidstaten de elementen "hoeveelheid drugs" en/of "gezondheidsschade" niet in hun wetgeving hebben opgenomen.

2.4.3. Verzwarende omstandigheid: feiten gepleegd in het kader van een criminele organisatie (artikel 4, leden 3 en 4)

(1) Verzwarende omstandigheid: feiten gepleegd in het kader van een criminele organisatie / Drugs (artikel 4, lid 3)

In de strafwetgevingen van de meeste lidstaten van de EU inzake drugshandel wordt rekening gehouden met de rol van de georganiseerde misdaad. Zeventien lidstaten (AT, BE, CZ, DE, EE, FI, FR, HU, LT, LU, LV, NL, PL, PT, RO, SI, SK) passen namelijk maximumstraffen toe van minstens 10 jaar wanneer het strafbare feit is gepleegd in het kader van een criminele organisatie. NL heeft haar wet inzake verdovende middelen gewijzigd om er specifiek de deelname aan een criminele organisatie aan toe te voegen, naast de desbetreffende algemene bepaling van het strafwetboek. DK, IE en SE hebben geen specifieke bepaling in verband met de georganiseerde misdaad maar respecteren het voorgeschreven strafniveau. Tot slot beschikt de Commissie bij drie lidstaten (BE, LU, SI) niet over de nodige elementen om het begrip "criminele organisatie" te onderzoeken.

---

15 Zie het werkdocument over de marginale reserves met betrekking tot BG, LT, LV, SE.

16 Wegens een gebrek aan specifieke informatie werd geen rekening gehouden met BG.

17 16 jaar.

Overigens valt op te merken dat de lidstaten niet zoals het kaderbesluit verlangen dat het strafbare feit tevens grote hoeveelheden drugs of drugs die voor de gezondheid het schadelijkst zijn betreft[18].

Bovendien beschikken verschillende lidstaten over een hele waaier aan sancties naargelang de rol van de dader in de criminele organisatie (deelneming, leiding, financiering ...). Voor een klassiek strafbaar feit (deelneming) blijken de maximumstraffen over het algemeen meer dan 10 jaar te zijn. In acht lidstaten (BE, CZ, DE, LT, LV, NL, PT, SI) is de maximumstraf namelijk 15 jaar of meer, en in zes lidstaten (EE, FR, LU, PT, RO, SK) is dit zelfs 20 jaar of meer. Strafbare feiten die verband houden met illegale drugshandel in het kader van een criminele organisatie worden dus bestraft met veel strengere straffen dan vastgelegd in het kaderbesluit, en het daarin vastgestelde minimumniveau van de strafmaat wordt bijgevolg gerespecteerd.

(2) Verzwarende omstandigheid: feiten gepleegd in het kader van een criminele organisatie / Precursoren (artikel 4, lid 4)

In de strafwetgevingen van de meeste lidstaten van de EU inzake handel in precursoren wordt eveneens rekening gehouden met de rol van de georganiseerde misdaad, maar er bestaan meer onderlinge verschillen dan bij drugs.

Dertien lidstaten (CZ, DE, FI, HU, LT, LU, LV, NL, PL, PT, RO, SI, SK) hebben een wetgeving ter bestrijding van de illegale handel in precursoren die bovendien rekening houdt met de rol van de georganiseerde misdaad. Wat sancties betreft, stelt men opnieuw een strengere aanpak vast. Vijf lidstaten (CZ, FI, HU, LV, PL) leggen namelijk maximumstraffen van 6 tot 10 jaar op, terwijl acht lidstaten (DE, LT, LU, NL, PT[19], RO, SI, SK) maximumstraffen opleggen van ten minste 15 jaar[20].

Op te merken valt dat zeven lidstaten (AT, BE, DK, EE, FR, IE, SE) niet beschikken over wetgeving inzake criminele organisaties die toepasbaar is op precursoren, of hebben dit mogelijk niet meegedeeld[21]. Niettemin dient te worden vastgesteld dat de op basisdelicten toepasbare maximumstraffen op het gebied van de illegale handel in precursoren in bovenvermelde lidstaten reeds ten minste 5 jaar bedragen. Artikel 4, lid 4, wordt bijgevolg voldoende ten uitvoer gelegd.

2.5. Confiscatie (artikel 4, lid 5)

Dertien van de 21 lidstaten die hebben geantwoord (AT, DE, DK, EE, FI, FR, LU, LV, PL, PT, RO, SE, SK), hebben specifieke bepalingen inzake confiscatie meegedeeld die in hun drugswet zijn opgenomen, terwijl zes lidstaten (CZ, HU, IE, LT, NL, SI) kennis hebben gegeven van bepalingen uit hun strafwetboek. BE en BG hebben geen enkele bepaling verstrekt. Alle lidstaten nemen verdovende middelen in beslag wanneer strafbare feiten worden gepleegd. Wat de confiscatie van hulpmiddelen, opbrengsten en voorwerpen met dezelfde waarde betreft, verwijst de Commissie naar haar verslag[22] inzake de

---

18 Alleen Estland brengt dit in verband met de handel van grote hoeveelheden drugs.

19 In het geval van Portugal wordt de maximumstraf van 10 jaar met één derde verhoogd, d.w.z. net geen 15 jaar.

20 LT, LU, NL, RO en SK leggen daarenboven maximumstraffen op van ten minste 20 jaar gevangenis.

21 Voor DK en FR, zie commentaren bij artikel 2, lid 1, punt d.

22 COM(2007) 805 definitief, aangenomen op 17 december 2007.

tenuitvoerlegging van Kaderbesluit 2005/212/JBZ[23] van de Raad van 24 februari 2005 inzake de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, alsmede van de daarbij gebruikte hulpmiddelen en de door middel daarvan verkregen voorwerpen.

2.6. Bijzondere omstandigheden (artikel 5)

Artikel 5 staat de lidstaten toe een systeem van strafvermindering vast te stellen voor die personen die men gewoonlijk "spijtoptanten" noemt. Alle lidstaten hebben informatie verstrekt over hun nationaal systeem van strafvermindering, met uitzondering van BG, FI, NL en SI. In zes lidstaten (AT, HU, LU, LV, PT, RO) is daarenboven in hun drugswet een specifiek systeem van strafvermindering voor deze "spijtoptanten" opgenomen. Talrijke lidstaten maken een onderscheid naargelang de vervolging al is ingesteld of niet, en sommige voorzien naast strafvermindering ook in vrijstelling van straf. Geen enkele lidstaat heeft echter zijn wetgeving gewijzigd naar aanleiding van het kaderbesluit.

2.7. Aansprakelijkheid van en sancties tegen rechtspersonen (artikelen 6 en 7)

Wat artikel 6 betreft, ligt het grootste struikelblok in de erkenning van de passieve aansprakelijkheid van rechtspersonen (artikel 6, lid 2). Tien lidstaten (AT, DE, DK, FI, HU, IE, LT, NL, PL, RO) beschikken weliswaar over wetgeving die voldoet aan artikel 6, maar acht lidstaten (BE, BG, EE, FR, LU, LV, PT, SI) hebben niet voldoende informatie verstrekt, in het bijzonder in verband met artikel 6, lid 2. Twee lidstaten (CZ, SK) beschikken daarenboven over geen enkel juridisch kader dat de aansprakelijkheid van rechtspersonen regelt, terwijl de beperkte invulling die SE geeft aan het begrip "passieve aansprakelijkheid" niet voldoende is voor een volledige verenigbaarheid met artikel 6, lid 2. De omzetting van artikel 6, lid 3, vormt daarentegen geen groot probleem voor de lidstaten.

Wat artikel 7 betreft, voorziet LU, naast de twee lidstaten (CZ, SK) die verklaren nog niet over een juridisch kader hiervoor te beschikken, in een vorm van aansprakelijkheid voor rechtspersonen die geen financiële bestraffing met zich meebrengt, in tegenspraak met wat artikel 7, lid 1, voorschrijft. Tien lidstaten (AT, BE, DE, FI, FR, LT, LV, PL, RO, SE) hebben een wetgeving meegedeeld die formeel voldoet aan artikel 7, in tegenstelling tot acht andere lidstaten (BG, DK, EE, HU, IE, NL, PT, SI), die vooral wat de boetes betreft onvolledige of geen informatie hebben verstrekt.

Slechts drie lidstaten (FI, RO, SE) hebben hun wetgeving gewijzigd om te voldoen aan artikelen 6 en 7. De Commissie vestigt bijgevolg de aandacht van de lidstaten op het zwakke niveau van de in verband met de tenuitvoerlegging van het kaderbesluit ontvangen informatie inzake de aansprakelijkheid van rechtspersonen.

2.8. Bevoegdheid en vervolging (artikel 8)

Aangezien alle lidstaten het principe van territoriale bevoegdheid toepassen (artikel 8, lid 1, punt a)), concentreert het onderzoek zich op de analyse van punten b) en c), wanneer de inbreuk werd begaan buiten het nationale grondgebied. Overigens heeft lid 3 geen reden van bestaan meer sinds de inwerkingtreding van het Europees aanhoudingsbevel.

Het gebrek aan informatie met betrekking tot deels op het nationale grondgebied begane strafbare feiten buiten beschouwing gelaten, meent de Commissie dat elf lidstaten (AT, CZ,

[23] PB L 68 van 15.3.2005.

DE, DK, EE, FI, FR, LT, NL, PL, SE) over wetgeving beschikken die voldoet aan artikel 8 in zijn geheel. Tien lidstaten (BE, BG, HU, IE, LU, LV, PT, RO, SI, SK) hebben daarentegen de nodige informatie niet verstrekt.

Zes lidstaten (AT, DE, DK, EE, FR, SE) hebben de Commissie overeenkomstig artikel 8, lid 4, in kennis gesteld van hun besluit om gebruik te maken van lid 2, en ze hebben met name verklaard hun bevoegdheid uit te sluiten of te beperken wanneer een strafbaar feit buiten hun grondgebied wordt gepleegd ten voordele van een op hun grondgebied gevestigde rechtspersoon (lid 1, punt c)).

Niettemin blijft het niveau van tenuitvoerlegging onduidelijk daar acht lidstaten (BE, BG, HU, IE, PT, RO, SI, SK) onvoldoende informatie hebben verstrekt en geen verklaring hebben afgelegd met betrekking tot de tenuitvoerlegging van lid 1, punt c), terwijl slechts vijf lidstaten (CZ, FI, LT, NL, PL) zich hieraan hebben geconformeerd.

3. FUNCTIONEREN EN EFFECTEN OP DE JUSTITIËLE SAMENWERKING

De moeilijkheid bij de analyse van het functioneren van het kaderbesluit en het effect ervan op de justitiële samenwerking bestaat in essentie in het verzamelen van gegevens over de rechtspraktijk in de lidstaten. Hiervoor baseert de Commissie zich op informatie van Eurojust en het Europees Justitieel Netwerk (hierna "EJN" genoemd). Op 14 november 2008 heeft Eurojust een document doorgestuurd dat de door haar tussen 1 januari 2004 en 12 november 2008 geregistreerde statistieken inzake drugshandelszaken samenvat. De Commissie heeft op haar beurt alle contactpunten van het ENJ geraadpleegd door middel van een vragenlijst[24].

3.1. Bijdrage van Eurojust

Gedurende bovengenoemde periode werden 771 zaken betreffende illegale drugshandel geregistreerd in het college van Eurojust, volgens een duidelijk toenemend patroon: van 77 gevallen in 2004 naar 207 gevallen in 2007. Drugszaken vertegenwoordigen 20% van de door Eurojust tussen 2004 en 2008 behandelde zaken.

De lidstaten die het grootste aantal zaken betreffende drugshandel aan Eurojust hebben doorgegeven, zijn Italië (81 gevallen), Frankrijk (72 gevallen) en Nederland (71 gevallen), terwijl de minst betrokken lidstaten Malta (1 geval), Cyprus (1 geval), Ierland (2 gevallen) en Slowakije (2 gevallen) zijn.

De lidstaten waarop het vaakst een beroep werd gedaan, zijn Nederland (264 keer), Spanje (243 keer) en Italië (171 keer), terwijl de lidstaten waarop het minst vaak een beroep werd gedaan Malta (3 keer), Cyprus (8 keer), Slowakije (9 keer) en Letland (9 keer) zijn.

Over het algemeen blijkt uit de statistieken de bijzondere betrokkenheid van Nederland, Italië, Frankrijk en Duitsland, als vragende én als uitvoerende landen. Zweden en Portugal hebben een relatief groot aantal zaken betreffende drugshandel doorgegeven (respectievelijk 64 en 57), terwijl Spanje en het Verenigd Koninkrijk heel wat vragen kregen van andere landen (respectievelijk 243 en 102 keer). De minst betrokken lidstaten daarentegen, als vragende én als uitvoerende landen, zijn Malta, Cyprus, Letland en Slowakije.

[24] Deze documenten maken deel uit van het werkdocument.

Tot slot is het interessant op te merken dat van de 151 zaken die verband houden met één of meerdere misdaden betreffende drugshandel, er 65 te maken hebben met de deelname aan een criminele organisatie.

Bijgevolg blijkt uit deze informatie dat de justitiële samenwerking tussen de lidstaten sinds 2004 dankzij Eurojust ongetwijfeld vooruitgang boekt op het gebied van drugshandel. Op dit moment is het echter onmogelijk het effect van het kaderbesluit als zodanig los te koppelen van deze samenwerking en er de impact van te meten. De vragenlijst van het ENJ richt haar aandacht precies daarop.

3.2. Bijdrage van het Europees Justitieel Netwerk

Contactpunten van het EJN in tien lidstaten (CZ, DE, FI, FR, HU, IE, LV, LU, PL, PT) hebben de vragenlijst van de Commissie ingevuld.

Het algemene beeld dat naar voren komt uit hun bijdragen is dat hoewel het kaderbesluit bekend is bij de beoefenaars, het als minder belangrijk wordt beschouwd doordat het weinig veranderingen met zich heeft meegebracht in de nationale wetgeving. Aangezien het kaderbesluit enerzijds niet rechtstreeks betrekking heeft op de justitiële samenwerking en geen enkel land anderzijds over een centraal systeem lijkt te beschikken om de ontwikkeling van de justitiële samenwerking inzake drugshandel te meten, blijft met name de vraag naar het effect van het kaderbesluit op een dergelijke samenwerking onbeantwoord. Uit de antwoorden van de ondervraagde praktijkmensen blijkt vaak dat zij hierop nagenoeg geen kijk hebben, zoals bijvoorbeeld in FI, FR en PT.

Het contactpunt in Finland meent enerzijds dat de veranderingen die het kaderbesluit met zich heeft meegebracht miniem zijn en dat het de justitiële samenwerking niet beïnvloedt, en anderzijds dat het onmogelijk is objectieve besluiten te trekken, gegeven het gebrek aan achteruitgang en de afwezigheid van een controlesysteem dat toelaat een dergelijke invloed te meten.

Het contactpunt in Frankrijk vermeldt eveneens de afwezigheid van een systeem aan de hand waarvan de centrale administratie een precies zicht kan krijgen op alle verzoeken om rechtshulp in verband met drugs. De Franse rechterlijke instanties stellen een algemene verbetering vast van de manier waarop hun verzoeken om rechtshulp op het gebied van drugs worden afgehandeld, die toch sterk variëren naargelang de betrokken landen. Ze merken tevens op dat het inschakelen van verbindingsmagistraten of vertegenwoordigers van Eurojust vaak complexe, gecoördineerde acties mogelijk maakt. Het contactpunt besluit niettemin dat het moeilijk is te bepalen of deze verbeteringen het gevolg zijn van de omzetting van het kaderbesluit door de lidstaten, en dat de algemene verbetering van de samenwerking gedurende de laatste vijf jaar meer het gevolg lijkt van de verwerving van een Europese justitiële cultuur door de magistraten dan van de tenuitvoerlegging van dit instrument.

Volgens het contactpunt in Portugal is het kaderbesluit bekend maar wordt het over het algemeen weinig aangewend aangezien de nationale wetgeving reeds dezelfde krachtlijnen volgde. Er werd geen enkele bijzondere verandering opgemerkt inzake justitiële samenwerking, en een ruimer gebruik van de reeds van kracht zijnde regels die voortkomen uit de nieuwe samenwerkingsinstrumenten draagt de voorkeur weg.

4. CONCLUSIE

De tenuitvoerlegging van het kaderbesluit is niet volkomen bevredigend. De meeste lidstaten pasten weliswaar een aantal bepalingen reeds toe. Verschillende lidstaten hebben echter ook aangetoond, in hun vaak onvolledige antwoorden, dat ze hun geldende wettelijke voorschriften nog steeds niet hebben gewijzigd zoals vereist door het kaderbesluit. Zes lidstaten in het bijzonder hebben geen enkele informatie verstrekt. Het nader tot elkaar brengen van de nationale maatregelen in de strijd tegen de illegale drugshandel heeft bijgevolg weinig vooruitgang geboekt. De bijdragen van het ENJ bevestigen de beperkte invloed van het kaderbesluit. Bovendien is het moeilijk een verband vast te stellen tussen het kaderbesluit en de door Eurojust aangetoonde vooruitgang van de justitiële samenwerking. De Commissie maant bijgevolg de lidstaten die dit nog niet of slechts gedeeltelijk gedaan hebben aan om hun verplichtingen krachtens artikel 9 van het kaderbesluit na te komen en alle tenuitvoergelegde maatregelen zo snel mogelijk door te geven aan de Commissie en aan het Secretariaat-generaal van de Raad.