de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

De minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport
dr. E. Kuipers
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

Afdeling strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

datum 29 maart 2022
doorkiesnummer 088-[redacted]
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
ons kenmerk UIT 13041 [redacted]
uw kenmerk
cc
bijlage(n)
onderwerp Advies wetsvoorstel wijziging Opiumwet (NPS)

Geachte heer Kuipers,

Bij e-mail van 22 januari 2022 gaf uw ministerie aan dat de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') per abuis is overgeslagen in een eerdere consultatieronde en verzocht uw ministerie de Raad alsnog advies uit te brengen inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Opiumwet in verband met het toevoegen van een derde lijst met als doel het tegengaan van de productie van en de handel in nieuwe psychoactieve stoffen en enkele andere wijzigingen (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de Opiumwet te wijzigen door aan de bestaande lijsten I en II een lijst IA toe te voegen. Deze lijst IA bevat een aantal stofgroepen waarvan de chemische structuur is afgeleid van meerdere middelen met een psychoactieve werking die op lijst I van de Opiumwet staan vermeld. Het gaat om stoffen die vergelijkbare psychoactieve effecten teweegbrengen, of beogen teweeg te brengen, als de bekende drugs, maar nu nog niet onder de Opiumwet vallen. Deze stoffen worden aangeduid als 'nieuwe psychoactieve stoffen' (NPS-en). Er is nog relatief weinig onderzoek gedaan naar de gezondheidseffecten van deze stoffen.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[1]

[1] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

ADVIES

Schadelijkheid
In de tekst van de Memorie van Toelichting (verder: MvT) wordt met regelmaat teruggegrepen op het feit dat men eigenlijk niet weet hoe ernstig de gezondheidsrisico's zijn, wanneer gebruik wordt gemaakt van de zogenaamde NPS-en. In de MvT staat bijvoorbeeld vermeld (p.6, eerste volzin van § 2.5) dat het niet onomstotelijk vaststaat dat alle middelen die deel uitmaken van een stofgroep als bedoeld in lijst IA schadelijk zijn voor de volksgezondheid. De NOvA heeft in zijn advies aangevoerd dat de eis van schadelijkheid voor de volksgezondheid tenminste als (impliciet) bestanddeel zou moeten gelden, gezien de ratio van de Opiumwet (het beschermen van de volksgezondheid). In reactie daarop stelt de wetgever in de MvT dat de eis van schadelijkheid voor de volksgezondheid reeds impliciet in de delictsomschrijving is opgenomen doordat de stof waarop het delict ziet, deel uitmaakt van een stofgroep die op lijst IA is geplaatst en van alle stoffen binnen deze stofgroep aannemelijk is dat zij schadelijk voor de volksgezondheid zijn.[2] De Raad voorziet dat bij de vervolging op grond van artikel 2a van de Opiumwet ter zitting een debat zal ontstaan over de vraag of sprake is van schadelijkheid voor de volksgezondheid van de betreffende NPS. Dit zou kunnen naar aanleiding van een verweer omtrent het bewijs (van het impliciete bestanddeel 'schadelijkheid'), de strafbaarheid of de strafmaat (bijv een verzoek art. 9a Sr toe te passen). De Raad vraagt aandacht voor dit punt.

Systematiek van de Opiumwet
De Raad vraagt zich af waarom bij de formulering van de strafbaarstellingen ter zake van NPS-en niet is aangesloten bij het onderscheid dat in de artikelen 10 en 11 van de Opiumwet wordt gemaakt naar gedragingen als bedoeld in de onderdelen A, B, C en D van de artikelen 2 en 3 Opiumwet. Het zou voor de hand liggen ook hier te differentiëren naar de aard van de gedraging (bijvoorbeeld aanwezig hebben of verkopen of vervaardigen). De afwijkende redactie van artikel 10b Opiumwet heeft ook consequenties voor de redactie artikel 10c (vergelijk de artikelen 10a en 11a Opiumwet). Een en ander komt de leesbaarheid niet ten goede.

In het verlengde van die systematiek valt op dat handelingen met betrekking tot een 'geringe hoeveelheid voor eigen gebruik' niet van strafbaarheid zijn uitgesloten (vergelijk artikelen 10 lid 6 en 10a lid 2 Opiumwet), terwijl een toelichting op deze afwijking ontbreekt. Die toelichting zou men wel verwachten, temeer nu in de MvT bij herhaling wordt opgemerkt dat niet onomstotelijk vaststaat dat alle middelen die deel uitmaken van een stofgroep als bedoeld in lijst IA schadelijk zijn voor de volksgezondheid.

Helderheid van begrippen
In Onderdeel A van het wetsvoorstel wordt voorgesteld artikel 1 lid 1 uit te breiden met een sub K, luidende:
stofgroep: groep van substanties die afgeleid is van eenzelfde structuur.
In de Opiumwet is reeds bepaald:

---

[2] MvT onderaan p. 10 en bovenaan p. 11.

- *substantie*: stof van menselijke, dierlijke, plantaardige of chemische oorsprong, daaronder begrepen dieren, planten, delen van dieren of planten, alsmede micro-organismen;
- *middel*: substantie of preparaat;

Waar in het wetsvoorstel wordt gesproken over een middel dat deel uitmaakt van een stofgroep wordt het gelet op de reeds in de Opiumwet opgenomen definities nogal complex. De Raad vraagt hier aandacht voor.

Voorbereidingshandelingen

Het College van procureurs-generaal heeft in zijn advies over een eerdere versie van het conceptwetsvoorstel aandacht gevraagd voor het belang van het eveneens strafbaar stellen van voorbereidingshandelingen met betrekking tot handelingen als bedoeld in artikel 10b Opiumwet. In het conceptwetsvoorstel is aan het advies van het College van procureurs-generaal uitvoering gegeven door de introductie van artikel 10c Opiumwet.
Het College van procureurs-generaal heeft bij de strafbaarstelling van dergelijke voorbereidingshandelingen een strafmaximum van 4 jaar gevangenisstraf geadviseerd, zodat dan bepaalde opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen kunnen worden ingezet. Een strafmaximum van tenminste 4 jaar gevangenisstraf is daarvoor echter niet zonder meer noodzakelijk. Zo wordt artikel 11a Opiumwet (strafmaximum: 3 jaar) afzonderlijk genoemd in art. 67 lid 1 onder c van het Wetboek van Strafvordering en is daarmee een strafbaar feit waarvoor een bevel tot voorlopige hechtenis kan worden gegeven en waarvoor die opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen kunnen worden ingezet. De opsteller van het wetsvoorstel heeft dat terecht onder ogen gezien door uit te gaan van een strafmaximum van 3 jaar onder toevoeging van art. 10c Opiumwet aan art. 67 lid 1 Sv.

Voor de strafbaarheid van de verschillende voorbereidingshandelingen genoemd in artikel 10c Opiumwet is vereist dat de betrokkene (daarmee) opzet heeft om een feit als bedoeld in artikel 10b Opiumwet voor te bereiden. In de MvT wordt aandacht hiervoor - en voor de jurisprudentie over artikel 10a Opiumwet - gemist. De Raad adviseert de MvT op dit punt aan te vullen. Dat geldt met name ten aanzien van het 'voorhanden hebben' als bedoeld in artikel 10c onderdeel 3 Opiumwet.

Toevoeging en schrapping van lijst IA

In Onderdeel D van het wetsvoorstel, in voorgesteld artikel 3aa, lid 1, is vermeld dat een stofgroep kan worden toegevoegd aan lijst IA. Het criterium voor toevoeging is dat twee of meer middelen van de betreffende stofgroep op lijst I staan of daaraan worden toegevoegd. Het begrip 'worden' duidt erop dat een middel ook aan lijst IA kan worden toegevoegd tegelijk met de toevoeging van middelen uit die stofgroep aan lijst I. De vraag rijst of dit problemen kan geven in het licht van rechtszekerheid. Is het mogelijk dat bereiders/verkopers/gebruikers in dat geval door de strafbaarstelling van deze NPS worden verrast of voorziet men hier geen problemen?

Het tweede lid van het voorgestelde artikel 3aaa luidt:
'Bij algemene maatregel van bestuur kunnen stofgroepen die krachtens het eerste lid zijn toegevoegd, van lijst IA worden geschrapt, indien (…)'.

In deze formulering kunnen de stofgroepen die niet zijn toegevoegd, maar die al van begin af aan op de lijst staan, niet worden geschrapt. De Raad kan zich voorstellen dat dit mogelijk in bijzondere gevallen wel wenselijk kan zijn en verzoekt hieraan aandacht te besteden.

WERKLAST

Het Wetsvoorstel heeft gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak. De Raad verwacht dat het aantal zaken toeneemt. In financiële zin bedraagt de toename van de werklast € 611.000 per jaar. Hieronder is dat toegelicht.

De Raad verwacht een toename van 300 strafrechtzaken per jaar. De reden voor die verwachte toename is dat het OM inschat jaarlijks 300 tot 460 zaken te ontvangen van de Politie. Die zaken zullen niet allemaal leiden tot een rechtszaak. Daar staat tegenover dat het genoemde aantal zaken dat het OM verwacht enkel gaat over de middelgrote en grote zaken: de kleinere zaken zijn buiten beschouwing gelaten. Om die reden verwacht de Raad per saldo een toename van 300 strafzaken bij de rechtbanken per jaar. Dat betekent in hoger beroep ruim 50 extra zaken per jaar. Daarnaast zal een toenemend aantal internationale rechtshulpverzoeken worden gedaan, omdat sprake is van uitbreiding van (drugsgerelateerde) strafbare feiten, maar het is de Raad niet bekend hoe groot die toename zal zijn.

De Raad verwacht niet dat de gemiddelde zaakzwaarte van de nieuwe strafzaken afwijkt van de huidige gemiddelde zaakzwaarte.

In tabelvorm:

Totale werklastconsequenties	
	structureel
Mutatie als gevolg van aantallen	403.874
Effect wijziging gemiddelde zaakzwaarte	207.071
Effect behandeltijd per zaak	0
Kosten RC	0
Totale effect wetsvoorstel	610.945

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel. De Raad heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het Wetsvoorstel, maar geeft u in overweging om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en aan te passen.

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

Voorzitter Raad voor de rechtspraak

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

Artikel I, onderdeel A
Artikel 2a Opiumwet lid 2 sub a:
a. een geneesmiddel waarvoor een handelsvergunning is verleend als bedoeld in artikel 40, eerste lid, van de Geneesmiddelenwet, of als bedoeld in artikel 40, derde lid, van die wet;
vervangen door:
a. een geneesmiddel waarvoor een handelsvergunning is verleend als bedoeld in artikel 40, eerste lid, van de Geneesmiddelenwet, of een geneesmiddel als bedoeld in artikel 40, derde lid, van die wet;

Artikel 2a Opiumwet lid 2 sub d:
Bereiden vervangen door bereidt;

Artikel 2a Opiumwet lid 2 sub h:
Het woord “het” toevoegen voor “Europees Parlement”.

Artikel 2a Opiumwet lid 2:
Het jaartal 2004 toevoegen achter “11 februari”.

Artikel I, onderdeel H
Artikel 8 Opiumwet lid 2:
Er ontbreekt een punt achter de zin.

Artikel 8 Opiumwet lid 4 sub d:
De zinsnede “Deze nodig hebben voor” vervangen door “Deze nodig te hebben voor”.

Artikel I, onderdeel K
Artikel 9 Opiumwet lid 3:
Het woord “als” toevoegen achter opsporingsambtenaren.

Artikel I, onderdeel M
Er ontbreekt een komma na ', 10c'.

Artikel I, onderdeel O onder 1
Er mist hier telkens een 'haakje sluiten' na '10, eerste lid, en na ‘10, eerste lid, 10b, eerste lid,.

Artikel I, onderdeel O onder 2
Invoegen van een komma tussen '10a' en 'eerste lid'.

Artikel I, onderdelen P en Q
Hier worden telkens dubbele aanhalingstekens gebruikt, in plaats van enkele (vergelijk de overige onderdelen van het conceptwetsvoorstel).

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

Artikel II
Invoegen van een komma na '11, tweede lid'

Opmerkingen naar aanleiding van de huidige redactie van de Opiumwet
Wellicht kan in deze opschoonactie ook de volgende (nog niet voorgestelde) wijziging plaatsvinden.
Taalkundig klopt artikel 10 lid 4 Opiumwet niet. Daarin wordt verwezen naar artikel 2 onder B waar verwezen wordt naar verschillende uitvoeringshandelingen die niet steeds allemaal van toepassing hoeven te zijn: telen, bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken of vervoeren.
Om die reden is de volgende tekst van het huidige artikel 10 lid 4 niet juist:
Hij die opzettelijk handelt in strijd met het in artikel 2 onder B of D, gegeven verbod wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie.
Het woordje "het" is in deze onjuist en zou moeten zijn: "een".
Deze wijziging is mede van belang voor de kwalificatie van het strafbare feit in een vonnis of een arrest.