



Raad van de  
Europese Unie

**Brussel, 9 december 2022  
(OR. en)**

**15818/22**

**CORDROGUE 83  
SAN 655  
COHOM 154**

## **RESULTAAT BESPREKINGEN**

---

|                 |                                                                              |
|-----------------|------------------------------------------------------------------------------|
| van:            | het secretariaat-generaal van de Raad                                        |
| d.d.:           | 8 december 2022                                                              |
| aan:            | de delegaties                                                                |
| nr. vorig doc.: | 15227/22 + ADD 1                                                             |
| Betreft:        | Conclusies van de Raad over een op rechten gebaseerde aanpak van drugsbeleid |

---

Voor de delegaties gaan hierbij de conclusies van de Raad over een op rechten gebaseerde aanpak van drugsbeleid, die de Raad (Justitie en Binnenlandse Zaken) tijdens zijn 3920e zitting op 8 december 2022 heeft goedgekeurd.

**Conclusies van de Raad over een op rechten gebaseerde aanpak van drugsbeleid**

De Raad van de Europese Unie,

eraan HERINNEREND dat de EU-drugsstrategie tot doel heeft het welzijn van de samenleving en het individu te beschermen en te verbeteren, de volksgezondheid te beschermen en te bevorderen, het grote publiek een hoge mate van veiligheid en welzijn te bieden en de gezondheidskennis van het grote publiek te verbeteren<sup>1</sup>; dat zij gebaseerd is op het internationaal recht, met inbegrip van de internationale drugsbestrijdingsverdragen die het internationale rechtskader van het mondiale drugsbestrijdingsbestel vormen, alsook op het internationaal recht inzake de mensenrechten;

HERINNEREND aan de toezegging van de EU in de EU-drugsstrategie om de internationale samenwerking met derde landen, regio's, internationale en regionale organisaties en op multilateraal niveau te versterken, om de aanpak en de doelstellingen van de strategie na te streven, ook op het gebied van ontwikkeling, en om de rol van de EU als mondiale bemiddelaar voor een mensgericht en op mensenrechten gebaseerd drugsbeleid te versterken;

eraan HERINNEREND dat de EU-drugsstrategie wil bijdragen tot het terugdringen van de vraag naar en het aanbod van drugs, en tot het aanpakken van drugsgelateerde schade met een onderbouwde, geïntegreerde, multidisciplinaire en evenwichtige aanpak, inclusief een perspectief van gendergelijkheid en gezondheidsgelijkheid<sup>2</sup>;

HERRINEREND aan het slotdocument van de speciale zitting van de Algemene Vergadering van de VN in 2016 over het mondiale drugsprobleem, waarin wordt aanbevolen het welzijn van de samenleving als geheel te bevorderen door, op niet-discriminerende basis, doeltreffende wetenschappelijk onderbouwde preventiestrategieën uit te werken die zijn afgestemd op de behoeften van individuen, gezinnen en gemeenschappen, als onderdeel van een alomvattend en evenwichtig nationaal drugsbeleid<sup>3</sup>;

---

<sup>1</sup> Oogmerk, grondslagen en aanpak van de EU-drugsstrategie 2021-2025.

<sup>2</sup> EU-drugsstrategie, Inleiding, alinea 2 en 8.

<sup>3</sup> Slotdocument van de speciale zitting van de Algemene Vergadering van de VN in 2016 over het mondiale drugsprobleem, Preventie van drugsmisbruik, alinea d).

HERINNEREND aan Resolutie 37/42<sup>4</sup> van de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties van 23 maart 2018 over de bijdrage aan de uitvoering van de gezamenlijke verbintenis om het mondiale drugsprobleem doeltreffend aan te pakken op het gebied van mensenrechten, waarin de waarde van alomvattende en evenwichtige beleidsinterventies wordt erkend, met inbegrip van interventies die duurzame en levensvatbare bestaansmiddelen bevorderen;

eraan HERINNEREND dat mensenrechten universeel, onvervreemdbaar, ondeelbaar, onderling afhankelijk en met elkaar verbonden zijn, onder meer in de context van drugsbeleid, ontwikkelingshulp, gezondheidszorg en strafrecht;

HERINNEREND aan de conclusies van de Raad over alternatieve ontwikkeling, waarin de leidende rol wordt toegejuicht die de EU en de lidstaten spelen bij het afstemmen van alternatieve ontwikkeling op aanverwante ontwikkelingsgerichte maatregelen inzake drugsbeleid, en op de overkoepelende ontwikkelingsstrategieën en sectorale beleidsmaatregelen, zoals de bevordering van de mensenrechten in het drugsbeleid; armoedebestrijding; plattelandsontwikkeling en voedselzekerheid; toegang tot land en landrechten; milieubescherming en klimaatverandering; vreedzame beslechting van gewapende conflicten en veiligheid; bevordering van de rechtsstaat en goed bestuur; en bevordering van gendergelijkheid<sup>5</sup>;

eraan HERINNEREND dat de coherente, doeltreffende en doelmatige uitvoering van maatregelen zowel voor hoogwaardige bescherming van de menselijke gezondheid, sociale stabiliteit en veiligheid moet zorgen als moet bijdragen tot bewustwording. Onbedoelde neveneffecten van de uitvoering van de acties moeten tot een minimum worden beperkt, de mensenrechten moeten worden gehandhaafd, en duurzame ontwikkeling moet worden bevorderd<sup>6</sup>;

---

<sup>4</sup> [https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/RES/37/42](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/37/42)

<sup>5</sup> Conclusies van de Raad over alternatieve ontwikkeling: "Naar een nieuw begrip van alternatieve ontwikkeling en aanverwante op ontwikkeling gerichte maatregelen inzake drugsbeleid - bijdragen tot de uitvoering van de SAVVN 2016 en de VN-doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling" (document 14338/18).

<sup>6</sup> De EU-drugsstrategie, Inleiding, alinea 3.

ONDERSTREPEND dat de staten die partij zijn bij het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind zich ertoe hebben verbonden alle passende maatregelen te nemen, met inbegrip van wetgevende, administratieve, sociale en educatieve maatregelen, om kinderen te beschermen tegen drugsgebruik, en om de inzet van kinderen in de drugsproductie en -handel te voorkomen<sup>7</sup>;

ERKENNEND dat de stigmatisering van drugsgebruik en aan drugsgebruik gerelateerde stoornissen moet worden aangepakt, te meer daar dit stigma schade kan berokkenen aan de mentale en fysieke gezondheid van drugsgebruikers, in het bijzonder van degenen die zich in een kwetsbare en gemarginaliseerde situatie bevinden, en hen ook kan beletten hulp te zoeken<sup>8</sup>;

ERKENNEND dat het veelzijdige karakter van het drugsvraagstuk een alomvattende aanpak vereist met een gender- en leeftijdsperspectief, en zowel gendergelijkheid als non-discriminatie van personen in kwetsbare en gemarginaliseerde situaties bevordert<sup>9</sup>;

eraan HERINNEREND dat de beschikbaarheid, toegankelijkheid en dekking van risico- en schadebeperkingsdiensten, met inbegrip van empirisch onderbouwde beste praktijken, moet worden gehandhaafd en verbeterd, met de minimumkwaliteitsnormen bij de terugdringing van de vraag naar drugs in de EU-lidstaten als leidraad, conform nationale wetgeving<sup>10</sup>;

NOGMAALS WIJZEND op het beginsel van zorgcontinuïteit tijdens strafrechtprocedures, en op het belang om personen met een verslavingsproblematiek een breed scala aan vrijwillige en empirisch onderbouwde drugsvoorzieningen aan te bieden, met inbegrip van zorg, behandeling, risico- en schadebeperking, op basis van geïnformeerde toestemming en beheerd door gezondheidswerkers, in overeenstemming met de nationale wetgeving<sup>11</sup>;

---

<sup>7</sup> VN-Verdrag inzake de rechten van het kind, artikel 33.

<sup>8</sup> De EU-drugsstrategie, Inleiding, strategische prioriteit 6.4.

<sup>9</sup> Gemeenschappelijk standpunt van de VN ter ondersteuning van de uitvoering van het internationale drugsbestrijdingsbeleid via doeltreffende samenwerking tussen instanties - gedeelde beginselen.

<sup>10</sup> De EU-drugsstrategie, strategische prioriteiten 7.1 en 7.2. Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2003 betreffende de preventie en beperking van gezondheidsschade die samenhangt met drugsverslaving (2003/488/EG).

<sup>11</sup> Het beginsel van zorgcontinuïteit is vastgelegd in de Conclusies van de Raad over het bevorderen van alternatieven voor repressieve straffen voor drugsdelinquenten; de noodzaak van geïnformeerde toestemming en het betrekken van gezondheidswerkers staat beschreven in de internationale richtsnoeren en in het verslag van de Werkgroep van de Verenigde Naties inzake willekeurige opsluiting over drugsbeleid.

ERKENNEND dat illegale drugshandel een bedreiging vormt voor de gezondheid, veiligheid en levenskwaliteit van EU-burgers, alsook voor de legale economie, de stabiliteit en de veiligheid van de EU-lidstaten;

tevens BEWUST VAN de gezamenlijke inspanningen van de EU-lidstaten en, overeenkomstig hun bevoegdheden, de Commissie en de relevante EU-agentschappen om illegale drugshandel te bestrijden en illegale drugsmarkten in te dammen;

ONDERSTREPEND dat drugscriminaliteit moet worden voorkomen, met bijzondere aandacht voor het bestrijden van geweld, drugshandel, corruptie, uitbuiting, met name van kwetsbare groepen, door de onderliggende factoren aan te pakken die hen ertoe bewegen zich op de illegale drugsmarkt te begeven;

HERINNEREND aan de beginselen van het internationaal recht inzake mensenrechten, met inbegrip van het legaliteitsbeginsel en de evenredigheid tussen strafbare feiten en straffen;

HERINNEREND aan Kaderbesluit 2004/757/JBZ van de Raad betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel;

ONDER VEROORDELING VAN de doodstraf, buitengerechtelijke executies en willekeurige detentie, die in sommige landen in de wereld ook voor drugscriminaliteit worden toegepast;

ERKENNEND dat staten in het kader van de VN-verdragen inzake drugsbestrijding kunnen overwegen alternatieve, niet tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen te nemen voor personen die worden beschuldigd van kleine, niet-gewelddadige drugscriminaliteit, en dat zij, in overeenstemming met de nationale, constitutionele, juridische en administratieve systemen, alternatieven of aanvullende maatregelen wat betreft veroordeling of straf kunnen bieden<sup>12</sup>;

---

<sup>12</sup> Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (1988, artikel 3, lid 4, punt c)).

HERINNEREND aan de conclusies van de Raad van 2018 over het bevorderen van alternatieven voor repressieve straffen voor drugsdelinquenten, waarin wordt benadrukt dat het nodig is dat de EU-lidstaten in voorkomend geval en overeenkomstig hun juridische kaders alternatieven voor repressieve maatregelen voor drugsdelinquenten bieden en toepassen, om misdaad te voorkomen, recidive terug te dringen, de doeltreffendheid en doelmatigheid van het strafrechtstelsel te vergroten, en tegelijk een mogelijke vermindering van gezondheidsschade en minimalisering van sociale risico's te onderzoeken<sup>13</sup>;

ONDERKENNEND dat, overeenkomstig de conclusies van de Raad van 2018 over het bevorderen van alternatieven voor repressieve straffen voor drugsdelinquenten, de term "alternatieven voor repressieve straffen" volgens de nationale wetgeving van de EU-lidstaten ook kan verwijzen naar alternatieven die gebruikt worden in de plaats van of in aanvulling op de traditionele strafrechtelijke maatregelen voor drugsdelinquenten;

tevens CONSTATEREND dat, gezien de verschillende juridische kaders en de uiteenlopende behoeften van de EU-lidstaten, de aanneming en de uitvoering van alternatieve maatregelen moeten zijn toegesneden op de realiteit in de EU-lidstaten en moeten overeenstemmen met nationale, Europese en internationale wetgeving;

ZICH BEWUST VAN de huidige werkzaamheden van de Europese Commissie – zoals bepaald in het EU-drugsactieplan 2021-2025 – waarbij aanbevelingen worden gedaan voor het opvoeren van de beschikbaarheid, de doeltreffende uitvoering, monitoring en evaluatie van de maatregelen die als alternatieven voor repressieve straffen voor drugsdelinquenten worden geboden, conform de nationale wetgeving van de lidstaten;

HERINNEREND AAN het slotdocument van de speciale zitting van de Algemene Vergadering van de VN in 2016 over het mondiale drugsprobleem, waarin wordt gepleit voor de ontwikkeling en uitvoering – met inachtneming van de nationale, constitutionele, juridische en administratieve systemen – van alternatieven voor, of aanvullende maatregelen bij, veroordeling of straf in gevallen waar dit passend is, in overeenstemming met de drie internationale drugsbestrijdingsverdragen, en in lijn met het bevorderen van een evenredige respons<sup>14</sup>;

---

<sup>13</sup> Ontwerpconclusies van de Raad over het bevorderen van alternatieven voor repressieve straffen voor drugsdelinquenten. 2018, blz. 5.

<sup>14</sup> Slotdocument van de speciale zitting van de Algemene Vergadering van de VN in 2016 over het mondiale drugsprobleem, alinea 4, punten j) en l).

er tevens NOTA van NEMEND dat in het gemeenschappelijk standpunt van de VN inzake drugsbeleid wordt erkend dat de VN-verdragen inzake drugsbestrijding het voor landen mogelijk maken om conform hun prioriteiten en behoeften nationaal drugsbeleid op te stellen en uit te voeren, in overeenstemming met het beginsel van gemeenschappelijke en gedeelde verantwoordelijkheid en het toepasselijke internationale recht<sup>15</sup>;

ERKENNEND dat de actieve en betekenisvolle participatie en betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld – met inbegrip van niet-gouvernementele organisaties, jongeren, drugsgebruikers, personen in ontwenning, gebruikers van drugsgerelateerde gezondheidszorg en sociale diensten, de wetenschappelijke gemeenschap, de academische wereld en andere deskundigen – bij de ontwikkeling en uitvoering van drugsbeleid moeten worden bevorderd en aangemoedigd<sup>16</sup>;

ERKENNEND dat bij het ontwerpen en uitvoeren van drugsbeleid belangenconflicten moeten worden vermeden, dat er geen sprake mag zijn van beïnvloeding die is ingegeven door ongepaste commerciële belangen en dat conflicten overeenkomstig de geldende nationale procedures moeten worden aangepakt;

ONDERKENNEND dat het tot de bevoegdheden van de lidstaten behoort nationaal strafrechtbeleid en nationale strafwetgeving over als drugsmisdrijf aan te merken misdrijven en de straffen daarop te ontwikkelen en vast te stellen, en ERAAN HERINNEREND dat volgens artikel 168 VWEU, de Europese Unie het optreden van de lidstaten ter vermindering van gezondheidsschade door drugsgebruik, met inbegrip van voorlichting en preventie, aanvult;

1. VERZOEKT de EU-lidstaten verder steun te verlenen aan de ontwikkeling en uitvoering van empirisch onderbouwd beleid en maatregelen die de mensenrechten centraal stellen in de drugsrespons, criminaliteit bestrijden, zorgen voor openbare veiligheid en beveiliging, duurzame en levensvatbare bestaansmiddelen en de gezondheid van individuen, gezinnen en gemeenschappen in de hele EU;

---

<sup>15</sup> Gemeenschappelijk standpunt van de Verenigde Naties ter ondersteuning van de uitvoering van het internationale drugsbestrijdingsbeleid via doeltreffende samenwerking tussen instanties. 2018, blz. 12. CND-Resolutie 62/8.

<sup>16</sup> Ontwikkeld op basis van de EU-drugsstrategie 2021-2025, strategische prioriteit 7.3.

2. VERZOEKT de EU-lidstaten een drugsbeleid te blijven bevorderen dat de mensenrechten eerbiedigt, discriminatie aanpakt en stigmatisering van drugsgebruikers vermindert, ter waarborging van vrijwillige toegang tot diensten, inclusief preventie, empirisch onderbouwde levensvaardighedenprogramma's, risico- en schadebeperking, vroegtijdige opsporing en interventie, begeleiding, behandeling, rehabilitatie, sociale re-integratie en herstel van drugsgebruikers, en de behandeling van drugsgerelateerde comorbiditeiten;
3. MOEDIGT de EU-lidstaten AAN om in het kader van hun drugsbeleid verder te gaan met het bevorderen van gender- en leeftijdsgeschikte maatregelen en maatregelen die zijn toegespitst op de specifieke behoeften van kinderen, jongeren, vrouwen en personen in gemarginaliseerde en kwetsbare situaties;
4. MOEDIGT de EU-lidstaten AAN bijzondere aandacht te besteden aan de bescherming van de rechten van het kind, met inbegrip van bescherming van kinderen tegen drugsgebruik, alsook aan het voorkomen van de uitbuiting van kinderen bij de illegale productie van en handel in drugs;
5. MOEDIGT de EU-lidstaten AAN ervoor te zorgen dat mensen in het strafrechtstelsel, met inbegrip van personen die onderworpen zijn aan alternatieven voor repressieve straffen, vrijwillig toegang hebben tot niet-discriminerende, gender- en leeftijdsgeschikte en empirisch onderbouwde drugsvoorzieningen, op basis van hun behoeften en geïnformeerde toestemming;
6. VERZOEKT de EU-lidstaten, in voorkomend geval, steun te verlenen aan de actieve en betekenisvolle participatie en betrokkenheid van de wetenschappelijke wereld en deskundigen, van het maatschappelijk middenveld, met inbegrip van niet-gouvernementele organisaties, en van jongeren, vrouwen en drugsgebruikers bij het drugsbeleid;
7. MOEDIGT de EU-lidstaten en, overeenkomstig hun bevoegdheden, de betrokken EU-organen en -agentschappen AAN de internationale samenwerking te versterken en de op mensenrechten gebaseerde, empirisch onderbouwde, evenwichtige benadering te mainstreamen, onder meer in ontwikkelingsprogramma's inzake drugsbeleid, waarbij de volledige naleving van het internationaal recht inzake mensenrechten, inclusief de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie wordt bevorderd;

8. MOEDIGT de EU-lidstaten en de betrokken EU-organen en -agentschappen AAN ervoor te zorgen dat ontwikkelingsgerichte drugsbeleidsmaatregelen, inclusief alternatieve ontwikkeling, in overeenstemming zijn met de beginselen van niet-conditionaliteit, non-discriminatie en een juiste volgorde, gendergelijkheid bevorderen en dat doelgemeenschappen een eigen inbreng hebben;
9. MOEDIGT de EU-lidstaten en, overeenkomstig hun bevoegdheden, de betrokken EU-organen en -agentschappen AAN zich krachtig te verzetten tegen het opleggen van onevenredige en onmenselijke straffen voor drugscriminaliteit, zoals de doodstraf, buitengerechtelijke executies en willekeurige detentie;
10. MOEDIGT de EU-lidstaten AAN om, waar passend en in overeenstemming met hun nationale wetgeving en binnen het kader van de VN-verdragen inzake drugsbestrijding en het EU-recht, empirisch onderbouwde beste praktijken en innovatieve benaderingen die stigmatisering en discriminatie van drugsgebruikers verminderen, verder te onderzoeken;
11. VERZOEKT de EU-lidstaten en, overeenkomstig hun bevoegdheden, de Commissie en de betrokken EU-agentschappen, informatie te verzamelen en te delen over de impact van de uitvoering van een drugsgerelateerde strafrechtelijke respons en alternatieven voor repressieve straffen voor drugsgebruikers, in het bijzonder degenen die zich in een gemarginaliseerde en kwetsbare situatie bevinden;
12. VERZOEKT de EU-lidstaten en, overeenkomstig hun bevoegdheden, de betrokken EU-organen en -agentschappen om informatie te verspreiden en beste praktijken uit te wisselen over de uitvoering en ontwikkeling van de op mensenrechten gebaseerde aanpak van drugsbeleid, een en ander ook met betrekking tot benaderingen die stigmatisering en discriminatie van drugsgebruikers verminderen, onder meer via het externe optreden van de EU;
13. VERZOEKT de EU-lidstaten, de Commissie en de betrokken EU-agentschappen om, overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden en met inachtneming van de beschikbare data, bij de evaluatie van drugsbeleid rekening te houden met mensenrechtenkwesties.