NÖDRÄTTEN I EFTERBELYSNING

Den svåra vägen mellan apologi och efterklokhet

Av KAARLO TUORI

Urho Kaleva Kekkonen, senare den långvarigaste presidenten i Finlands historia, utgav som ung jurist och politiker i början av 1930-talet en pamflett som hette *Demokratins självförsvär*. Boken handlade om den svåra uppgift den unga finska demokratin i Kekkonens tycke hade i att försvara sig mot både den yttersta högern och den yttersta vänstern.

Henning Kochs avhandling är inte en pamflett och i stället för Demokratins självförsvär lyder titeln *Demokrati – slå till!*¹. Men temat är detsamma som den unga Kekkonens. Det gäller den danska polisens befogenheter och verksamhet inför det hot mot demokratin som utgjordes – eller ansågs utgöras! – å ena sidan av den fascistiska (eller naziska) och å andra sidan av den kommunistiska rörelsen. Tidsperioden är 1932–1945 med en klar tyngdpunkt på åren 1940–1943, d.v.s. ockupationstiden före Scavenius-regeringens avgång efter strejkerna i augusti 1943.

Den tyska ockupationen hängde som ett mörkt moln över alla beslut riksdagen, regeringsmakten och domstolsväsendet fattade samt över alla åtgärder polisen i praktiken vidtog. Förhållandet till ockupationen och till motståndsrörelsen försvårade inte bara de val som beslutsfattarna och polisen var tvungna att göra; det tycks göra hela frågekomplexet ytterst ömtåligt ännu i dagens Danmark såsom den offentliga debatten omkring Kochs såväl som Henrik Stevnsborgs avhandling² visar. För en utomstående framstår den här debatten som en del av den självgranskning över händelserna under ockupationstiden som det danska samhället – i likhet med t.ex. Frankrike – fortfarande syns vara engagerad i.

Koch började sin undersökning som en del av ett polishistoriskt forskningsprojekt tillsammans med Stevnsborg. Enligt deras inbördes arbetsfördelning skulle Stevnsborg koncentrera sig på den danska polisens förbindelser med ockupationsmakten, medan polisens "inrikespolitiska" verksamhet ålåg Koch. Skillnaden i tyngdpunkt kan man också se i det slutliga resultatet, i deras respektive avhandlingar.

Utgångspunkten i Kochs arbete har lämnat sina spår i boken, som har presenterats som en juridisk avhandling och som också har en klar rättsteoretisk referensram. Boken innehåller nämligen även avsnitt om polisens organisation, utrustning, skolning o.s.v., som bara hänger ihop med den juridiska frågeställningen med en mycket tunn tråd. Men det är alltid svårt att slå två flugor med en smäll, för att använda en fårsk metafor.

Kochs avhandling är en bok med många aspekter och nivåer. Det finns också många alternativa sätt att läsa och bedöma den. Utom som en juridisk avhandling kan den läsas också som ett bidrag både till den allmänna danska historien och – snävare – till den danska polisens historia eller som ett inlägg i det danska samhällets självterapi efter

¹ Koch, Henning: *Demokrati – slå till! Statslig nødret, ordenspoliti og frihedsrettigheder 1932–1945*. København 1994.

² Stevnsborg, Henrik: *Politiet 1938–1947. Bekæmpelsen af spionage, sabotage og nedbrydende virksomhed*. København 1992.

ockupationstidens slitande erfarenheter. Som icke-dansk vill jag inte blanda mig i den inre danska, kanske kunde vi säga i Habermas' anda, "etiska" diskussion. Min synvinkel utgörs av den rättsteoretiska referensram Koch utnyttjar, nämligen den statliga nödrätten.

Den statliga nödrätten hör till de rättsliga begrepp som s.a.s. ligger på rättens gränser och samtidigt utmärker dem. På alla rättsområden finner vi begreppslika konstruktioner som kan karaktäriseras som rättens självbegränsningar. Med dessa begrepp drar rätten sina egna gränser och öppnar det som i den tyska doktrinen kallas *rechtsfreie Räume*. I statsförfattningsrätten uppfylls denna funktion av den statliga nödrätten.

Den statliga nödrätten är en troligen nödvändig men samtidigt en ytterst känslig och farlig konstruktion. Listan av revolutioner och statskupper som har förverkligats eller försökts under dess välsignelse är lång; det kanske räcker att hänvisa till Hitlers "legala revolution" och dess förhistoria under Weimar-republikens sista år och, som en färskare tilldragelse, till Janajevs & Co:s statskuppöversök i augusti 1991.

Vad det i sista hand gäller är användningen av statens våldsmaskineri och dess bindande genom rätten, främst genom statsförfattningen. Rättsverkningarna av den statliga nödrätten innebär vanligtvis suspenderandet av de konstitutionella frihetsrättigheterna, såsom den personliga friheten och de politiska rättigheterna, d.v.s. församlings-, förenings- och uttrycksfriheterna; det är just de här frihetsrättigheter som i en konstitutionell demokrati borde utgöra de viktigaste garantierna mot godtycklig statlig makt- och våldsanvändning. En annan typisk rättsverkning består i överföringen av parlamentets befogenheter till de exekutiva organen, till statsöverhuvudet, regeringen och/eller under dem stående myndigheter. Och för det tredje, beroende på det rättsliga systemet i fråga, kan nödrätten även medföra en ökning av militärmaktens befogenheter på civilmaktens bekostnad, åtminstone en delvis underställning av civila under militära myndigheter.

De här rättsverkningarna är ingenting att leka med. Hela ration bakom den statliga nödrätten består i insikten, att det också i det statligt-politiska livet inträffar tider, då ett större ont måste bekämpas med ett mindre: för att avvärja hotet mot hela det konstitutionella systemet kan man vara tvungen att tillfälligt suspendera delar av det. Men frågan blir: om man i statsförfattningen inrymmer en befogenhet att, även om tillfälligt, slopa några av de viktigaste garantierna mot den statliga maktens missbruk, var finner man garantierna mot missbruk av denna befogenhet? Hur kan man t.ex. hindra att den tillfälliga suspensionen inte blir varaktig, såsom det gick i Hitlers Tyskland med dess "permanenta undantagstillstånd"? Det var inte utan grund Carl Schmitt i Weimar-republiken definierade suveränitetens subjekt på följande sätt: "Souverän ist wer über den Ausnahmezustand bestimmt".

Nödrättsinstitutionens känslighet för hela det konstitutionella systemets beständighet accentuerar t.ex. följande frågors betydelse:

- Vilka är den statliga nödrättens materiella förutsättningar? I vilka slags krissituationer är man tillåten att tillgripa den statliga nödrätten?
- Vem, vilket organ, beslutar över ibruttagandet av de nödrättsliga befogenheterna? Vem kan t.ex. förkunna ett krigstillstånd eller någon annan typ av undantagstillstånd?
- Vilka slags allmänna begränsande principer finns det för användningen av de nödrättsliga befogenheterna?
- Hurudan (efter)kontroll har man för granskningen av de nödrättsliga besluten och praktiska åtgärderna? Vilket statligt organ åligger efterkontrollen?

Man kan väl påstå, att den statliga nödrätten i en form eller annan ingår i varje konstitutionellt system. Men variationerna är stora, som det också framgår av Kochs avhandling. I bokens första kapitel presenterar han nämligen tre europeiska nödrättsliga institut, det engelska, det franska och det tyska. I sin jämförande presentation tar han främst fasta på tre punkter: nödtillståndets kännetecken, nödrättens karaktärisering på gränsen av rätt och makt samt de nödrättsliga rättsverkningarna. Den komparativa analysen är i sig betydande, fastän man kunde ha hoppats att analysen hade utnyttjats mera i de följande kapitlen, d.v.s. i behandlingen av de danska händelseförloppen och deras konstitutionella bedömning. Den danska debatten fördes förstås inte i ett vakuum, utan utländsk inflytelse. Men varifrån inflytandet kom och hur de enskilda diskussionsinläggen och de valda lösningarna förhöll sig till de alternativ som redogörs i början av boken blir på många ställen oklart. Därför lämnar den komparativa analysen kanske en liten eftersmak av påklistring.

Danmark hör till den oskrivna statliga nödrättens länder; den danska grundlagen har innehållit inga uttryckliga bestämmelser om nödrätten och dess verkningar. Allmänt taget finns det skäl både för och mot den här lösningen. För skrivna bestämmelser talar framför allt rättssäkerhetssynpunkter och faran för överdrivna panikåtgärder i en oreglerad akut krisituation. Å andra sidan kan man – åter i följe av Carl Schmitt – fråga sig, om det överhuvudtaget på förhand är möjligt att rättsligt reglera undantagstillstånd eller åtgärder, som behövs för att övervinna dem. Man kan även påstå, att det hör till undantagstillståndens själva natur, att de inte i förväg kan förutspås och regleras; annars vore det inte fråga om undantagstillstånd! Fastän man med i normaltider givna bestämmelser åsyftade ökad rättssäkerhet, kan bestämmelserna vända sig mot sin målsättning: bestämmelserna blir lätt alltför vaga och obestämda. Och om bestämmelserna däremot åter är mycket exakt formulerade, kan man i praktiken åter stå inför ett behov av oskrivna befogenheter.

Koch tycks vara en förespråkare för den oskrivna nödrätten. Utan att här vilja polemisera mot denna åsikt anser jag det viktigt att påminna om, att valet av lösning i det här hänseendet i hög grad är beroende av faktorer som hör hemma i den varierande juridisk-politiska traditionen och kulturen i olika länder. Finland har valt den skrivna nödrättens väg, och jag skulle inte vilja föreslå en ändring av väg.

Såsom Koch påvisar, har den danska konstitutionella doktrinen dock varit nästan enhällig i sin åsikt, att nödrätten ingår som en oskriven rättsprincip också i den danska statsförfattningen. Men vad gäller motiveringarna för denna rättsprincip eller svar till de grundläggande frågor, som jag har listat ovanför, har meningarna gått isär. Så när krisen verkligen inträffade och nödrättsliga lösningar stod på det statliga livets dagsordning, var det konstitutionella och rättsliga fältet öppet för diskussion.

Efter den komparativa analysen av nödrättsliga institutioner i England, Frankrike och Tyskland skildrar Koch i det andra kapitlet den politiska kulturen i 1930-talets Danmark. Skildringen är avsett att ge en bakgrund till de krisituationer, som man besvarade med nödrättsliga medel. De därefter kommande kapitlen kan läsas i ljuset av ett dominerande konkret nödrättsligt problem. I kapitel 3. är det fråga om "orolagarna" (urolove) av mitten av 1930-talet; i kapitel 4. och 5. om mötesförbudet, som utlystes efter den tyska ockupationen och som i praktiken närmast tillämpades mot inhemska nazister; i kapitel 6. och 7. om interneringen av kommunister efter den tyska invasionen i Sovjetunionen samt den därefter stiftade kommunistlagen; i kapitel 8. om planerna på undantagslagstiftning som

diskuterades inom regeringen och ministerierna från 1941 till 1943; och i kapitel 10. om "departementschefsstyre", läget efter augusti 1943 då ockupationsmakten hade utlyst ett militärt undantagstillstånd (beläringstillstånd) och då de högsta danska statsorganen – kungen, regeringen och riksdagen – hade nedlagt sin verksamhet. Bara kapitel 9. saknar en övergripande nödrättslig frågeställning. Med sin rätt detaljerade framställning av polisens organisation, utrustning, skolning och taktiska planering bär detta kapitel allra tydligast de spår av det ursprungliga polishistoriska forskningsprojektet, som jag tidigare har hänvisat till.

Såsom underrubriken på Kochs avhandling redan antyder, är han främst intresserad av de av nödrättens rättsverkningar, som an knyter till frihetsrättigheterna. Av de ovan nämnda nödrättsliga problemsituationerna fästar han kanske mest uppmärksamhet vid å ena sidan mötesförbudet och å andra sidan kommunistinterneringen och den därpå följande kommunistlagen. Däremot blir den nödrättsliga problematik som gäller "urolove" och "departementschefsstyre" behandlat mycket knapphändigt; de får en ställning av en för- respektive efterhistoria till mötesförbudet, kommunistinterneringen och kommunistlagen.

Den konstitutionella doktrinen före ockupationstiden hade lämnat obesvarad såväl frågan om, vilket organ som kan eller bör besluta om nödrättens ibruktagande, och frågan om, vilket organ som bär ansvaret för efterkontrollen av nödrättsliga beslut och åtgärder. I diskussionen, som för det mesta fördes inom slutna dörrar i regeringen och i ministerierna, framfördes och förespråkades nästan alla tänkbara alternativ beträffande svaret på den första frågan: kungen, riksdagen, regeringen, justitieministeriet . . . Diskussionen fick också sina uttryck i förvaltningsinterna promemorier, lagförslag o.s.v. Genomgången av detta material hör till de intressantaste nödrättsliga bidragen i avhandlingen. Man får på sätt och vis en koncentrerad överblick av nästan hela den nödrättsliga problematiken, en överblick som har sin betydelse utöver den konkreta danska situationen. Man kan också klart inse, hur mångfaldiga sist och slutligen de synpunkter är, som särskilt i ett land med en oskriven nödrätt påverkar de val man gör. Till dessa synpunkter hörde i den danska krisituationen t.ex. strävan att bevara kungens och också riksdagens legitimitet och politisk brukbarhet, vilket motiverade dem som ville låta regeringsmakten bära ansvaret för införandet av nödrätten.

Som en slutsats kan man också säga, att det var de sistnämnda som drev igenom sin åsikt, som beslutsfattandet om mötesförbudet och kommunistinterneringen illustrerar. De planer på undantagslagstiftningen, som man utarbetade redan på hösten 1939 och sedan på nytt från hösten 1941 ända till sommaren 1943, blev slutligen till ingenting. Ett undantag utgör kanske kommunistlagen, men också den kan åtminstone delvis tolkas som en efterlegitimering av de redan med stöd av eksekutivbeslut vidtagna interneringarna.

Också frågan om efterkontrollen i samband med nödrätten har givits olika svar i olika länder, beroende på både det konstitutionella och rättsliga systemets helhet och den juridisk-politiska kulturen. Enligt den lösning, som fick överhanden i Danmark, är det domstolsväsendet som sist och slutligen avgör nödrättsliga besluts och åtgärders rättsenlighet. Man kunde också tänka sig andra möjligheter såsom t.ex. att regeringsmaktens beslut underställs parlamentet för godkännande eller de så kallade indemnitetslagarna. Att lösningen i Danmark – åtminstone efteråt betraktat – nästan självklart byggde på domsto-

larna har säkert åtskilliga orsaker, men en av dem torde vara den prövningsrätt av parlamentetslagarnas grundlagsenlighet som domstolsväsendet i det danska systemet har. Denna prövningsrätt vittnar ju om det faktum att det är domstolarna som i Danmark har rollen av *Hüter der Verfassung*, för att åter en gång låna ett uttryck av Carl Schmitt. Vid den här omständigheten kunde Koch kanske ha fäst mera uppmärksamhet.

Det principiella godkännande som domstolsväsendet gav nödrättsliga exekutivbeslut och -åtgärder fick sitt uttryck redan i domar, som fälldes 1940 och som tog ställning till mötesförbudets rättsenlighet. Det i detta hänseende viktigaste avsnittet i den dom som gavs av kriminalretten i Roskilde i juli 1940 lydde såsom följer:

”Naar Forholdene ændrer sig paa en saadan Maade, at det maa betragtes som ganske umuligt at iagttage den i Grundlovens § 93 omhandlede vidtløftige Fremgangsmaade vedrørende Ændringer i Grundloven, altsaa naar der kan siges at foreligge en Nødsituation i Landet, maa Regeringen og Myndighederne i henhold til den til alle Tider gældende Nødretsgrundsætning være beføjet til, saalænge de ekstraordinære Tilstande varer, at sætte de paagældende Bestemmelser i Grundloven ud af Kraft” (cit. efter Koch, s. 206).

När man i efterhand ur juridisk synvinkel granskar förgångna händelseförlopp och när det på köpet handlar om en särdeles känslig tidsperiod och ett omdebatterat rättsinstitut, har man många fallor att undvika. Man borde kunna lotsa mellan Skylla och Karybdis, vilka utgörs av apologi för de dåtida makthavarna å ena sidan och en orimlig efterklok kritik å den andra. Man borde också kunna balansera mellan bruket av de begrepp som man har valt för sin egen referensram och de begrepp, genom vilka aktörerna i den undersökta tidsperioden betraktade och bedömde händelserna.

I Danmark finns det säkert kritiker, som tycker att Koch särskilt i sin behandling av kommunistinterneringen och kommunistlagen böjt sig mot apologin. Sanningsenligheten i påståendet är svårt att bedöma för en utomstående icke-historiker. Jag skulle vilja nöja mig med följande konstaterande: om jag vore en dansk socialdemokrat, skulle jag vara ganska (själv)belåten efter läsningen av boken. Jag skulle kanske också ha andra – och goda grunder – för min belåtenhet, men det som jag här vill påpeka är faran i den statliga nödrätten också som referensram för en granskning av det förgångna: nödrätten blir lätt en allt försonande och allt absolverande efterhandslegitimation.

Carl Schmitt, som jag redan flera gånger har hänvisat till, är en av de skarpaste analytikerna av den nödrättsliga problematiken inom statsförfattningsrätten. Men samtidigt är både hans skriftliga verk och hans praktiska verksamhet ett varnande exempel på de faror som den statliga nödrätten medför. Vad gäller efterhandslegitimationen, är det kanske inte alldeles oberättigat att citera titeln på en artikel som Schmitt på sommaren 1934, efter Röhm-morden, skrev för *Deutsche Juristenzeitung*, ”*Der Führer schützt das Recht*”.

Men Henning Koch är förstås inte Carl Schmitt, och i det andra världskrigets Danmark begick man inte heller i nödrättens namn nånting som kunde jämföras med Röhm-morden.

Det är mycket sällan man i sina händer får en juridisk avhandling med en sådan frågeställning och skriven på en sådan stil, att man frivilligt och även med njutning läser den på en gång från början till slut. Henning Kochs avhandling hör till dessa rariteter.

HOLLANDSK KRONIK

Af universitetslektor COEN F. MULDER

Aktuelle udviklinger i Holland med hensyn til narkotika og eutanasi.

BALANCEN MELLEM BIBELEN OG BOGFØRING

Strafferetten i Holland har for mange udenlandske iagttagere længe været en underlig blanding af moral og bogføring. Inden for Norden har Holland fået stemplet 'meget frisindet', særlig på grund af den hollandske narkotikapolitik¹ og udviklingen omkring aktiv dødshjælp. Hollænderne har selv aktivt været med til at skabe myten om det oplyste og tolerante lille land, som skulle vise vejen for tyskere, franskmænd og andre som vågner om natten med narkospøgelser på væggen.

I denne redegørelse om kriminalpolitiske udviklinger, vil jeg se lidt på de to emner, som skaber myten om den hollandske strafferet, narkotika og eutanasi, og spekulere lidt over udviklingen. Lidt firkantet sagt vil jeg vise, at narkotikapolitikken har med bogføring at gøre, at få mest mulig resultat med de lavest mulige omkostninger, mens udviklingen med hensyn til dødshjælp har været præget af en meget alvorlig søgen efter acceptable løsninger i et land, som består af politiske og religiøse mindretal, som er nødt til at leve med hverandre.

Det er ikke muligt at se på udviklingen i Holland uden at drøfte den aktuelle politiske situation fordi regeringsskiftet i 1994 førte til et markant skifte i kriminalpolitikken.

DEN POLITISKE BAGGRUND

Generelt kan man sige, at der er sket en meget uholdensk udvikling i de seneste fem år. Den traditionelle hollandske tilbageholdenhed med at bruge strafferetten måtte vige for en almen følelse af, at der skulle fanges røvere, fordi den almindelige borger ikke længere trygt kunde færdes over gaden. Det gav og giver stadig en lang række problemer², fordi Holland ikke havde den fornødne fængselskapacitet, og det kom til dyb uenighed mellem justitsministeren, anklagemyndigheden, dommerne og andre myndigheder om, hvilke røvere som skulle fanges først, hvilke metoder som skulde anvendes³, og hvem som skulle få lov til at fange hvilke røvere.

Det udviklede sig til den største krise inden for strafferetten efter krigen, og denne krise kan ikke forklares uden at nævne den forhenværende justitsminister prof. Ernst Hirsch-Ballin, forhenværende professor i forvaltnings- og statsforfatningsret ved et katolsk universitet i den sydlige del af landet.

Hirsch-Ballin havde et meget klart politisk program; han ville genskabe det hollandske folks moral efter katolsk mønster ved at skærpe strafferetten mest muligt og afskaffe processuelle regler⁴ som hindrer politiet i at fange røvere.

Hirsch-Ballins kristelig-demokratiske parti tabte tyve mandater ved valget den 3. maj 1994, og han gik ind i den parlamentariske historie som en af de få ministre i et forretningsministerium som blev tvunget til at gå af.

Efter at den nye regering var trådt til i august 1994, begyndte Hirsch-Ballin imod hollandsk parlamentarisk sædvane straks at kritisere sin efterfølger, som efter hans mening straks ville legalisere narkotika og eutanasi. Han havde også grund til at være sur.

Hans efterfølger er ikke kun landets første kvindelige justitsminister, hun er også medlem af det mest antikristelige regeringsparti, og før hun blev justitsminister var hun en af de fem ledende anklagere som udgør landets højeste anklagemyndighed.

Meget af det, som vil ske med hensyn til både narkotika og eutanasi, afhænger altså af hvad den nye justitsminister, Winnie Sorgdrager, vil gøre for at genoprette ro og orden inden for anklagemyndigheden og politiet⁵. Problemerne med narkotika får da sandsynligvis prioritet, fordi narkotikasager lægger et enormt pres på hele det strafferetlige system i Holland. Der er for mange sager, for mange varetægtsfanger, og de kriminelle fortjenester vokser og vokser. Foreløbig har justitsminister Sorgdrager som reaktion på Hirsch-Ballin kun sagt, at hun efterlyser en grundig debat om legalisering af cannabis. Politisk lever hollænderne altså i usikre tider, men der er en del forhold som peger i retning af at man egentlig kun har valget mellem en ordnet tilbagetrækning nu og at tabe slaget senere.

Der er skrevet meget⁶ om hollandsk narkotikapolitik og den formelle ramme er efterhånden kendt. Handel og besiddelse af euforiserende stoffer er kriminaliseret i en særlov fra 1976, 'Opiumloven'. Udgangspunktet for opiumloven var at bekæmpe brug af narkotika med sundhedspolitiske midler og handel med strafferet. De sundhedspolitiske tiltag havde klart prioritet i forhold til de strafferetlige. Loven er teknisk indviklet med gerningsbeskrivelser, som knytter sig til forbud, som henviser til de to lister, som findes som vedlæg til loven. På liste I står de 'hårde' stoffer, på liste II kun cannabis. Til opiumloven findes der udførlige retningslinier for anklagemyndigheden, hvor der står, at sager om besiddelse og detailhandel i cannabis skal henlægges. Stort set kan man sige, at de sundhedspolitiske tiltag virker efter hensigten, mens strafferetten er blevet en katastrofe for det strafferetlige apparat. Årsagen til elendigheden ligger i tre aspekter.

Forholdsvis få kriminelle narkomaner skaber et efter hollandsk målestok uacceptabelt niveau af vindingskriminalitet i de større byer. Det er de røvere, som skal fanges⁷.

Selve narkotikaforbudet giver fantastiske muligheder for fortjeneste, som igen bliver investeret i andre legale og illegale virksomheder.

Den enorme indsats mod narkotika gør, at politiet og anklagemyndigheden stadig skal have nye ressourcer, uden at de har en chance for at vinde kampen, og indsatsen mod narkotika fører til en forsømmelse af andre meget påtrængende arbejdsopgaver⁸.

Det er overvejende sandsynligt, at den nye justitsminister vil gøre det, som de fleste hollændere gør, når de møder et uoverstigeligt problem; de reagerer i den bedste hollandske kræmmertradition ved at spare udgifter og finde nye indtægtskilder.

Når vi ser på de tre aspekter, som jeg nævnte før, kan det føre til, at der uddeles heroin til kriminelle narkomaner, at cannabis bliver faktisk og/eller juridisk legaliseret, og at der foretages en massiv indsats mod kriminelle formuer.

Det første aspekt drejer sig stort set om den offentlige orden, cykeltyverier og anden hverdagskriminalitet. Den udvikling, som man kan vente, er en koordineret indsats af de forskellige offentlige myndigheder, hvor kommunen tager de nødvendige forvaltningsretlige skridt som lukning af steder, hvor handelen med narkotika skaber særligt besvær, byforbud for udenlandske narkomaner og tiltag, som holder de hollandske narkomaner fra kriminalitet og fra gaden. Det kan være metadonprogrammer eller som sidste udvej udledning af heroin under lægetilsyn⁹.

Det andet aspekt finder sit udtryk i tiltag mod kriminelle formuer. Disse tiltag går meget

langt. Der blev indført en særlig procedure i den hollandske straffeprocesslov, som giver anklagemyndigheden muligheden for at kræve konfiskation af formuer, som kan stamme fra kriminelle aktiviteter, og hvor ejeren ikke kan sandsynliggøre, at han har tjent pengene på lovlig vis. Det er klart, at den hollandske frygt for kriminelle formuer er berettiget, og at man ikke har noget andet valg end at gøre noget. Men erfaringerne med den strafferetlige konfiskation af kriminelle formuer har indtil nu været skuffende¹⁰. De første analyser af årsagerne er nu kommet, og de peger stort set på de samme forhold. For det første er proceduren med en selvstændig retlig finansiel undersøgelse såpas indviklet, at den er vanskelig at bruge i praksis. Og i praksis var der og er der stadig et alternativ, som er meget let at bruge.

Det alternativ er lidt forenklet og firkantet sagt, at den lokale anklager henvender sig til de lokale skattemyndigheder med spørgsmålet om den og den betaler indtægtskat af sine mistænkelige fortjenester.

De to muligheder for at inddrage kriminelle formuer har ført til en indviklet balance af samarbejde og konkurrence mellem skattemyndighederne og politiet i de situationer, hvor man må vælge, om man går efter pengene eller efter manden. Det er på forhånd klart, at politiet kommer til at tabe i sådanne situationer, fordi det med hensyn til oplysninger om indtægt og formue, og med hensyn til ekspertise er helt afhængig af skattevæsenet.

Nogle kritikere af skatteretlig praksis har kaldt den for den hollandske stats røveriddermentalitet¹¹ og havde håbet, at den strafferetlige procedure ville skabe mere orden og mere retssikkerhed¹².

Det ser imidlertid ikke ud til, at det sker, fordi domstolene i de første strafferetlige sager håndterer de gammelkendte fiskalretlige normer for, hvornår det er sandsynliggjort, at pengene stammer fra kriminel aktivitet. Det kræver at anklagemyndigheden må komme med et velbegrundet skøn over den illegale fortjeneste. I de første sager kom anklagemyndigheden med udokumenterede skøn over den illegale fortjeneste. Forsvarerne reagerede som i en skattesag. De dokumenterede alle omkostninger forbundet med at opbygge et hashimperium og det ser ud til, at de får medhold i deres påstand, at alle omkostninger skal trækkes fra.

Det fører igen til, at inddragning af kriminelle formuer igen kommer i fiskale spor, og at de strafferetlige kun kan danne facaden. Hollandske anklagere er desuden ikke vant til at slå om fradrag, og det er skatteinspektørernes daglige arbejde. Og skattemyndighederne har den fiskale efterretningstjeneste, som kan regne ud, hvad man kan tjene i forskellige brancher.

For den fremtidige udvikling er det vigtigt at vide, at den nye justitsminister som anklager havde ansvaret for samarbejdet mellem politiet og særlige efterforskningsorganer som skattevæsenets efterretnings- og efterforsknings-tjeneste. Både politiet og skattevæsenet vil derfor sandsynligvis blive tvunget til at samarbejde, men skattevæsenet beholder de bedste kort.

Det tredje aspekt er fordelinger af ressourcer. Store dele af politiet og anklagemyndigheden opfatter kampen mod hash som for højt prioriteret i forhold til sager som indbrud, røverier og forskellige former for økonomisk kriminalitet. Hvis for eksempel politiet i Amsterdam lukker en 'coffeeshop', får de som kommentar fra befolkningen, at de først må fange røvere og cykeltjve, fordi det ikke er hashesælgere, som gør livet besværligt i Hol-

land. En gruppe fremtrædende ledere fra det hollandske erhvervsliv har regnet ud, at Holland kan spare 6 milliarder gylden årligt ved en hel eller delvis legalisering af cannabis, og regeringen har ved regeringserklæringen fastslået, at man skal undersøge mulighederne for en legalisering.

Sammenfattende kan man sige, at en realistisk beskrivelse af fremtidsudsigterne i hollandsk narkotikapolitik peger på en kraftig fortsættelse af kræmmerpolitikken, det vil sige, at politikken vil blive styret af overvejelser om hvorvidt indsatsen nytter noget for sundheden, for at bekæmpe sorte formuer og organiseret kriminalitet eller for den offentlige orden.

Der kommer bestemt ikke noget principielt valg mellem legalisering og forbud og kun få meget konservative kristelig-demokrater kaster begreberne 'godt' og 'ondt' ind i debatten¹³.

Det betyder, at strafferetten kun indsættes, hvor det nytter noget for at undgå tilstande som i Zürich¹⁴ og en del tyske storbyer og altid i tæt samarbejde med andre offentlige myndigheder.

Når det gælder sundheden og den offentlige orden er udlevering af heroin under lægetilsyn før eller senere sandsynlig, men kun for hollandske narkomaner.

Når det gælder narkotikafortjenester, er forholdet det samme som for andre illegale fortjenester. Af hensyn til Hollands position i den internationale handel og det hollandske erhvervsliv er der ikke nogen anden mulighed end en forstærket indsats, både nationalt og internationalt.

Samtidig kommer man i Holland til den erkendelse at finansielt orienteret efterforskning ikke er noget supermiddel mod organiseret kriminalitet, og at finansiell efterforskning også har sin pris, både med hensyn til retssikkerheden og med hensyn til en rimelig fordeling af ressourcer. Det som er interessant for omverdenen, er særligt, hvordan forholdet mellem skattevæsen og politi og mellem efterforskning af strafbare forhold og administrativ kontrol udvikler sig¹⁵. I Holland har skattevæsenet klart de bedste kort, når det gælder information og ressourcer.

En juridisk legalisering af besiddelse og brug af cannabis passer i prioriteringen af den offentlige orden og en rationel prioritering af arbejdsopgaver inden for politiet. For genemsitshollænderne er det meget vigtigt, at man trygt kan færdes på gaden, at og man kan have tillid til, at myndighederne koncentrerer deres indsats om det, som virkelig opfattes som problemer.

Kræmmerpolitikken er en forholdvis¹⁶ rationel afvejning af mål og midler, og den vil fortsætte.

Hvornår det fører til heroin på recept for narkomaner og kontrolleret salg af hash til indenlandsk brug, er vanskeligt at sige, men at det vil komme er overvejende sandsynligt.

EUTANASI

Det, som gør den udenlandske sammenkædningen af liberalismen¹⁶ med hensyn til narkotika og eutanasi i Holland uforståelig for de fleste hollændere, er, at det bærende princip i narkotikapolitikken, den kræmmeragtige afvejning mellem ressourcer og resultater ikke findes, når det gælder eutanasi. Man opfatter måske i udlandet begge som resultater af yderliggående liberalisme, men den eneste lighed, man finder, er måske de politiske front-

linier, socialdemokrater og liberale for, protestanter i vedvarende samvittighedskrise og katolikker imod.

Udviklingen, argumenterne og tonen i debatten er derimod så anderledes, at det for holdere ikke har nogen mening at sætte lighedstegn.

Den første grundlæggende forskel, er at narkotikapolitikken er lavet af lovgivningsmagten, mens eutanasi var så vanskelig, at sagen blev overladt til domstolene.

Alle nugældende normer og procedurer med hensyn til eutanasi er udviklet af anklagemyndigheden og domstolene, stort set med lovgivningsmagtens velsignelse, fordi man i nationalforsamlingen ikke kunne opnå et politisk brugbart flertal for eller imod.

I begyndelsen og som udgangspunkt var der den hollandske straffelov af 1886, som indeholder to bestemmelser, der har med aktiv dødshjælp at gøre. Art. 293 bestemmer, at den, som dræber en anden efter hans indtrængende og vedvarende ønske, kan straffes med fængsel indtil 12 år.

Art. 294 i straffeloven bestemmer, at hjælp til andres selvmord kan straffes med fængsel indtil tre år. I 1985¹⁸ bestemte den hollandske højesteret, at de objektive betingelser for strafbarhed¹⁹ efter art. 293 i straffeloven ikke blev opfyldt, hvis en læge foretog eutanasi, og den hollandske højesteret formulerede en række betingelser for straffri eutanasi. Disse krav er kort sagt, at lidelsen ikke kunne bekæmpes på en anden måde, at patientens ønske om at dø er vedvarende, at en anden læge bliver konsulteret, og at patienten alligevel vil dø inden for en overskuelig fremtid. Den principielle afgørelse kom i en sag, som stammer fra anklagemyndigheden i distriktet Alkmaar, som ligger nord for Amsterdam. Det er det mest hedenske nordvestlige hjørne af Holland.

Efter en del højesteretsdomme blev der af anklagemyndigheden i Alkmaar udarbejdet en indberetningsskema til læger som foretog eutanasi. Indberetningsskemaet bygger på de kriterier, højesteretten havde formuleret i sin dom, og som i det væsentlige bygger på byretsdommen fra Alkmaar.

Dette indberetningsskema bliver stadig brugt for at afgøre, om sagen havner i retten, eller om den bliver henlagt. En sådan form for faktisk afkriminalisering gennem højesteretsafgørelser har lang tradition i Holland. På denne måde blev også kremation, pornografi og abort faktisk afkriminaliseret langt før bestemmelserne i straffeloven blev ændret.

Sådanne mekanismer var på grund af den hollandske politiske situation helt nødvendigt, fordi de kristelig-demokrater blokerede ny lovgivning på etisk ømtålelige områder, og de har uafbrudt været i regeringen fra 1917 til 1994. Højesteretsdommen blev fulgt op af forskellige andre, hvor kriterierne blev nuanceret, og i perioden fra 1985 indtil i fjor forsøgte de forskellige ikke-kristelige partier at gøre kriterierne i højesteretsdommene til lov. For at undgå en regeringskrise var løsningen mellem de kristelige og ikke-kristelige regeringspartnere at udnævne en ny kommission for at studere problemerne. I 1991 kom rapporten fra en af disse kommissioner; den indeholdt en grundig gennemgang af den daglige praksis i Holland.

Den blev uformelt opkaldt efter sin formand, prof. Jan Rummelink²⁰. Rummelink-rapporten²¹ kom med en detaljeret beskrivelse af praksis og med anbefalinger om lovgivning.

Mest opsigtsvækkende var, at rapporten ikke kun nævnte egentlig eutanasi.

Rapportens forfattere mente, at dette problem stort set var løst med de 'Alkmaarske'

procedurenormer²². Det nye var at rapporten drøfter problemerne med comapatienter, mindreårige, og psykisk syge²³.

Sammenstødene mellem de kristelige og ikke-kristelige var meget beherskede og der var en dybt alvorlig debat, hvor grænserne til dels gik tværs gennem partierne. Det var også muligt, fordi den politiske diskussion havde en mere eller mindre rituel karakter, indtil Hirsch-Ballin blev justitsminister. Hirsch-Ballin ville egentlig skærpe den gældende anklagepraksis, særlig efter at der kom kritik fra Vatikanet, og det førte igen til et meget underligt politisk kompromis mellem de kristelig-demokrater og deres daværende regeringspartner, socialdemokraterne. Bestemmelserne i straffeloven forblev uændrede, og dermed kunne de kristelig-demokrater hævde at eutanasi forsat var strafbar, men der kom en ny bestemmelse i ligsynsloven som bestemte, hvornår en læge kunne påberåbe sig objektive straffrihedsgrunde. Kriterierne var de kriterier, som den hollandske højesteret tidligere havde formuleret i de forskellige domme om eutanasi. Lægerne blev desuden pålagt at melde tilfælde af eutanasi til anklagemyndigheden ved et indberetningsskema, som nu er fastsat ved kongelig resolution²⁴. Det er selvfølgelig meget mærkeligt at lægerne fik pålagt den pligt mens eutanasi fortsat var en forbrydelse, for så skulle de have pligt til at skaffe bevismateriale mod sig selv.

Efter at den kongelige resolution, som indeholder indberetningsskemaet, var fastsat, forsøgte justitsminister Hirsch Ballin at skærpe anklagepraksis ved at give anklagemyndigheden ordre om at begynde straffesager i tilfælde, hvor lidelseskriteriet var opfyldt, men hvor patienten ikke umiddelbart var døende. Før sagerne havnede hos domstolene, blev Hirsch-Ballin på grund af politiskandalen tvunget til at gå af. Hans midlertidige efterfølger, socialdemokraten Kosto, stillede sagerne i bero, og hans efterfølger gav anklagemyndigheden ordre til at henlægge sagerne, med den formelle begrundelse, at Chabotdommen²⁵ viste at sagerne ikke ville føre til domfældelse. Reelt kom sagen dermed ud af det politiske farvand. Det betyder at den aktuelle situation ser sådan ud:

- Eutanasi og hjælp til selvmord er stadig strafbar ifølge artiklerne 293 og 294 i den hollandske straffelov.
- Hvis en læge foretager eutanasi eller hjælper nogen med at tage sit eget liv, er han straf-fri, hvis han selv melder sagen til anklagemyndigheden og opfylder de betingelser, som den hollandske højesteret efterhånden har udviklet.

De vigtigste af disse betingelser er:

- Der må efter objektiv medicinsk målestok være tale om en alvorlig lidelse, der ikke kan lindres på andre måder.
- Patienten må have et alvorligt og vedvarende ønske om at dø.
- Lægen må have konsulteret en anden læge som ikke kender patienten i forvejen og som også må undersøge patienten.
- Lægen må have rådført sig med patientens pårørende.

Fordi artiklerne fortsat står i straffeloven, er det stadig anklagemyndigheden og ikke sundhedsmyndighederne, som optræder som kontrollerende instans, og det er mange tilhængere af muligheden for eutanasi heller ikke modstandere af. Anklagemyndighedens håndtering af eutanasisager og dens evne til at kommunikere med lægen og de pårørende anses af mange som bedre end sundhedsmyndighedernes og for modstanderne af eutanasi er lovens symbolfunktion meget vigtig.

Det betyder, at man ikke kan vente større kursændringer i den kommende tid i Holland og at det mærkelige hollandske kompromis sandsynligvis faktisk vil danne lovens vilkår for straffri eutanasi i Holland. Det vil imidlertid ikke sige, at alle problemer er løst. Der er flere problemer omkring liv og død hvor denne procedureløsning er uanvendelig.

Det gælder for eksempel psykisk syge, som opfatter deres lidelse som uudholdelig, og patienter, som ikke kan ytre et alvorligt og vedvarende ønske om at dø, som for eksempel comapatienter og nyfødte, som ikke kan holdes i live og som lider forfærdelig.

Udviklingen i Holland viser, at det er muligt at finde en fornuftig ordning, hvis man ville være villig til at acceptere eutanasi i de nordiske lande. Lovgivningens udformning er klart et produkt af hollandske magtforhold og samfundsforhold, som ikke lader sig kopiere, men kriterierne som den hollandske højesteret har udviklet, og hollandsk praksis kan bruges som grundlag for diskussionen om lovgivning i Norden.

AFSLUTNING

Hvis man sammenligner afsnittet om narkotika og afsnittet om eutanasi er det klart, at udviklingen har meget lidt til fælles. Når det gælder narkotika, er det politikerne, som stort set styrer udviklingen efter, at man har konstateret, at strafferetten koster mere end det gavner, og at man stort set ikke opnår opiumlovens sundhedspolitiske mål med en strafferetligt orienteret 'war on drugs'.

Når det gælder eutanasi, er der derimod tale om et samfundsproblem, som politikerne ikke magtet at gøre noget ved, og hvor det strafferetlige system til sidst kunde tilbyde nogen løsning gennem skabelsen af procedurer, som er acceptabele for flertallet af den hollandske befolkning.

Med hensyn til narkotika har strafferettens indsats mildest talt ikke været særlig vellykket, mens den med hensyn til eutanasi har ført til et brugbart resultat.

Når det gælder narkotika, er holdningen i Holland: hvordan bekæmper man de sundhedsmæssige og samfunds-mæssige problemer, som er resultatet af både brugen af narkotika og forbudspolitikken, uden at omkostningerne i penge og lidelse bliver for høje. Det er i sin kerne et økonomisk problem, som kræver pragmatiske løsninger.

Når det gælder eutanasi, er både strafferettens rolle og resultatet anderledes. Eutanasi-proceduren er ikke en hollandsk pragmatisk kræmmeløsning, men en del mærkelige regler, som gør, at hedninger, protestanter og katolikker kan leve med hinanden. Hvis man aldrig bliver enige omkring etikken med hensyn til liv og død, er det eneste, man kan gøre, at aftale en procedure eller finde et territorialt kompromis, og for den sidste løsning er Holland ikke stort nok.

Noter

- 1) Der bliver også spredt mange tåbeligheder om narkotika og Holland. Særligt i norsk presse finder man stadig oversatte franske og tyske artikler om hollandsk narkotikapolitik, som ikke viser nogen indsigt i, hvordan narkotikapolitikken er forbundet med det hollandske samfund. Se for eksempel *Dag og Tid* 27. januar 1994 s. 18-19 og *Dag og Tid* 15. september 1994 s. 18-19.
- 2) I Holland kender vi såkaldte 'anklagere for bortsendelse'; det er anklagere, der beslutter, hvilke varetægtsfanger som skal sættes på fri fod på grund af cellemangel.
- 3) Efter en stor konflikt mellem politichefen i Amsterdam og politicheferne omkring Amsterdam kom det frem, at en politienhed til bekæmpelse af narkotikakriminalitet

- begik indbrud, foretog ulovlig aflytning, lavede falske politiforklaringer og importerede og eksporterede store mængder hash og XTC.
- 4) Hirsch-Ballins ideologisk betoned kamp mod 'de organiserede forbrydere' førte blandt andet til forslag om at indføre kronvidneordninger efter tysk/sydeuropæisk mønster. Se Prof. P. J. P. Tak, *De kroongetuige en de georganiseerde misdaad*, Gouda Quint, Arnhem 1994.
 - 5) Der kommer en reorganisering af anklagemyndigheden og der kommer en offentlig parlamentarisk undersøgelse af politiets efterforskningsmetoder.
 - 6) Se for eksempel prof. C. Frederik Rüter, Where would we be without Criminal law? i R. Bess, H. Brömer, A. Schaeffer-de Gooijer (ed.) *Therapeutic Communities in Europe*, Berlin 1990.
 - Frits Rüter, Drugs and the criminal law in the Netherlands, i *Criminal Law in Action*, Gouda Quint, Arnhem 1986, s. 147-165.
 - Coen F. Mulder, Narkotika og international strafferett, balance mellem økonomi og moral, i *Juristkontakt* nr. 5, Norges Juristforbund, Oslo 1992.
 - Coen F. Mulder, Kremmere og narkotikapolitik, i *Stoffmisbruk*, nr. 5, Universitetsforlaget, Oslo 1992.
 - 7) Den 28. oktober 1994 er der i anden kammer vedtaget et lovforslag, som gør det muligt at varetægtsfængsle narkomaner, som gentagne gange har begået mindre forbrydelser.
 - 8) En følge af jagten på narkotika er, at landdistrikterne i Holland politimæssigt nærmest er affolket, fordi hele indsatsen bliver koncentreret i storbyerne.
 - 9) Den hollandske sundhedsminister, som er den ansvarlige minister for narkotikapolitikken, har forklaret i hollandsk fjernsyn, at hun vil godkende eksperimenter med heroinuddeling.
 - 10) Der findes en praktisk orienteret og meget morsom artikel af dommeren P. C. Vegter og en doktorafhandling om emnet. Se P. C. Vegter, Plukproblemen, i *Delikt en Delinkwent* 24 (1994) s. 676-684. L. F. Keyser-Ringnalda, *Boef en buit, de ontneming van wederrechtelijk verkregen vermogen*, Gouda Quint, Arnhem 1994.
 - 11) Se Keyser-Ringnalda 1994 s. 141.
 - 12) At en særlig strafferetlig procedure ville give mere retssikkerhed, var et af argumenterne for at indføre proceduren, se Keyser-Ringnalda 1994 s. 142-146.
 - 13) Justitsminister Winnie Sorgdrager har for nylig i forbindelse med sin kursændring sagt, at hun er justitsminister og ikke forsvarsminister.
 - 14) Se for eksempel *Badische Zeitung* 2. september 1994 s. 3.
 - 15) Se Coen F. Mulder og Karen ten Hove, Retthåndhevelse og rettsgarantier i nederlandsk og internajonal fiskalstrafferett, i *N/TK* nr. 3, København 1993.
 - 16) Også den hollandske narkotikapolitik er selvfølgelig ikke fri for følelsesladet debat, men særlig efter henrettelsen af en hollandsk forretningsmand i Singapore den 22. september 1994 taber den moralskbetonede 'war on drug' i stor tempo sympati i Holland.
 - 17) Sammenkædningen findes for eksempel i en ellers meget informativ artikel i Aarhus Stifttidende, Se Karl Jack, Friseret frihed i Holland, *Aarhus Stifttidende* 23. januar 1994.
 - 18) HR. 27 november 1984, NJ 1985, 106, Euthanasie Alkmaar.
 - 19) Den juridisk dogmatiske side af udviklingen i Holland er på en udmærket måde beskrevet i en norsk doktorafhandling om eutanasi. Se Erling Johannes Husabø, *Rett til sjølvvalt livsavslutning*, Universitetet i Bergen 1993 s. 260-268 og Erling Johannes Husabø, Legalisering av aktiv dødshjelp i Nederland, *Tidsskrift for rettsvitenskap* 1990 s. 672-707.
 - 20) Prof. Jan Rummelink var på det tidspunkt General-Advokat ved den hollandske højesteret og dermed formelt landets højeste anklager. Derudover er han stadig en af de mest fremtrædende protestantiske strafferetsjurister.
 - 21) Medische beslissingen rond het levenseinde, Sdu uitgeverij, 's-Gravenhage 1991 (Rummelink-rapporten).

- 22) Rammelink-rapporten s. 37.
- 23) Den hollandske højesteret har i en ny dom åbnet for en teoretisk mulighed for, at også psykisk lidelse kan føre til straffri dødshjælp. Se HR 21. juni 1994 nr. 96972 (Chabotdommen).
- 24) Besluit van 17. december 1993, houdende vaststelling van het formulier bedoeld in art. 10 lid 1 Wet op de lijkbezorging.
- 25) HR 21. juni 1994, nr. 96 972.