

The Street Lawyers
GADEJURISTEN
HARDCOREHARMREDUCER

Stofindtagelsesrum i et retligt perspektiv

Juridisk responsum udarbejdet af Gadejuristen
September 2011

”Der er ingen juridiske forhindringer for stofindtagelsesrum – kun politiske.”

Responsum er udarbejdet af:

Emil Kiørboe
Freja Skov Christensen
Marie Budtz Andersen
Nanna W. Gotfredsen

Indledning og problemstilling

Stofindtagelsesrum har været diskuteret i en længere årrække, og diskussionen har vedrørt både hvorvidt stofindtagelsesrum af sundhedsmæssige, økonomiske, politiske og moralske grunde bør tilbydes stofbrugere, og hvorvidt stofindtagelsesrum er en juridisk mulig konstruktion efter dansk og international ret. Dette notat vedrører det sidste - nemlig de juridiske rammer for et stofindtagelsesrum. I det følgende vil en række retlige områder, der har været har været genstand for den juridiske diskussion vedrørende stofindtagelsesrum blive analyseret.

Der findes ingen autoritativ definition af, hvad et stofindtagelsesrum er, og erfaringer fra blandt andet Schweiz, Holland, Tyskland, Spanien, Luxemburg, Norge, Canada og Australien viser da også er, at der stor forskel på, hvorledes disse tilbud er indrettet, ligesom tilbuddene både drives af private og offentlige myndigheder. Fælles for disse tilbud er imidlertid, at stofbrugere har mulighed for at indtage medbragte stoffer under hygiejniske forhold og med en vis grad af sundhedsfaglig supervision. Fælles for disse tilbud er ligeledes, at der ikke udleveres stoffer på stederne, at personalet ikke aktivt bidrager ved selve stofindtagelsen, og at der eksisterer en eller anden sammenhæng med behandlingssystemet, hvad enten dette blot foregår ved henvisning til øvrige behandlingsmuligheder eller ved, at der drives behandling i tilknytning til stofindtagelsesrummene. Fælles er også, at målgruppen for disse tilbud er hårdt belastede stofbrugere, der i et vist omfang før oprettelsen af stofindtagelsesrummene indtog stofferne i det offentlige rum.

Det er disse fællestræk, der forudsættes, og henvises til, når der i det følgende anvendes begrebet "stofindtagelsesrum".

Stofindtagelsesrum som en samlet konstruktion er ikke direkte reguleret i hverken dansk eller international ret, og en analyse af de juridiske rammer for et stofindtagelsesrum beror således på en vurdering af aktiviteterne i et stofindtagelsesrum, og på hvorledes disse aktiviteter er omfattet af, og skal vurderes i forhold til henholdsvis dansk og international ret.

Notatet omfatter et resumé og sammenfatning, herefter følger:

Kapitel 1: Folkeretten og stofindtagelsesrum

Kapitel 2: Strafferet, politiets rolle og stofindtagelsesrum

Kapitel 3: Besøgsforbudsloven og stofindtagelsesrum

Resumé og sammenfatning

Gadejuristen gennemgår i dette juridiske responsum de retlige områder, der har været genstand for diskussionen om stofindtagelsesrumms lovlighed.

Gadejuristen gennemgår de folkeretlige regler, der vedrører Danmarks internationale forpligtelser på narkotikaområdet, og konkluderer, at der ikke i FN's narkotikakonventioner eller i folkeretten i øvrigt er noget til hinder for etablering og drift af et stofindtagelsesrum. Det konkluderes, at så længe man ikke fuldstændig afkriminaliserer besiddelse til eget forbrug, er der ikke noget til hinder for, at man sideløbende hermed tilbyder stofafhængige at indtage illegale stoffer i et stofindtagelsesrum. Det påpeges omvendt, at Danmarks folkeretlige forpligtelser taler for, at der søges nye veje for at sikre stofbrugeres liv og sundhed, blandt andet gennem skadesreducerende tiltag, som eksempelvis stofindtagelsesrum.

Gadejuristen gennemgår endvidere de strafferetlige regler på narkotikaområdet, og konkluderer, at selve indtagelsen eller brugen af illegale rusmidler utvivlsomt ikke er strafbar, mens besiddelsen af de illegale stoffer utvivlsomt er strafbar.

Det konkluderes, at lov om euforiserende stoffer indeholder en målgruppebeskrivelse af belastede stofbrugere for hvem sanktionspåstanden ved mindre overtrædelser af narkotikalovgivningen som udgangspunkt er en advarsel, svarende til et tiltalefrafald.

Det konkluderes, at det er udgangspunktet vedrørende strafforfølgning af kriminelle forhold, at politiet skal indlede efterforskning mv., når politiet har en rimelig formodning for, at der er begået et strafbart forhold. Omvendt konkluderes det, at det for bagatelsager følger af opportunitetsprincippet, at politiet har mulighed for ikke at indlede efterforskning og videre strafforfølgning. Det konkluderes, at politiet har mulighed for ikke at indlede efterforskning, når politiet kun har mistanke om, at en stofafhængig besidder en mindre mængde stof til eget forbrug, særligt henset til at sanktionspåstanden i disse sager er strafferettens mildeste sanktion (advarsel) samt, at der er tale om en forbrydelse, hvor der ikke eksisterer et "offer" i traditionel forstand.

Gadejuristen gennemgår strafferettens medvirkensregler og konkluderer, at der ikke kan statueres et medvirkensansvar for personalet i et stofindtagelsesrum. Dette konkluderes på baggrund af, at den hjælp der ydes hovedsagelig retter sig mod den ikke strafbare indtagelse eller brug af stoffet, og ikke den strafbare besiddelse samt at hjælpen varetager den samme beskyttelsesinteresse som kriminaliseringen af besiddelse til eget brug, nemlig at undgå helbredsmæssige skader og død for den stofafhængige.

Endelig gennemgår Gadejuristen besøgsforbudslovens (den såkaldte "hashklublovs") bestemmelser, og konkluderer, at det ikke er muligt at nedlægge forbud mod at modtage besøgende eller at besøge eller opholde sig i et stofindtagelsesrum med hjemmel i

besøgsforbudsloven. Baggrunden for denne konklusion er, at betingelserne for lovens anvendelse ikke er tilstede, idet der ikke findes en systematisk strafbar virksomhed, eftersom de stofafhængiges forudgående besiddelse af stofferne ikke kan antages at opfylde denne betingelse.

Gadejuristen konkluderer, at der ikke findes juridiske forhindringer for at etablere og drive et stofindtagelsesrum – men alene forhindringer af politisk eller moralsk karakter.

Kapitel 1

Folkeretten og stofindtagelsesrum

Indledning

Som udgangspunkt regulerer den traktatretlige del af folkeretten udelukkende forhold mellem suveræne stater, og efter dansk ret binder Danmarks traktatretlige forpligtelser ikke direkte borgere, da dette forudsætter implementering af den folkeretlige regulering i den nationale lovgivning. Det betyder, at såfremt man som borger i Danmark foretager sig noget, som den danske stat har forpligtet sig til i en traktat at gøre ulovligt og gøre til genstand for straf, men at denne handling ikke i dansk lovgivning er gjort strafbar, så kan man ikke straffes for handlingen. Den danske stat kan begå et folkeretsbrud ved ikke at have kriminaliseret en sådan handling, men kan ikke bruge denne internationale forpligtelse som lovhjemmel til at straffe en borger for handlingen.

Man vil således som udgangspunkt ikke kunne støtte et forbud mod privates oprettelse af stofindtagelsesrum med henvisning til en traktat, såfremt området ikke er reguleret i national ret.

I det følgende behandles udelukkende de folkeretlige aspekter af stofindtagelsesrum, og det følgende tager således ikke højde for dansk ret eller danske forhold.

Det har gennem de sidste to årtier været et kontroversielt spørgsmål om skadesreducerende tiltag er forenelige med folkeretten og særligt de tre FN konventioner¹, der danner rammen om det forpligtende internationale samarbejde på narkotikaområdet.

Skadesreduktion som tilgang til stofafhængige er hovedsageligt opstået og udbredt efter tiltrædelsen af de tre konventioner, hvorfor disse ikke tager direkte stilling til spørgsmålet om tilladeligheden af de enkelte skadesreducerende tiltag. Særligt har adgangen til oprettelse af stofindtagelsesrum været diskuteret, og dette skadesreducerende tiltag står fortsat som det mest kontroversielle.

¹ De tre konventioner er 1961 Single Convention on Narcotic Drugs, som ændret ved 1972 Ændringsprotokollen (1961 Enkeltkonventionen), 1971 Convention on Psychotropic Substances (1971 Psykotropkonventionen) og 1988 Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (1988 Traffickingkonventionen). Der er således egentlig tale om fire multilaterale traktater, men ved henvisning til de tre konventioner henvises til altså til 1961 Enkeltkonventionen som ændret ved 1972 Ændringsprotokollen, ligesom der i det følgende når der henvises til 1961 Enkeltkonventionen henvises til denne med 1972 ændringerne, medmindre andet specifikt er angivet.

Om FN's narkotikakonventioner generelt

Den første af de tre narkotikakonventioner der regulerer staternes forpligtelser mv. i folkeretten er 1961 Enkeltkonventionen med ændringer vedtaget ved 1972 Ændringsprotokollen.

Enkeltkonventionen havde til hovedformål at samle de mange bilaterale traktater i én samlet multilateral traktat og ensarte de internationale forpligtelser i forhold til forskellige kontrollerede stoffer, heraf navnet Enkeltkonventionen.

1961 Enkeltkonventionen fokuserer hovedsagligt på at regulere produktionen af disse stoffer og forhindre, at de producerede stoffer ender på det illegale marked. Til det formål oprettes en række internationale kontrolorganer under FN, og landene forpligtes til at rapportere om produktion, eksport, import, forbrug mv. til disse organer. De stoffer der optages på listerne over kontrollerede stoffer, er hovedsageligt stoffer, der udvindes af organiske planter mv., f.eks. morfin, kokain, cannabis mv.

1961 Enkeltkonventionen forpligter endvidere staterne til at kriminalisere visse handlinger, der knytter sig til omgangen med de kontrollerede stoffer, og har til formål at bekæmpe det illegale marked, der fortsat måtte eksistere på trods af den omfattende regulering af produktion og af det legale marked. Hertil følger en række bestemmelser om, at staterne er forpligtede til at samarbejde i bestræbelserne på at bekæmpe det illegale marked.

Endelig forpligter 1961 Enkeltkonventionen staterne til at tilbyde behandling til de mennesker, der er afhængige af de kontrollerede stoffer. Det er overladt til staterne nærmere at bestemme omfanget og indholdet af denne forpligtelse. Man overvejede at opstille kriterier om indholdet af denne behandling, men besluttede ikke at konkretisere dette nærmere blandt andet af hensyn til, at konventionen skulle kunne tage højde for udviklingen i behandlingsmetoder mv. Med 1972 Ændringsprotokollen udvides behandlingsforpligtelsen til at svare til forpligtelsen efter 1971 Psykotropkonventionen, ligesom der indsattes en undtagelse til kriminaliseringsforpligtelsen svarende til samme bestemmelse i 1971 Psykotropkonventionen, jf. herom straks nedenfor.

1971 Psykotropkonventionen er hovedsagligt udtryk for en udvidelse af de kontrollerede stoffer. I 1960'erne sker der en øget brug af kemiske stoffer som amfetamin, LSD mv. (psykotrope stoffer) og de stater, der hovedsagligt var genstand for kontrol ved produktionen af de organiske stoffer efter 1961 Enkeltkonventionen (i høj grad tredje verdenslande) mente, at de "psykotrope stoffer" ligeledes måtte være genstand for en lignende kontrol, ligesom særligt de vestlige lande var bekymrede over det stigende forbrug af disse stoffer blandt befolkningen i disse lande. De psykotrope stoffer produceredes hovedsagligt af medicinalindustrien i den vestlige verden.

1971 Psykotropkonventionen er en videreudvikling af det internationale kontrolsystem, idet de

kontrolorganer under FN, som blev oprettet i henhold til 1961 Enkeltkonventionen, herefter ligeledes skulle kontrollere produktion og det legale marked for de psykotrope stoffer.

1971 Psykotropkonventionen er det mindst indgribende reguleringsværktøj af de tre konventioner, hvilket almindeligvis tilskrives en stærk medicinalindustri indflydelse på de vestlige landes politik på dette område, dog således at stofferne optaget på denne konventions bilag 1 (eks. LSD og meskalin) synes undergivet strengere kontrol end de af 1961 Enkeltkonventionen omfattede stoffer.

1971 Psykotropkonventionen er opbygget på samme måde som 1961 Enkeltkonventionen, hvor hovedfokus er kontrol og regulering af produktion og det legale marked. Der er ligeledes kriminaliseringsforpligtelser, der skal ramme det illegale marked, der uanset måtte bestå. Som ovenfor nævnt tilføjes en undtagelse til kriminaliseringsforpligtelsen, hvorefter staterne kan undlade at domfælde og straffe overtrædelser og i stedet yde behandling, uddannelse efterbehandling, revalidering og resocialisering, når gerningsmanden er stofafhængig. Samme undtagelse indsættes som ovenfor nævnt med 1972 Ændringsprotokollen i 1961 Enkeltkonventionen.

Endvidere udvides behandlingsforpligtelsen overfor stofafhængige til at omfatte behandling, uddannelse, efterbehandling, revalidering og resocialisering, og denne ændring indsættes ligeledes i behandlingsforpligtelsen i 1961 Enkeltkonventionen med 1972 Ændringsprotokollen.

Det har været diskuteret, hvorvidt staterne efter 1961 Enkeltkonventionen og 1971 Psykotropkonventionen var forpligtede til at kriminalisere besiddelse til eget forbrug. Den generelle antagelse var, at de to konventioner ikke forpligtede staterne til dette, men at staterne havde mulighed for yderligere at kriminalisere dette, såfremt man fandt det hensigtsmæssigt. Selve indtagelsen af kontrollerede stoffer er utvivlsomt ikke omfattet af konventionerne, men staterne kan ligeledes kriminalisere dette, hvis staterne finder det hensigtsmæssigt.

Med 1988 Traffickingkonventionen optrappes kampen mod det illegale stofmarked i erkendelse af, at det ikke med de to forudgående konventioner var lykkedes at forhindre, reducere eller stabilisere den stigende illegale handel med de kontrollerede stoffer.

1988 Traffickingkonventionens hovedfokus er ikke, som ved de øvrige konventioner, kontrol med produktion og den legale internationale handel, men netop at skærpe indsatsen mod det illegale marked.

1988 Traffickingkonventionen udvider og uddyber såvel staternes samarbejde vedrørende strafforfølgelse som kriminaliseringsforpligtelserne, så disse ligeledes kommer til at omhandle hvidvaskning af penge, konfiskation af udbytte mv. Med 1988 Traffickingkonventionen omfattes

besiddelse til eget forbrug endvidere utvivlsomt af kriminaliseringsforpligtelsen, mens selve indtagelsen af kontrollerede stoffer fortsat ikke er omfattet af kriminaliseringsforpligtelsen.

Mens undtagelsen til kriminaliseringsforpligtelsen efter 1961 Enkeltkonventionen og 1971 Psykotropkonventionen udelukkende kunne bringes i anvendelse overfor personer, der var stofafhængige, gøres denne generel i forhold til besiddelse til eget forbrug og overfor sager af "minor nature", altså overfor sager af mindre alvorlig karakter.

Mens noget kunne tyde på, at det efter 1961 Enkeltkonventionen og 1971 Psykotropkonventionen blot var domfældelse og straf, der kunne undlades, men ikke i det hele taget strafforfølgning og kun mod, at der blev ydet behandling mv., synes der at være bred enighed om, at 1988 Traffickingkonventionen ikke indeholder en begrænsning for, hvornår behandling, uddannelse, efterbehandling, revalidering og resocialisering kan træde i stedet for strafforfølgning, mens der er uenighed om hvorvidt der er krav om, at dette kun kan ske ved, at behandling mv. reelt afløser strafforfølgningen i det konkrete tilfælde.

1988 Traffickingkonventionen indeholder ikke en egentlig behandlingsforpligtelse i stil med de øvrige konventioner. Derimod indfører man en forpligtelse til at arbejde på at eliminere eller reducere efterspørgslen efter de kontrollerede stoffer.

På den internationale konference hvor 1988 Traffickingkonventionen skulle færdigforhandles og vedtages blev denne forpligtelse væsentlig udvidet i forhold til det udkast, der var udgangspunktet for forhandlingerne. I udkastet vedrørte forpligtelsen til at reducere efterspørgsel af illegale stoffer ("demand reduction") kun et krav om at arbejde på at reducere efterspørgslen med henblik på at eliminere eller reducere det økonomiske incitament for det illegale marked. Dette blev på konferencen ændret til også at omfatte forpligtelsen til at eliminere eller reducere den menneskelige lidelse, der var forbundet med stofafhængighed.

Indholdet af denne "demand reduction" forpligtelse var ligeledes genstand for en større diskussion. Mens der var bred enighed om, at denne forpligtelse i hvert fald skulle omfatte forebyggelse og behandling mv., var der uenighed om, hvorvidt omfanget og indholdet af denne "demand reduction" forpligtelse skulle reguleres direkte i konventionen eller, om det skulle overlades til staterne nærmere at bestemme omfang og indhold. Det endte med et kompromis, hvorefter det i høj grad er overladt til staterne at bestemme omfang og indhold af forpligtelsen, dog således at staterne i hvert fald opfylder deres forpligtelser ved at følge forskellige internationale anbefalinger - herunder særligt fra FN.

FN's Generalforsamling har vedtaget "Declaration on the guiding principles of drug demand reduction"², der indeholder FN's anbefalinger til staternes "demand reduction" indsats. Af denne

² A/RES/S-20/4 - Resolution II.

resolution fremgår blandt andet:

”7. We, the States Members of the United Nations:

(a) (...)

(b) Pledge a sustained political, social, health and educational commitment to investing in demand reduction programmes that will contribute towards reducing public health problems, improving individual health and well-being, promoting social and economic integration, reinforcing family systems and making communities safer;”³

I resolutionsteksten fremgår det videre om de konkrete guidende principper:

”(b) Demand reduction policies shall:

- (i) Aim at preventing the use of drugs and at reducing the adverse consequences of drug abuse;
- (ii) (...)
- (iii) Be sensitive to both culture and gender;
- (iv) Contribute to developing and sustaining supportive environments.”⁴

Af ovenstående punkt fra resolutionen fremgår således, at medlemsstaterne opfylder ”demand reduction” forpligtelsen ved politisk, socialt, sundheds- og uddannelsesmæssigt at bidrage til bl.a. at forbedre den enkeltes velbefindende samt at gøre nærsamfundet tryggere. Endvidere fremgår det, at forpligtelsen skal have til formål at reducere de negative konsekvenser ved stofmisbrug for såvel den enkelte, som for nærmiljøet og for samfundet mere generelt.

Om folkerettens betydning for muligheden for oprettelse af stofindtagelsesrum

FN’s tre narkotikakonventioner indeholder som ovenfor nævnt ikke direkte en regulering af stofindtagelsesrum eller øvrige skadesreducerende tiltag. Skadesreducerende tiltag er tiltag, der er tiltænkt i første omgang at reducere de skader, der er forbundet med brugen af kontrollerede stoffer, og retter sig derfor hovedsagligt mod de mennesker, der er afhængige af de kontrollerede stoffer.

Den danske sundhedsminister forespurgte i 1999 FN’s International Narcotics Control Board (INCB) om muligheden for at oprette stofindtagelsesrum i forhold til de folkeretlige forpligtelser, der følger af de tre konventioner. INCB svarede, at det var deres opfattelse at stofindtagelsesrum stred i mod de folkeretlige forpligtelser i henhold til 1961 Enkeltkonventionen. Dette har siden været fremført som argument for, at dette rent faktisk også er tilfældet. INCB har imidlertid ingen

³ A/RES/S-20/4 - Resolution II, pkt. 7.

⁴ A/RES/S-20/4 - Resolution II pkt. 8.

adgang til autoritativt at fortolke konventionerne på medlemsstaternes vegne, og udvalget består af 13 personer med hovedsagligt lægefaglig og farmaceutisk baggrund og uddannelse. Efter kritik af INCB's opfattelse, samt at INCB ingen beføjelser havde til autoritativt at fortolke konventionerne, udbad INCB sig et juridisk responsum⁵ fra folkeretsjuristerne i den juridiske afdeling af FN's International Drug Control Programme (UNDCP), under FN's Office on Drugs and Crime (UNODC). Dette juridiske responsum fremkommer med en ganske anden udlægning af konventionerne. Det slås fast, at det er de samme juridiske overvejelser, der gør sig gældende vedrørende spørgsmålet om sprøjteudlevering og stofindtagelsesrum, og synes at konkludere, at staterne ikke er forhindrede i hverken at udlevere sprøjter eller drive stofindtagelsesrum.

Som det fremgår af ovenstående gennemgang af konventionerne, regulerer disse en lang række områder, hvor fokus rettes mod de forskellige aspekter narkotikaproblematikken. Når det skal undersøges hvorvidt FN konventionerne forhindrer skadesreducerende tiltag som eksempelvis stofindtagelsesrum, er det naturligt i første omgang at se på bestemmelserne, der regulerer staternes forpligtelser i forhold til de stofafhængige, idet skadesreducerende tiltag netop er tiltag rettet mod de stofafhængige.

Ovenstående viser, at dette i første omgang vedrører staternes forpligtelse til at yde behandling mv. og ligeledes, at det i meget vidt omfang er overladt til staterne at bestemme indholdet af denne behandling. Såfremt en stat definerer stofindtagelsesrum som behandling i 1961 Enkeltkonventionens og 1971 Psykotropkonventionens forstand, forhindrer konventionerne ikke et sådant tiltag, og tiltaget vil derfor kunne være i overensstemmelse med statens forpligtelser overfor de stofafhængige.

I det omfang stofindtagelsesrum måtte falde uden for den enkelte stats definition af behandling i 1961 Enkeltkonventionens og 1971 Psykotropkonventionens forstand, vil stofindtagelsesrum uanset ikke nødvendigvis være i strid med konventionerne. Stofindtagelsesrum vil kunne falde indenfor den enkelte stats "demand reduction" indsats (forpligtelsen til at arbejde for at reducere efterspørgsel efter stoffer samt den menneskelige lidelse forbundet med stofbrug). Det er i høj grad overladt til den enkelte stat at bestemme det nærmere indhold og omfang af "demand reduction" indsatsen, og såfremt stofindtagelsesrum er en del af denne indsats, synes der ikke at være noget til hinder for oprettelse og drift af stofindtagelsesrum efter konventionerne. Dette bestyrkes yderligere af, at stofindtagelsesrum synes at være udtryk for en indsats, der er omfattet af FN's Generalforsamlings anbefalinger for "demand reduction" indsatsen.

Stofindtagelsesrum vil således kunne falde indenfor såvel konventionernes bestemmelser om henholdsvis behandling mv. som "demand reduction" indsatsen.

⁵ "Flexibility of treaty provisions as regards harm reduction approaches" af Legal Affairs Section, UNDCP. Decision 74/10. E/INCB/2002/W.13/SS.5

Som ovenfor anført er staterne ikke forpligtede til at kriminalisere brugen eller indtagelsen af stofferne. Det er dog forudsat, at brugere af stofindtagelsesrummet selv medbringer de stoffer, der indtages i rummet, hvorfor disse uvægerligt vil besidde de illegale stoffer forud for indtagelsen i stofindtagelsesrummet.

Som ovenfor anført består der en forpligtelse til at kriminalisere besiddelse til eget forbrug efter 1988 Traffickingkonventionen. Det vil således ikke være muligt for staterne helt at afkriminalisere besiddelse af kontrollerede stoffer til eget forbrug. Omvendt har staterne mulighed for at erstatte domfældelse og straf med behandling, uddannelse, rehabilitering mv. overfor stofafhængige, og for så vidt angår besiddelse til eget forbrug formentlig også i det hele taget at strafforfølge og denne undtagelse er i øvrigt ikke kun begrænset til stofafhængige.

Der er tale om den samme definition af behandling, uddannelse, efterbehandling, revalidering og resocialisering, som staterne er forpligtede til at yde, og som kan begrunde, at man ikke domfælder, straffer og strafforfølger besiddelsen til eget forbrug, der ellers ville være en handling, som staterne er forpligtede til at straffe. Det betyder, at stofindtagelsesrum ligeledes vil kunne omfattes af denne undtagelse til kriminaliseringsforpligtelsen.

Staten synes således alene at begå et folkeretsbrud for det tilfælde, at man, som led i oprettelse og drift af stofindtagelsesrum, fuldstændig afkriminaliserer besiddelse af stof til eget forbrug uden sammenhæng med et behandlings-, uddannelses-, efterbehandlings-, revaliderings- eller resocialiseringsformål, mens der ikke synes noget til hinder for, at man opretter og driver stofindtagelsesrum samtidig med, at man opretholder den generelle kriminalisering af besiddelse til eget forbrug. Dette understøttes ligeledes af, at staterne har mulighed for at undlade at domfælde, straffe og strafforfølge, når stofferne besiddes i forbindelse med behandling mv. herunder altså i forbindelse med et stofindtagelsesrum.

De folkeretlige forpligtelser der følger af de tre narkotikakonventioner og det arbejde, der udføres af de internationale kontrolorganer oprettet i henhold til disse, eksisterer ikke i et folkeretligt vakuum, men grænser på en række områder op til øvrige folkeretlige forpligtelser, ligesom de folkeretlige forpligtelser, der følger af konventionerne, må forstås i overensstemmelse med de grundlæggende folkeretlige regler på en lang række områder.

Et konventionsbaseret FN kontrolsystem må naturligvis ligeledes arbejde indenfor rammerne af de grundlæggende folkeretlige regler herunder FN's Charter.

FN's Generalforsamling vedtog i 2007 Resolution 61/183, hvor det slås fast, at narkotikakontrol "must be carried out in full conformity with the purposes and principles of the Charter of the United Nations and other provisions of international law, and in particular with full respect for all human rights and fundamental freedoms, and on the basis of the principles of equal rights and

mutual respect.”⁶ Denne resolution understreger dermed menneskerettighedens betydning i såvel den nationale som internationale narkotikaindsats.

FN's Generalforsamling har ligeledes i 2006 udtrykkeligt givet FN's Menneskerettighedsråd (UN Human Rights Council) mandat til at sikre integrationen af menneskerettighederne i alle dele af FN systemet.⁷

FN's narkotikakontrolsystem har gennem de sidste årtier været under hård kritik for ikke at arbejde for, at staterne overholder grundlæggende menneskerettigheder i forbindelse med de nationale bestræbelser på at bekæmpe udbredelsen af de kontrollerede stoffer og ved deres opfyldelse af kriminaliserings- og strafforfølgingsforpligtelser i henhold til konventionerne.

Mange menneskerettighedsorganisationer der arbejder med at monitorere menneskerettighedernes overholdelse har dokumenteret udbredte menneskerettighedskrænkelser i staternes bestræbelser på at bekæmpe udbredelsen af de kontrollerede stoffer.

Flere FN organer der beskæftiger sig med relaterede problemstillinger, som bekæmpelsen af HIV/AIDS, har ofte opfordret til, at medlemslandene i højere grad investerer i skadesreducerende tiltag, ligesom FN's Generalsekretærs Special Rapporteur for retten til sundhed ligeledes har opfordret hertil.⁸

Der er således ikke i FN's narkotikakonventioner eller i folkeretten i øvrigt noget til hinder for etablering og drift af et stofindtagelsesrum, omvendt taler flere folkeretlige forpligtelser for at staterne søger nye veje for at sikre stofbrugeres liv og sundhed, blandt andet gennem skadesreducerende tiltag, som eksempelvis stofindtagelsesrum.

⁶ GA Resolution 61/183 para 1.

⁷ GA Resolution 60/251

⁸ Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Anand Grover, 2010, document A/65/255

Kapitel 2

Strafferet, politiets rolle og stofindtagelsesrum

Narkotikalovgivningen om brug og besiddelse af euforiserende stoffer

De stoffer der hovedsagligt forudsættes indtaget i et stofindtagelsesrum, er omfattet af kriminaliseringen af visse handlinger, der relaterer sig til disse stoffer i Lov og Euforiserende stoffer samt i straffeloven.

Af Lov om Euforiserende stoffer § 1, stk. 3, fremgår således:

”Bortset fra forhold omfattet af en tilladelse efter stk. 1 eller en behandling efter stk. 2 er ind- og udførsel, salg, køb, udlevering, modtagelse, fremstilling, forarbejdning og besiddelse af sådanne stoffer forbudt.”

Og af Lov om Euforiserende stoffer § 3, stk. 1 fremgår blandt andet:

”Overtrædelse af denne lov eller de i medfør af den udfærdigede forskrifter straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år. (...)”

Straffelovens § 191 indeholder en skærpet strafferamme for visse kvalificerede overtrædelser af lov om euforiserende stoffer. Det følger af forarbejderne til straffelovens § 191, at bestemmelsen i første række skulle sigte mod den organiserede narkotikahandel og enkeltstående særligt grove tilfælde.⁹ Af straffelovens § 191 fremgår således:

”Den, som i strid med lovgivningen om euforiserende stoffer til et større antal personer eller mod betydeligt vederlag eller under andre særligt skærpende omstændigheder overdrager euforiserende stoffer, straffes med fængsel indtil 10 år. Angår overdragelsen en betydelig mængde særlig farligt eller skadeligt stof, eller har overdragelsen af et sådant stof i øvrigt haft en særlig farlig karakter, kan straffen stige til fængsel i 16 år.

Stk. 2. *På samme måde straffes den, der i strid med lovgivningen om euforiserende stoffer indfører, udfører, køber, udleverer, modtager, fremstiller, forarbejder eller besidder sådanne stoffer med forsæt til at overdrage dem som nævnt i stk. 1.”*

Ud fra en simpel ordlydsfortolkning kan det udledes, at selve brugen af stof ikke er selvstændigt kriminaliseret hverken i Lov om Euforiserende stoffer eller straffeloven, hvorimod stort set alle andre handlinger i omgangen med disse stoffer, herunder besiddelse, er kriminaliseret. Det juridiske spørgsmål i forhold narkotikalovgivningen og oprettelse af stofindtagelsesrum omhandler derfor den forudgående besiddelse af stoffet, som er en forudsætning for indtagelsen af stoffet i stofindtagelsesrummet, idet brugerne i et stofindtagelsesrum selv medbringer de stoffer, der indtages i stofindtagelsesrummet.

Det har været hævdet, at det ikke giver mening at sondre mellem brug og besiddelse, at selve

⁹ Bemærkninger til lovforslag om ændring i borgerlig straffelov (narkotikakriminalitet), FT 1968-69, Tillæg A, sp. 2847.

indtagelsen af stoffet ligeledes er ulovligt, og at det derfor vil kræve en ændring af narkotikalovgivningen at kunne oprette og drive et fixerum.¹⁰

Til dette har dog blandt andet Vagn Greve, Professor, lic.jur., ved CBS, udtalt, at han mener, at kritikerne af fixerums lovlighed fokuserer på et forkert sted; »*diskussionen er løs, fordi man ser fixerum på to forskellige måder. Hvis det skal gøres straffrit at besidde stoffer, kræver det en lovændring. Men hvis man siger 'det her er strafbart, men nogen gør det alligevel, så vi må hindre, at de kommer alvorligt til skade ved at stikke sig med urene sprøjter. Det gør vi ved at hjælpe dem med at tage deres stof på en hygiejnisk måde', så kræver det ingen lovændring.*«¹¹

Der synes herved at sigtes til, hvorvidt man fokuserer på besiddelsen eller på indtagelsen. Et væsentligt omdrejningspunkt er således kriminaliseringen af besiddelsen af stofferne over for selve indtagelsen af stofferne.

”Betænkningen om misbrug af euforiserende stoffer” fra 1953, der dannede grundlag for Lov om Euforiserende Stoffer fra 1955, indeholdt forslag om, hvordan man kunne mindske brugen af euforiserende præparater. Her var et af udvalgets hovedargumenter, at man navnlig burde søge at forhindre, at eufomani (stofafhængighed) overhovedet opstod, hvilket skulle ske ved at sætte ind over for de eufomanes adgang til at få euforiserende stoffer.¹² For at kunne sætte ind over for adgangen til stof, og derved ramme de egentlige ”forbrydere”, ”(...) ville [det] være af betydning for politiets arbejde med bekæmpelsen af det ulovlige salg, såfremt besiddelse af euforiserende stoffer, erhvervet på uretmæssig måde, var strafbar, idet en regel herom ville give politiet mulighed for at gribe ind over for personer, der må formodes at handle med euforiserende stoffer(...)»¹³

Baggrunden for at kriminalisere besiddelse af stof var således oprindeligt, at man derved fik grundlag for at retsforfølge bagmænd i de sager, hvor man ikke var i stand til at føre et tilstrækkeligt bevis for handel. Også under folketingets forhandlinger i 1955 om Lov om Euforiserende Stoffer blev der udtrykt bred enighed om, at dem man ønskede at ramme med loven, var de såkaldte ”bagmænd”.

De samme intentioner blev understreget i 1969, hvor Rigsadvokaten udsendte et (nu historisk) cirkulære med retningslinjerne for praksis i narkotikasager. Af cirkulæret fremgik, at: ”*Forbuddet mod besiddelse - og tilsvarende regler gælder køb og modtagelse - er ifølge lovens forarbejder navnlig begrundet i retstekniske hensyn: besiddelse vil ofte være indikation for en udbredelse, som ikke lader sig bevise. Som følge heraf vil der i reglen ikke være anledning til at indlede undersøgelse med henblik på at pålægge strafansvar for besiddelse (køb eller modtagelse), når mistanken alene*

¹⁰ Se blandt andet Information.dk, ”Er fixerum allerede lovlige?”, den 3. oktober 2010.

¹¹ Information.dk, ”Er fixerum allerede lovlige?”, den 3. oktober 2010.

¹² Betænkning om misbrug af euforiserende stoffer, 1953, s. 35.

¹³ Betænkning om misbrug af euforiserende stoffer, 1953, s. 56.

angår eget forbrug af euforiserende stoffer.”¹⁴

De "retstekniske hensyn", der var grundlag for kriminaliseringen af besiddelsen af stof, var ligesom i betænkningen fra 1955, at det fra politiets side forudsås, at det i visse sager kunne blive vanskeligt at føre bevis for salg, distribution, import og eksport i forhold til "bagmændene", og at man i disse tilfælde måtte have mulighed for at ramme forhandlerleddet på anden måde. At det ikke var de stofafhængige, der skulle rammes med kriminaliseringen af besiddelse til eget brug blev ligeledes understreget i Rigsadvokatens historiske (ikke længere gældende) cirkulæreskrivelse fra 1971¹⁵ samt cirkulæreskrivelse fra 1994¹⁶. I cirkulæret fra 1971 fremgår blandt andet: *”Forbrug af narkotika anses for et lægeligt-socialt problem og ikke som en opgave for retshåndhævelsen.”¹⁷*

Uanset hvilke hensyn der lå bag kriminaliseringen af besiddelse af de af Lov om Euforiserende stoffer omfattede stoffer, er besiddelse utvivlsomt strafbart efter dansk ret, jf. endvidere om straffeskærpelser fra 2004 og 2007 i Lov om Euforiserende stoffer nedenfor, og dette vil selvsagt ligeledes være tilfældet for brugerne af et stofindtagelsesrum - såvel når de er på vej til og fra et stofindtagelsesrum - som når de opholder sig i selve stofindtagelsesrummet.

Imidlertid findes der ikke grundlag for at hævde, at også brugen eller indtagelsen af stoffer selvstændigt er kriminaliseret i Lov om Euforiserende stoffer eller straffeloven.

Til eksempel kan det nævnes, at der foretages en lang række urinprøver på indsatte i Kriminalforsorgens institutioner og selv om konstateringen af, at der er brugt stoffer omfattet af Lov om Euforiserende stoffer hos den pågældende indsatte, og dette kan medføre ændringer i den indsattes afsoningsvilkår, herunder i form af disciplinærstraf¹⁸, strafforfølges dette ikke, idet der ikke er hjemmel hertil. Omvendt er det til eksempel strafbart, at føre et motordrevet køretøj, mens man er under påvirkning af disse stoffer, jf. færdselslovens § 54.

Politets rolle og opportunitetsprincipets anvendelse ved besiddelse til eget brug

Rigsadvokaten og Justitsministeriet har ved flere lejligheder tilkendegivet, at man finder, at stofindtagelsesrum alene bør etableres, såfremt der tilvejebringes udtrykkelig hjemmel til at brugerne af stofindtagelsesrummets besiddelse af stofferne i og eventuelt omkring stofindtagelsesrummet ikke er strafbar.¹⁹

¹⁴ CIR nr. 144 af 15/07/1969.

¹⁵ CIS nr. 11258 af 16/08/1971

¹⁶ Rigsadvokatens cirkulæreskrivelse af 20. juni 1994 vedrørende forfølgning af narkotikasager.

¹⁷ CIS nr. 11258 af 16/08/1971

¹⁸ Disciplinærstraf, jf. straffuldbyrdelseslovens §§ 67-70, er en administrativ afgørelse og ikke en dom for overtrædelse af et strafbart forhold.

¹⁹ Jf. hertil blandt andet Rigsadvokatens skrivelse af 1. december 1999, foranlediget af Narkotikarådet.

Diskussionen har gået på, at hvis besiddelse af heroin eller andre ulovlige stoffer i et vist omfang accepteres i et stofindtagelsesrum, skal man så også acceptere besiddelse af heroin umiddelbart ude foran døren, eller når brugeren er på vej ind i stofindtagelsesrummet? Det er klart, at det altid fra et juridisk perspektiv er behageligt med en klar og tydelig lovhjemmel, omvendt ville et oprettet stofindtagelsesrum med den nuværende retlige regulering ikke befinde sig i et juridisk tomrum.

Besiddelsen af stof ville fortsat være strafbar både indenfor og udenfor et stofindtagelsesrum, og ville kunne gøres til genstand for politimæssig efterforskning og strafforfølgning. Spørgsmålet er imidlertid om politiet ville være forpligtede til at indlede efterforskning mv. overfor brugernes besiddelse af illegale stoffer.

Udgangspunktet for så vidt angår *strafforfølgning* er, at politiet er underlagt legalitetsprincippet, og således *skal* indlede den nødvendige efterforskning, når der modtages anmeldelser om lovovertrædelser, eller der konstateres lovovertrædelser, idet efterforskning indledes, såfremt der er en rimelig formodning om, at et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige, er begået, jf. RPL § 742, stk. 2. Der hersker dog en almindelig og nødvendig accept af, at opportunitetsprincippet kan finde anvendelse i bagatelsager.²⁰ Dette må særligt være gældende, for så vidt angår såkaldte initiativsager, hvor politiet selvstændigt indleder efterforskning med henblik på at fastslå, hvorvidt der er begået en lovovertrædelse. Spørgsmålet om forholdets bagatelagtige karakter må blandt andet afgøres på baggrund af sædvanlig sanktionspåstand og ud fra hensynet til eventuelt forurettede.²¹

I overensstemmelse med dette princip, og Rigsadvokatens historiske cirkulære fra 1969, udviklede der sig i perioden frem til 2004 en fast praksis, hvorefter besiddelse af små mængder euforiserende stoffer til eget forbrug i førstegangstilfælde alene medførte en advarsel²² samt at, *"der i reglen ikke [vil] være anledning til at indlede undersøgelse med henblik på at pålægge strafansvar for besiddelse (køb eller modtagelse), når mistanken alene angår eget forbrug af euforiserende stoffer."*²³

Det fremgik endvidere af det historiske 1969 cirkulære, hvilket ligeledes blev gentaget i det historiske 1994 cirkulæreskrivelse, at i *"overensstemmelse hermed, bør der vises tilbageholdenhed med af egen drift at indlede undersøgelse f.eks. på skoler, selv om politiet får formodning om, at der er konstateret misbrug af euforiserende stoffer"*²⁴.

Med den skærpene lovændring af Lov om Euforiserende stoffer i 2004 blev det besluttet, at besiddelse af euforiserende stoffer i almindelighed skulle straffes med bøde, også i

²⁰ Ib Henricsson, Politiret, 2007, s. 124.

²¹ Ib Henricsson, Politiret, 2007, s. 122-126.

²² LFF 2006-2007.I.201, afsnit 2.1.4.1.

²³ CIR nr. 144 af 15/07/1969.

²⁴ CIR nr. 144 af 15/07/1969 og cirkulæreskrivelse af 20. juni 1994 vedrørende forfølgning af narkotikasager.

førstegangstilfælde.²⁵ Begrundelsen var, at advarslerne ikke havde været tilstrækkelige til at dæmme op for misbruget af ulovlige euforiserende stoffer, og at særligt unge brugere af euforiserende stoffer skulle mærke en strafferetlig konsekvens allerede første gang, de blev taget med illegale stoffer. Med denne strafskærpelse fulgte Rigsadvokaten Informerer 35/2004, der ophævede cirkulæreskrivelse nr. 11258 fra 1971, mens Rigsadvokatens cirkulære nr. 10130 fra 2006 ophæver cirkulæret fra 1969 og cirkulæreskrivelse fra 1994.

I 2007 kom der endvidere en lovændring, hvor bødetaksterne for besiddelse af stof til eget brug generelt blev hævet for at vise lovgivers holdning over for stofbrug - at dette ikke accepteres. Det blev dog derudover fastslået, at der ved udmåling af straf skal tages hensyn til en bestemt personkreds med *"sociale forhold"*, når *"(...)brugen af de euforiserende stoffer er udslag af en stærk afhængighed som følge af et længere og vedvarende misbrug af euforiserende stoffer."*²⁶ I forhold til denne personkreds kan meddeles en strafsanktion i form af en advarsel (svarende til tiltalefrafald) for besiddelse af stoffer. Dette er yderligere uddybet i bemærkningerne til lovforslaget, hvor det er præciseret, at advarsler også skal kunne meddeles i gentagelsestilfælde, herunder andengangs- og senere gentagelsestilfælde.²⁷

Med lovændringen synes netop målgruppen for stofindtagelsesrum at være defineret, da det for at kunne få tildelt en advarsel frem for en bøde, er en forudsætning, at besidderens sociale forhold taler herfor. De kriterier, der indgår ved vurdering af sociale forhold, er besidderens økonomiske forhold, f.eks. om personen er modtager af enten kontanthjælp eller førtidspension, og om stofbesidderen har en stærk afhængighed som følge af et længere- og vedvarende forbrug.²⁸ Dette er ifølge bemærkningerne til lovforslaget tilfældet, når der igennem år er opbygget en så stærk afhængighed af stoffer, f.eks. heroin, kokain og amfetamin, at disse stoffer bruges dagligt. Ved at opstille disse kriterier for tildeling af advarsel, der samtidig er sammenfaldene med stofindtagelsesrummets hensigt om at yde bistand til hårdt belastede stofbrugere, synes "målgruppen" for et stofindtagelsesrum indirekte defineret.

Derudover er det i lovforslaget beskrevet, at politiet i almindelighed har et godt kendskab til den gruppe af personer, hvor både de sociale hensyn og karakteren af stofbrugen taler for anvendelse af advarsel, og lovgiver har derfor ikke ment, at yderligere uddybelse af kriterierne har været relevant.

Politiet formodes altså at kunne adskille denne målgruppe, for hvem påtalepraksis i dag er svarende den praksis, der fulgte af Rigsadvokatens historiske cirkulære fra 1969 og historiske cirkulæreskrivelser fra 1971 og 1994, og over for hvem politiet fortsat som følge af opportunitetsprincippet vil kunne undlade at indlede undersøgelse, såfremt mistanken alene

²⁵ L 2004 445.

²⁶ Jf. Lov om euforiserende stoffer § 3, stk. 1, 2. pkt.

²⁷ LFF 2006-2007.I.201, afsnit 2.4.5.2.

²⁸ LFF 2006-2007.I.201, afsnit 2.4.5.2.

angår besiddelse til eget forbrug af en mindre mængde stof.

Det kan derfor hævdes, at der over for den persongruppe, som stofindtagelsesrummene henvender sig til, lovgivningsmæssigt set til dels har været og er, en vis indforståelse med, at besiddelse af stof anses som mindre strafværdig. Der er med lovændringen i 2007 sket en konkret anerkendelse af, at stofbrugere, som er stærkt stofafhængige, og som har været det igennem flere år, skal kunne tildeles en advarsel ved besiddelse af stof til eget brug, ikke kun første gang de sigtes for besiddelse, men også i senere gentagelsestilfælde.

Politiet vil således ikke nødvendigvis være forpligtede til at indlede efterforskning mod brugerne af et stofindtagelsesrum, så længe den konkrete mistanke alene går på besiddelse af mindre mængder stof til eget brug, samt at vedkommende er omfattet af "målgruppebeskrivelsen" i Lov om Euforiserende stoffer § 3, stk. 1, 3. led.

Strafbar medvirken til besiddelse af euforiserende stoffer?

Det har endvidere været diskuteret, hvorvidt den eller de der driver et stofindtagelsesrum samt personalet i stofindtagelsesrummet, der ikke formodes at tilhøre målgruppen, vil kunne ifalde strafansvar efter de strafferetlige medvirkensregler.

Således udtalte Københavns Politis tidligere Politidirektør Hanne Bech Hansen i 2005:

"Du kan ikke udnævne et lokale til fixerum og lave et helle for narkomaner uden en lovændring. Hvis politiet opdager et ulovligt fixerum, vil vi kunne sigte både narkomanerne og opretterne for medansvar."²⁹

I strafferetlig terminologi henføres dette spørgsmål under straffelovens bestemmelse om medvirken, jf. strl. § 23, stk. 1:

"Den for en lovovertrædelse givne straffebestemmelse omfatter alle, der ved tilskyndelse, råd eller dåd har medvirket til gerningen. (...)".

Når der i straffelovens § 23 står "*medvirket til gerningen*", menes der, at der sker hjælp til noget strafbart enten ved råd, dåd eller tilskyndelse. Dansk ret har et meget vidt medvirkensbegreb; også af den grund er det nærliggende nærmere at belyse, om der vil kunne blive tale om, at stofindtagelsesrummets ejer eller sundhedspersonalet vil kunne ifalde strafansvar for medvirken.

Når der ved oprettelse af stofindtagelsesrum gives stofbrugere en mulighed for at indtage deres stof, hvilket som fastslået ovenfor, ikke er strafbart, så vil der i forhold til selve *brugen* eller

²⁹ Berlingske Tidende, "Politikere og borgere ønsker fixerum til narkomaner", den 16. september 2005.

indtagelsen af stoffet medvirkes til noget, som ikke er strafbart, og der kan allerede af den grund ikke foreligge medvirkensansvar i relation til indtagelsen, jf. legalitetsprincippet straffelovens § 1, som fastslår, at straf alene kan pålægges for et forhold, hvis strafbarhed er hjemlet ved lov. Spørgsmålet er derfor alene, om rummets ejer og sundhedspersonalet medvirker for så vidt angår stofbrugerens strafbare *besiddelse*?

Straf for besiddelse til eget forbrug af illegale stoffer er en kriminalisering af en selvskadende handling. Det indebærer at "gerningsmanden" og den beskyttelsesværdige interesse ("offeret") er én og samme person. Ved traditionel narkotikakriminalitet som køb og salg af narkotika er der typisk tale om "offerløs" kriminalitet, idet de involverede som oftest vil have en fælles interesse i forbrydelsen. Beskyttelsesinteressen ("offeret") er fjernere, og kan siges at være sidste afsætningsled, dén der indtager stoffet.

Forstået på den måde kan det hævdes, at "gerningsmand" og "offer" er en og samme person ved forbrydelsen at besidde illegale stoffer til eget brug.

I forbindelse med oprettelse og drift af et stofindtagelsesrum er hensigten at yde hjælp til at undgå skader, altså at beskytte den samme interesse som kriminaliseringen af besiddelsen til eget forbrug har til hensigt at beskytte; der er ikke tale om, at det er hensigten at yde bistand til at stoffet kan skaffes til besiddelse, yde bistand til at stoffet fortsat kan besiddes, opbevares eller at besiddelsen på anden måde opretholdes. Den medvirkendes indsats kan sige at ligge på et så atypisk sted som på "offerets" side.

Denne form for medvirken på offerets side har kun sjældent været behandlet i teori og praksis, selv om det er en situation, man kan forestille sig forekommer i forskellige "udnyttelsessituationer", f.eks. samleje med en institutionsanbragt, hvor der gives hjælp til den anbragte, ved blodskam hvor der gives assistance til barnet eller ved lægers ordination af p-piller til piger under 15 år, som derved har mulighed for at være seksuelle aktive, selv om den seksuelle lavalder er 15 år.³⁰ Sidstnævnte eksempel er i en artikel af Vagn Greve blevet nøje behandlet. Her var spørgsmålet, om en læge, som ordinerer p-piller til en mindreårig pige, derved medvirker til en seksualforbrydelse. Vagn Greve fremfører blandt andet, at denne type af medvirken er så ubehandlet i teori såvel som i praksis, at man ikke kan sige, hvad der generelt gælder på området. Konklusionen i artiklen er dog, at lægen kun i visse, og formentlig meget sjældne tilfælde, vil pådrage sig et ansvar efter straffeloven for sin ordination af p-piller eller lignende til mindreårige piger, og at blot ordination i alle normalt forekommende situationer må falde uden for straffelovens område.

Baggrunden for dette er, at man i et sådant tilfælde vil være nødt til at bøje situationen så meget for at få det passet ind under medvirkensbegrebet, at det ville stride mod fornuften. Og "Når

³⁰ Vagn Greve, "Kan læger straffes for at have forebygget svangerskab hos mindreårige", Juristen 1973, s. 283.

juraen kommer i strid med sund fornuft, er det værst for juraen."³¹ Med dette menes, at lovteksten må læses under hensyntagen til den sammenhæng, som den forekommer i, og netop når der er flere mulige forståelser, kan bestemmelsens formål og lovmotiver være af betydning herfor.³² Der er her tale om, at de almindelige fortolkningsprincipper har en indskrænkende undtagelsesfortolkning i form af materiel atypicitet, der fører til, at en regel ikke kan bruges på et tilfælde, selv om det ud fra en naturlig sproglig forståelse i og for sig falder ind under dens ordlyd. Som illustration på dette kan en landsretsdom fra 1963³³ tjene som eksempel. En 16-årig dreng blev i denne sag frifundet for brugstyveri af sin fars bil da "det ikke kan antages, at § 293, stk. 1 [nu § 293 a] har til hensigt at gøre et forhold som det foreliggende strafbart"³⁴.

I Vagn Greves artikel "*Kan læger straffes for at have forebygget svangerskab hos mindreårige*", gives der ligeledes et eksempel på, at den indsats, som lægen yder i ovennævnte situation, svarer til den hjælp, f.eks. Røde Kors yder ved at anbringe nødforbindingsskasser med passende mellemrum langs en farlig vej. I dette tilfælde hverken medvirker eller påvirker Røde Kors ulykkestallet, men hindrer måske nogen i at forbløde. Det samme vil være tilfældet med stofindtagelsesrum, her vil antallet af personer inden for målgruppen, som lovgiver allerede har anerkendt i lovgivningen, ikke blive påvirket af, om der er indrettet stofindtagelsesrum eller ej - derimod vil muligheden for at kunne hjælpe ved f.eks. fejlfix og overdoser og dermed mindske dødsfald være væsentligt højere.

³¹ Vagn Greve, "*Kan læger straffes for at have forebygget svangerskab hos mindreårige*", Juristen 1973, s. 285.

³² Kommenteret straffelov, almindelig del, 9. omarbejdede udgave, s. 109.

³³ U 1963.1029 V

³⁴ Citeret i Kommenteret Straffelov almindelige del 9. udgave, 2009, s 109

Kapitel 3

Besøgsforbudsloven og stofindtagelsesrum

Betingelser for anvendelse af besøgsforbudsloven

Det har været hævdet, at besøgsforbudsloven³⁵, bedre kendt som "hashklubloven", skulle indeholde hjemmel til at udstede forbud mod at modtage besøgende i et stofindtagelsesrum, samt at forbyde brugerne at opholde sig i et stofindtagelsesrum.

For at politiet kan udstede et forbud mod besøgende efter denne lov, skal betingelserne i lovens § 1 være opfyldt:

"Foregår der i bestemte lokaler virksomhed på en måde, som systematisk indebærer strafbare handlinger, og som er egnet til at medføre ulempe og utryghed hos omkringboende, kan politiet nedlægge forbud som nævnt i stk. 2(...)

Stk. 2. Forbuddet indebærer med de i stk. 3 og 4 nævnte undtagelser, at det er forbudt at modtage besøgende eller at opholde sig som besøgende i eller i umiddelbar nærhed af de pågældende lokaler."

Som det kan udledes af denne bestemmelse, er der 3 betingelser, der skal være opfyldt;

- 1) Der skal være tale om en virksomhed,
- 2) som systematisk indebærer strafbare handlinger og
- 3) som er egnet til at medføre ulempe og utryghed hos omkringboende

1) Det fremgår ikke entydigt af forarbejderne, hvad lovgiver betegner som *virksomhed*. Flere steder er der dog henvist til, at der i virksomheden sker et "salg" af ulovlige euforiserende stoffer uden, at der dog er krav om at dette er af "erhvervsmæssig karakter".

Det er yderligere beskrevet, at *"Der kan ikke nedlægges forbud alene på grundlag af, at en snæver kreds af personer med tilknytning til hinanden benytter et bestemt lokale til bl.a. at ryge hash sammen, ... , jf. også ordet "virksomhed"*.³⁶ Det fremgår endvidere af bemærkningerne til loven, at *"Det er således en forudsætning, at den virksomhed, der indebærer strafbare handlinger, er knyttet til modtagelsen af "kunder" i lokalerne, sådan som det eksempelvis er tilfældet med "hashklubber"*.³⁷

Som ovenfor nævnt forudsættes det, at stofbrugerne selv medbringer deres stoffer, og at der i øvrigt ikke fra personalets side medvirkes til stoffernes fremskaffelse. Der tilbydes alene faciliteter, som skal gøre selve indtagelsen af stoffet mere sikker. "Virksomheden" i et stofindtagelsesrum synes at være sundhedsmæssig bistand samt indtagelse af stof, mens der ikke sker salg af stoffer i

³⁵ Lov 2001-06-07 nr. 471 om forbud mod besøgende i bestemte lokaler.

³⁶ Ad L 2001 nr. 471, kommentar til (1), side 2, 1. spalte.

³⁷ Ad L 2001 nr. 471, kommentar til (1), side 2, 2. spalte.

stofindtagelsesrummene, hvilket synes forudsat i besøgsforbudsloven.

2) Det andet krav om, at der skal ske systematiske strafbare handlinger, er ud fra bemærkningerne til loven, beskrevet som, *"den pågældende virksomhed skal foregå med en vis hyppighed og regelmæssighed og i øvrigt have et ikke ubetydeligt omfang ..."*³⁸.

Hvis det antages, at den virksomhed der foregår i et stofindtagelsesrum, er sundhedsmæssig bistand og indtagelse af stof, indebærer denne virksomhed ikke systematiske strafbare handlinger.

I forbindelse med stofindtagelsesrum må omdrejningspunktet derfor være, om besiddelsen af stoffet på vej ind i stofindtagelsesrummet, kan betegnes som systematiske strafbare handlinger, der er indeholdt i et stofindtagelsesrums virksomhed, eftersom selve brugen af stof ikke er strafbar.

Stofafhængige besidder ofte små mængder stof til eget brug og alle steder, der driver tilbud til stofafhængige vil være bekendt med, at de stofafhængige ofte besidder illegale stoffer, mens de besøger tilbuddene. Besøgsforbudsloven vil utvivlsomt ikke kunne bringes i anvendelse overfor et almindeligt værested til stofafhængige, selv om der ofte vil ske overtrædelser af narkotikalovgivningen i de lokaler, hvorfra værestedet drives. Omvendt synes det forudsat, at de besøgende i et stofindtagelsesrum medbringer illegale stoffer, idet formålet med et besøg i stofindtagelsesrummet jo vil være at indtage stoffet under hygiejniske forhold.

Det må anses for tvivlsomt, om det kan hævdes, at de besøgendes besiddelse af stof til eget forbrug vil opfylde betingelsen om systematiske strafbare handlinger i besøgsforbudsloven.

3) Den tredje betingelse indebærer, at det, der foregår i lokalerne, skal være egnet til at medføre ulempe og utryghed hos de omkringboende. Om dette står der i forarbejderne, at *"Foregår virksomheden i en afsides liggende ejendom, kan der således ikke nedlægges forbud."*³⁹ Det fremgår derudover, at betingelsen om ulempe og utryghed normalt er opfyldt, hvis *"der i lokalerne drives organiseret hashsalg eller salg af narkotika, eller hvis der drives mere omfattende og organiseret hashsalg eller salg af narkotika, eller hvis der drives mere omfattende og organiseret utilladt hasardspil eller rufferivirksomhed ..."*⁴⁰

Situationen med at tilbyde et sted, hvor det er muligt at indtage sit eget medbragte stof på en hygiejnisk og mere sikker måde, er altså ikke medtaget i forarbejderne. Dette er i stedet,

³⁸ Ad L 2001 nr. 471, kommentar til (1), side 2, 1. spalte.

³⁹ Ad L 2001 nr. 471, kommentar til (1), side 2, 1. spalte.

⁴⁰ Ad L 2001 nr. 471, kommentar til (1), side 2, 2. spalte.

hashklubber, hasardspil og rufferivirksomhed, som ikke umiddelbart synes, at kunne ligestilles med de handlinger, der forekommer i stofindtagelsesrum. Spørgsmålet om hvorvidt et stofindtagelsesrum vil være egnet til at medføre ulempe og utryghed hos de omkringboende, vil bero på en konkret vurdering afhængig af placeringen af et stofindtagelsesrum.

Der kan ikke nedlægges forbud, såfremt der uden nogen sammenhæng med den systematiske strafbare virksomhed også foregår andre lovlige former for virksomhed, som helt dominerer den samlede benyttelse på en sådan måde, at den strafbare virksomhed allerede af denne grund ikke kan antages at fremme en sådan forråelse af nærmiljøet, som det er lovens formål at bekæmpe.

Betingelsen kan endvidere ikke anses for opfyldt, såfremt et stofindtagelsesrum opføres et sted, hvor der ingen naboer er.

Hjemmel til forbud mod modtagelse besøgende i stofindtagelsesrum efter besøgsforbudsloven?

Som det fremgår af loven og dens forarbejder, har den til formål at sikre, at der gribes mere effektivt ind over for såkaldte hashklubber og andre former for organiseret kriminel virksomhed, der foregår i bestemte lokaler, og som præger nærmiljøet ved at genere og skabe utryghed hos omkringboende. Det er ingen steder nævnt, at der med hjemmel i denne lov skulle kunne udstedes forbud over for stofindtagelsesrum. Tværtimod er loven og Folketingets behandling af denne fokuseret omkring "hashklubber", hvilket også understeges af den sparsomme retspraksis, der er i forbindelse med besøgsforbudsloven.

I de afgørelser, der er på området, er der lagt vægt på, at lokalerne blev benyttet til hashklub, og at der foregik salg af hash.⁴¹ Det gælder også i U 2002.1295 V, hvor der var blevet udstedt et forbud mod besøgende i bestemte lokaler, efter politiet flere gange havde fundet og beslaglagt euforiserende stoffer og rejst sigtelse mod et større antal personer for at have købt stoffer dér. Det blev tillagt vægt, at politiet jævnligt havde konstateret, at der blev solgt bl.a. hash fra de pågældende lokaler, hvorfor det fandtes ubetænkeligt at lægge til grund, at der var blevet drevet en hashklub (en virksomhed) fra lokalerne på en måde, som systematisk indebar strafbare handlinger. Derudover blev det slået fast, at det, at der fra nogle lokaler drives en hashklub, i sig selv fandtes egnet til at medføre ulempe og utryghed for omkringboende. De materielle betingelser for at udstede forbuddet i medfør af lovens § 1 fandtes derfor at have været opfyldt.

Samlet kan det udledes, at formålet med loven og de herefter mulige forbud er så specifikke og konkrete, at de ikke kan udstrækkes til også at kunne omfatte et stofindtagelsesrum. Hertil kommer, at det ikke kan antages, at brugerne af stofindtagelsesrummets forudgående besiddelse opfylder betingelsen om systematiske strafbare handlinger med tilknytning til

⁴¹ Jf. U 2004.710 Ø.

stofindtagelsesrummets virksomhed. Det findes således ikke grund til at antage, at der vil kunne nedlægges forbud mod at besøge eller opholde sig i et stofindtagelsesrum med hjemmel i besøgsforbudslovens § 1.