

MODTAGE

JM

1-6 FEB 2006

7. kontor

FREDEK HAHOFF
 Docent, dr. jur.
 Juridisk Fakultet, Københavns Universitet
 Studiestræde 6, 1455 København K.
 Tel.: 3532 3126. E-mail: Frederik.Harhoff@jur.ku.dk



Den 2. februar 2006

I besvarelse af Københavns Kommunes henvendelse hertil om eventuelle folkeretlige aspekter i Kommunens aktuelle overvejelser om indretning af fixerum, skal jeg hermed afgive følgende foreløbige indstilling.

Dét spørgsmål, der foreligger til undersøgelse i denne foreløbige indstilling er, om det vil være foreneligt med de internationale konventioner om henholdsvis *kontrol med narkotiske midler* af 30. marts 1961, (som ændret ved Protokollen af 25. marts 1972), om *psykotrope stoffer* af 21. februar 1971, og om *ulovlig handel med narkotika og psykotrope stoffer* af 20. december 1988, at oprette offentlige fixerum i Danmark.

Indstillingen tager således ikke stilling til spørgsmålet om nødvendigheden af eventuelle danske lovændringer, således som fremhævet af Rigsadvokaten, eller til spørgsmålet om det hensigtsmæssige i en ordning med offentlige fixerum. Indstillingen er udarbejdet på grundlag af dét materiale, jeg har fået overladt fra Kommunen, samt på grundlag af de tre ovennævnte FN-konventioner. Det overladte materiale er følgende:

- Kopi af Københavns Kommunes (Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen) Notat af 14. december 2005 om lovhjemmel til etablering og lovpligtig benyttelse af fixerum og udgifter ved etablering og drift;
- Forslag til folketingsbeslutning B33 om etablering af sundhedsrum for stofmisbrugere som led i den integrerende og skadereducerende indsats på narkotikaområdet, fremsat den 29. marts 2005, med bemærkninger, bilagt folketingsforhandlingerne om forslaget ved fremsættelsen;
- Kopi af Indenrigs- og sundhedsministerens skrivelse af 21. december 2004 til Folketingets Sundhedsudvalg, Retsudvalg og Socialudvalg; bilagt kopi af INCB's skrivelse af 24. november 2004 til Udenrigsministeren;
- "European Report on Drug Consumption Rooms" fra European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, februar 2004 (Forfatter: Dagmar Hedrich).
- Den norske midlertidige lov nr. 64 af 2. juli 2004 om en prøveordning med lokaler for injeksjon av narkotika (sprøyteromsloven) som ændret ved lov af 17. december 2004;
- Tredje lovændring til den tyske forbundslov om rusmidler (Drittes Gesetz zur Änderung des Betäubungsmittelgesetzes vom 28. März 2000); bilagt den tyske Delstatsforordning af 10. december 2002 fra Berlin om tilladelse til drift af rusmiddelforbrugsrum (Verordnung über die Erteilung einer Erlaubnis für den Betrieb von Drogenkonsumräumen);

1. FN Konventionen af 30. marts 1961 om narkotiske midler ("Enkeltkonventionen")

I henhold til Kgl. Resolution af 9. maj 1964 ratificerede Danmark den 15. september 1964 den såkaldte Enkeltkonvention om kontrol med narkotiske midler, jf. Bekendtgørelse nr. 73 af 30. juni 1965, og Konventionen trådte i kraft den 13. december 1964.

Enkeltkonventionen tilstræber i henhold til sin præambel at opstille fælles og universelle principper for indførelsen effektive forholdsregler mod misbrug af narkotiske midler. Systemet i Konventionen er, at der for visse i Konventionens bilag nærmere opregnede narkotiske midler fastsættes en række *kontrolforanstaltninger* med henblik på "kun at tillade fremstilling, produktion, eksport, import, fordeling af, handel med, brug og *besiddelse* af narkotiske midler *udelukkende til medicinske og videnskabelige formål*", jf. artikel 4 (c). (min kursivering). Herefter forpligtes deltagerlandene til at indsamle statistiske data over de kvantiteter narkotiske midler, fordelt efter grupper, der hvert år indføres, fremstilles og anvendes til medicinske og videnskabelige formål, samt måden, hvorpå disse kvantiteter anvendes inden for hver enkelt gruppe, samt af hvem, jf. artiklerne 19-21 og 29-34 samt artikel 37. Hensigten med disse data er at sikre, at hvert deltagerland har *fuld kontrol* med den mængde narkotika, der befinder sig på dens territorium, og især med *anvendelsen* heraf til de lovlige medicinske og videnskabelige formål, som Konventionen opstiller; artikel 29 foreskriver således, at narkotika kun kan fremstilles efter autorisation af personer eller virksomheder, der er *underlagt særlige tilsyns- og kontrolforanstaltninger*. En stor del af Enkeltkonventionens bestemmelser består derfor af *processuelle* regler, der foreskriver fremgangsmåden for Kommissionens og Udvalgets virke, jf. straks ndf., og for deltagerlandenes indberetninger til disse organer og de kontrolforanstaltninger, der iværksættes på nationalt plan.

Enkeltkonventionen etablerer desuden i artikel 5 en *Kommission for Narkotiske Midler* (Commission on Narcotic Drugs) under ECOSOC, samt et herunder stående særligt *Internationalt Kontroludvalg med Narkotiske Midler* (International Narcotics Control Board, INBC), der består af 11 medlemmer med bl.a. medicinsk, farmakologisk eller farmaceutisk baggrund, og som skal overvåge deltagerlandenes opfyldelse af deres forpligtelser i henhold til Konventionen og analysere det statistiske materiale og de oplysninger, der årligt indberettes til Kommissionen af disse lande. Det er dette Udvalg, der i sin skrivelse af 24. november 2005 har tilkendegivet sin opfattelse af, at fixerum er uforenelige med Konventionerne, se nærmere ndf.

Konventionen indeholder i bilag I-IV en opregning af de i alt 95 narkotika og præparater, der omfattes af Konventionen, herunder bl.a. kokain, metadon, morfin, opium, kodein, cannabis (indisk hamp) og heroin.

Artikel 36 indeholder bestemmelsen om straf. Bestemmelsen er sålydende:

"Stk. 1. Med forbehold af de indskrænkninger, der følger af en Parts fortolkning, *skal* vedkommende Part træffe sådanne foranstaltninger, som tilsikrer: at dyrkning, produktion, fabrikation, udvinding, tilberedning, *besiddelse*, tilbud, udbud til salg, fordeling, køb, salg, levering på hvilke som helst betingelser, mæglerkurtage, forsendelse, forsendelse i transit, transport, import og eksport af narkotiske midler i modstrid med nærværende Konventions bestemmelser og enhver anden handling, som efter Partens mening vil være i modstrid med nærværende Konventions bestemmelser, *er strafbare forseelser*, når de begås med overlæg, og at alvorlige overtrædelser er hjemfalden til passende straf, særlig fængsel eller anden frihedsberøvende straf.

[Stk. 2 til 4 udeladt her]" (min kursivering)

Det fremgår imidlertid ikke klart af ordlyden, om udtrykket "besiddelse" alene sigter til besiddelse af *større* mængder med henblik på ulovlig fremstilling, tilberedning og salg, m.v., eller om det også omfatter personlig besiddelse af *mindre* mængder til eget brug. Konventionens forarbejder er ikke almindeligt tilgængelige, og Danmarks ratifikation ses ikke at have været forelagt Folketinget til godkendelse, hvorfor det ikke har været muligt at tilvejebringe et sikkert grundlag for, hvorledes udtrykket "besiddelse" i Konventionen skal forstås. Til støtte for den førstnævnte fortolkning kunne tale, at bestemmelsen i artikel 38 om behandling af narkomaner

blot pålægger deltagerlandene at drage omsorg for effektiv lægebehandling, forsorg og revalidering af narkomaner – uden at der stilles krav om eller henvises til kriminalisering af den enkelte narkomans personlige besiddelse af narkotika; hovedsigtet i Konventionen er som nævnt lagt på *kontrollen* med fremstillingen af og handelen med narkotika. Omvendt peger forbudet i artikel 33, ifølge hvilken ingen må besidde narkotiske midler "undtagen i henhold til lovhjemmel" på, at Konventionen tilstræber en kriminalisering af *enhver* besiddelse af narkotika – bortset fra indehavelsen hos de virksomheder eller personer, der har opnået gyldig autorisation her til.

Enkeltkonventionen blev imidlertid *revideret* ved en ændringsprotokol af 25. marts 1972, og der blev ved denne lejlighed indsat et nyt afsnit i forlængelse af det oven for citerede.¹ Tilføjelsen, der nu fremstår som artikel 36, stk. 1, (b), er sålydende:

"b) Når *narkotikamisbrugere har begået sådanne overtrædelser*, kan Parterne, uanset indholdet i litra (a) bestemme, at sådanne misbrugere, enten som *alternativ til domfældelse og straf* eller i tilslutning til domfældelse og straf, skal underkastes *behandling, uddannelse, efterbehandling, revalidering og genoptagelse i samfundet i overensstemmelse med artikel 38, stk. 1.*" (*min kursivering*)

Protokollens tilføjelse antyder, at hensigten med den oprindelige bestemmelse i artikel 36 har været, at også enkeltpersoners besiddelse af mindre mængder narkotika til eget brug var omfattet af Enkeltkonventionen, og at stofmisbrugere derfor skulle kunne straffes for deres besiddelse af narkotika.

Det kan derfor ikke afvises, at det formentlig har været, og i hvert fald efter 1976 er blevet Enkeltkonventionens hensigt også at tilvejebringe grundlag for national kriminalisering af den blotte personlige besiddelse af narkotika i mindre mængder til eget brug. Sådant besiddelse strider altså imod ordlyden i Konventionen og skal kriminaliseres af deltagerlandene, jf. forpligtelsen i artikel 36 til at "tilsikre, at ... *besiddelse* ... er [en] *strafbar forseelse*, når de[n] begås med overlæg".

Denne pligt til at kriminalisere enkeltpersoners besiddelse af narkotika til eget brug *udelukker* på den anden side ikke, at der som led i *behandlingen* af stofmisbrugere indrettes offentligt kontrollerede fixerum. Tilføjelsen om behandling som *alternativ* til domfældelse og straf tyder netop på, at der i behandlingen kan indgå tilladelse til at indtage narkotika fx under sundhedsfaglig kontrol, idet den i forbindelse hermed forudsatte besiddelse ellers ville være strafbar.

2. FN-Konventionen af 21. februar 1971 om psykotrope stoffer

I henhold til Kgl. Resolution af 4. april 1975 ratificerede Danmark den 18. april 1975 den i Wien den 21. februar 1971 undertegnede FN-Konvention om psykotrope stoffer, der trådte i kraft den 16. august 1976; jf. Bekendtgørelse nr. 8 af 25. januar 1977 (Lovtidende C, 1977).

Hensigten med denne konvention er at tilvejebringe fælles rammer for de "gennemgribende foranstaltninger", der ifølge præambelen er nødvendige for at bekæmpe misbruget af og navnlig handelen med visse psykotrope stoffer og begrænse deres anvendelse til medicinske og videnskabelige formål.

Ved "psykotrope stoffer" forstås ifølge artikel 1 "ethvert stof, såvel naturligt forekommende som fremstillet ad syntetisk vej, samt ethvert naturprodukt, som er nævnt i bilag I til IV". Disse bilag opregner i alt 32 forskellige stoffer, herunder bl. a. LSD, mescaline, amfetamin og 4 forskellige barbitoler, der alle har den egenskab, at de kan fremkalde en "afhængighedstilstand eller fremkalde centralstimulerende eller depressive virkninger" hos brugeren, "resulterende i

¹ Danmark tiltrådte Protokollen til Enkeltkonventionen i henhold til Kgl. Resolution af 4. april 1975, og Danmarks ratifikationsinstrument deponeredes i New York den 18. april 1975, hvorefter Protokollen trådte i kraft den 8. august 1975. Protokollen offentliggjordes i Lovtidende C ved Bekendtgørelse nr. 27 af 17. marts 1976.

hallucinationer eller forstyrrelser af bevægelsesfunktioner eller tænkning eller adfærd eller opfattelseevne eller sindsstemning", jf. artikel 2, stk. 4 (a).

Også denne konvention har sit fokus på *kontrol* med de virksomheder, der er involveret i lovlig produktion og omsætning af psykotrope stoffer; formålet er at begrænse de udslip fra disse virksomheder, der forårsager eller forstærker narkotikamisbruget. Konventionen indfører i artiklerne 8-15 et omfattende kontrolsystem under ECOSOC's *Kommission for Narkotiske Midler* og det i Enkeltkonventionen oprettede *Internationale Kontroludvalg for Narkotiske Midler* (INCB) med autorisationer, recepter, advarsler, kontrolbøger, optionelle begrænsninger i import og eksport af psykotrope stoffer, m.v., samt inspektioner hos producenter, eksportører, importører og forhandlere af psykotrope stoffer, og pålægger desuden deltagerlandene at indberette om nye vanedannende stoffer til Kommissionen. Deltagerlandene *forpligter* sig herefter i artikel 20 til at træffe enhver mulig foranstaltning til at *forhindre misbrug*, herunder at fremme uddannelsen af personale til at forestå behandling, efterbehandling, revalidering og resocialisering af misbrugere, samt fremme en forståelse for misbrugsproblemerne i befolkningen.

Artikel 22 omhandler *straf* og foreskriver, at:

"1. (a). Med forbehold af de indskrænkninger, der følger af en Parts forfatning, *skal* enhver Part behandle som en *strafbar forseelse*, når den begås med overlæg, enhver handling, som er *i modstrid med en lov eller bestemmelse vedtaget i overensstemmelse med dens forpligtelser i henhold til denne konvention*, og *skal* påse, at *alvorlige overtrædelser straffes* på en passende måde, særlig med fængsel eller anden frihedsberøvende straf.

(b). Når *misbrugere af psykotrope stoffer* har begået en sådan overtrædelse, kan Parterne uanset bestemmelserne i foregående stykke bestemme, enten som et alternativ til domfældelse eller straf som eller som tillæg til straf, at der for sådanne misbrugere træffes foranstaltninger med henblik på behandling, uddannelse, efterbehandling, revalidering og resocialisering i overensstemmelse med artikel 20, stk. 1.

2. Med forbehold af de indskrænkninger, der følger af en Parts forfatning, dens retssystem og nationale lovgivning,

(a) (i). skal enhver enkelt af en række ensartede handlinger, der udgør overtrædelser i henhold til stk. 1, begået i forskellige lande, betragtes som en særskilt overtrædelse;

(ii) skal *bevidst deltagelse i, sammensværgelse for at begå og forsøg på at begå* nogen af disse forseelser samt indledende skridt og finansielle operationer i forbindelse med de i denne artikel anførte overtrædelser være strafbare overtrædelser i stk. 1's forstand;

(iii) [udeladt]

(iv) skal de ovenfor nævnte alvorlige overtrædelser, der begås enten af statsborgere eller af udlændinge, forfølges af den Part, på hvis territorium overtrædelsen er begået, eller af den Part, på hvis territorium lovovertræderen befinder sig, hvis udlevering af lovovertræderen ikke er i overensstemmelse med den Parts lov, til hvem begæring herom sendes, alt for så vidt sådan lovovertræder ikke allerede er blevet tiltalt og dom afsagt over ham.

[Resten af bestemmelsen udeladt]" (*min kursivering*)

Konventionen forpligter således blot deltagerlandene til at "forhindre misbrug" samt til at kriminalisere enhver overtrædelse af de *nationale love*, der vedtages i dette øjemed, herunder forsøgs- og medvirkenshandlinger. Konventionen forbyder derimod ikke direkte besiddelse af psykotrope stoffer; det er op til hvert enkelt deltagerland selv at fastsætte det gemingsindhold, der efter national ret defineres som værende i strid med Konventionens formål, og overtrædelser heraf vil da være strafbare overtrædelser af de nationale straffelove, men ikke i sig selv i strid med selve Konventionen. Hvis et deltagerland eksempelvis beslutter ved lov, at enkelte misbrugeres besiddelse under visse omstændigheder kan være lovlig, vil dette med andre ord ikke være uforeneligt med Konventionen. Indretning af fixerum er heller ikke nævnt direkte i Konventionen. Efter artikel 22, stk. 1, (b), består der adgang til at iværksætte særlige foranstaltninger som *alternativer til domfældelse eller straf*, og fixerum med tilladelse til at indtage narkotika under

sundhedsfaglig kontrol vil typisk være et muligt alternativ til domfældelse for den besiddelse, som misbrugeren ellers ville kunne retsforfølges for.

Jeg må derfor konkludere, at den blotte besiddelse af psykotrope stoffer ikke er direkte i strid med ordlyden i Konventionen om psykotrope stoffer, ligesom der heller ikke er nogen bestemmelse i denne Konvention, der direkte forbyder indretning af fixerum. Det skal dog for god ordens skyld erindres, at det bagvedliggende formål også for denne konventions vedkommende er at begrænse narkotikamisbruget og forhindre en legalisering heraf, samt at også Psykotropkonventionen – i lighed med Enkeltkonventionen – åbner adgang til at iværksætte behandling af en stofmisbruger som alternativ til domfældelse eller straf.

3. FN-Konventionen af 20. december 1988 imod ulovlig handel med narkotika og psykotrope stoffer

4. I henhold til Kgl. Resolution af 3. december 1991 tiltrådte Danmark den 19. december 1991 den ligeledes i Wien den 20. december 1988 undertegnede FN-Konvention imod ulovlig handel med narkotika og psykotrope stoffer, jf. Bekendtgørelse nr. 50 af 17. juni 1993. Konventionen trådte i kraft allerede den 11. november 1990.

Konventionen imod ulovlig handel med narkotika og psykotrope stoffer tilstræber i henhold til sin præambel at bekæmpe den internationale narkokriminalitet og især den illegale handel over landegrænserne med narkotika, samt at styrke og udbygge de foranstaltninger, der er indeholdt i de to forannævnte FN-Konventioner. I henhold til Konventionens artikel 2 er *formålet* først og fremmest at fremme samarbejdet mellem deltagerlandene om *bekæmpelse af den internationale handel* med narkotika og psykotrope stoffer. En række af Konventionens bestemmelser angår derfor spørgsmål om jurisdiktion, udlevering af lovovertrædere og retligt samarbejde, m.v., og Konventionen fastsætter i tilknytning hertil regler om konfiskation af såvel narkotika og udstyr til fremstilling heraf som af udbyttet ved ulovligt salg af narkotika, samt regler om uddannelse af og kontrol med personer ansat i transport- og postbranchen. Konventionen tilføjer i Bilag I og II en række yderligere stoffer, med hvilke der skal udøves kontrol, herunder efidrin, lysergsyre (der bl.a. anvendes til at fremstille LSD), acetone, m.fl. Kommissionen for Narkotiske Midler og INBC skal overvåge Konventionens efterlevelse og kan i dette øjemed foranstalte egne undersøgelser; eventuelle tvister om Konventionens anvendelse kan efter en særlig procedure indbringes for ICJ.

Artikel 3 fastsætter reglerne om forbrydelserne og er sålydende:

"1. Hver Part skal træffe sådanne forholdsregler, som vil være nødvendige for at fastslå følgende forhold som lovovertrædelser i henhold til dens nationale lovgivning, når overtrædelserne begås forsætligt:

(a) (i) Produktion, fremstilling, udvinding, tilberedning, tilbud, udbud til salg, distribution, salg, levering på hvilke som helst betingelser, mæglervirksomhed, forsendelse, transitforsendelse, transport, import eller eksport af enhver form for narkotika eller psykotrope stoffer, der strider imod bestemmelserne i 1961-Konventionen, den ændrede 1961-Konvention, eller 1971-Konventionen;

(ii) [udeladt]

(iii) *Besiddelse eller køb af enhver form for narkotika eller psykotrope stoffer med henblik på enhver af de under pkt. (i) anførte former for virksomhed;*

2. Under forbehold af hver Parts forfatningsmæssige principper og dens retssystems grundlæggende begreber skal enhver Part træffe sådanne foranstaltninger, som måtte være nødvendige til at fastslå at *besiddelse, køb eller dyrkning af narkotika eller psykotrope stoffer til personligt forbrug* i strid med bestemmelserne i 1961-Konventionen, den ændrede 1961-Konvention eller 1971-Konventionen *er forbrydelser* i henhold til dens nationale lovgivning, hvis de er begået forsætligt;

3. [udeladt]

4. (a) Hver Part skal gøre begåelse af de i henhold til *denne artikels stk. 1*, fastslåede forbrydelser genstand for sanktioner, som tager hensyn til *disse forbrydelsers alvorlige karakter*, såsom fængsling eller andre former for frihedsberøvelse, økonomiske sanktioner og konfiskation;

- (b) Udover domfældelse eller straf kan Parterne bestemme, at en person, der har begået en forbrydelse i henhold til denne artikels stk. 1, underkastes foranstaltninger som *behandling*, uddannelse, efterbehandling, revalidering og resocialisering;
- (c) Uanset bestemmelserne i ovenstående pkt. (a) og (b) kan Parterne i relevante *sager af mindre art* som *alternativ til domfældelse eller straf* træffe foranstaltninger såsom uddannelse, revalidering eller resocialisering samt, *når overtræderen er stofmisbruger*, *behandling* og efterbehandling;

[Resten af bestemmelsen udeladt] (*min kursivering*)

De citerede bestemmelser viser, at *besiddelse* med henblik på fremstilling, udvinding, tilberedning, m.v., er en *alvorlig* forbrydelse og skal kriminaliseres og retsforfølges som sådan, medens besiddelse alene (i mindre mængder) til eget forbrug blot er en almindelig forbrydelse der, *hvis gerningsmanden er stofmisbruger*, efter deltagerlandenes eget valg kan sanktioneres med *behandling som alternativ til straf*.

For denne konventions vedkommende – som for Enkeltkonventionen, jf. ovf. – er der imidlertid intet forbud mod at indrette offentlige fixerum hvori stofmisbrugere under sundhedsfagligt tilsyn kan indtage narkotika som led i en behandling. Den i forbindelse hermed ellers strafbare besiddelse *kan* med andre ord legaliseres i forbindelse med en behandling, der erstatter retsforfølgning i form af domfældelse og straf.

4. Diskussion og sammenfatning

Udgangspunktet efter de omtalte FN-Konventioner er således, at Enkeltkonventionen (som ændret ved Protokollen) samt Konventionen om forbud mod handel med narkotika og psykotrope stoffer begge opstiller den klare *hovedregel*, at den blotte besiddelse af narkotika hos enkeltpersoner til personligt forbrug er en forbrydelse, som Konventionernes deltagerlande har forpligtet sig til at kriminalisere i deres interne straffelove. Denne hovedregel er i fuld overensstemmelse med Konventionernes formål, nemlig at bekæmpe misbruget af narkotika.

I modsætning hertil indeholder Konventionen om psykotrope stoffer ingen tilsvarende hovedregel om pligt til at kriminalisere enkeltpersoners besiddelse af sådanne stoffer; ordningen i denne Konvention er, at det er op til deltagerlandene selv at definere de forbrydelser, de anser som tjenlige med henblik på at opfylde Konventionens formål, der ligeledes er at bekæmpe misbruget af narkotika. Konventionen angiver med andre ord ikke selv de forbrydelser og det gerningsindhold, der skal kriminaliseres.

Alle tre Konventioner indeholder imidlertid den modifikation, at *behandling* af stofmisbrugere kan iværksættes som *alternativ* til retsforfølgning i form af domfældelse og straf. Hvis det strafbare gerningsindhold består i at besidde narkotika til eget forbrug, og hvis der som alternativ til domfældelse og straf for dette forhold kan iværksættes behandling, synes det at måtte være den logiske slutning, at besiddelsen af narkotika *kan* være lovlig i dét omfang det indgår som et led i den behandling, der iværksættes som alternativ til den ellers forskyldte straf. Betingelserne for sådan besiddelse må i givet fald fastsættes ved lov eller i henhold til lov, og der ses ikke at være noget til hinder for, at besiddelsen kan være lovlig med henblik på indtagelse i et sundhedsfagligt kontrolleret fixerum, hvis dette udgør et led i behandlingen af stofmisbrugeren.

Spørgsmålet er imidlertid, om besiddelse af narkotika og indretning af fixerum til indtagelse heraf kan anses som et rimeligt og naturligt led i "behandlingen" af misbrugere således at forstå, at der herved ikke bliver tale om en legalisering af misbruget, men alene en mulighed for at få etableret kontakt til de hårdest belastede misbrugere med henblik på at få dem styret ind i et behandlings- og rehabiliteringsforløb med det i fixerummet tilstedeværende sundhedspersonale. Hovedvægten lægges herved på hensynet til reduktion af misbrugernes *sundhedsrisiko* og *behov for behandling*.

Denne fortolkning synes at være anlagt i de lande, hvor man har etableret fixerum, herunder Schweiz, Tyskland, Holland, Spanien og senest også Norge, hvor offentlige fixerum er etab-

leret på forsøgsbasis. Det må imidlertid understreges, at der inden for rammerne af denne foreløbige indstilling ikke har været mulighed for at få oplyst nærmere hvilken begrundelse man i de pågældende lande har anført til støtte for, at indretningen af fixerum ikke strider imod Konventionerne.

Herhjemme har indenrigs- og sundhedsministeren imidlertid indtaget det modsatte standpunkt med henvisning til, at indretning af fixerum ikke kan undgå at kompromittere grænse- dragningen mellem forbudet mod ulovlig besiddelse og indtagelse af narkotika på den ene side, og hensynet til behandling på den anden; med ministerens ord vil det således være uholdbart, om en dansk narkobetjent på dørrinnet ind til fixerummet skulle kunne anholde en misbruger på vej derind, men derimod ikke hvis misbrugeren først var kommet inden for. Indenrigs- og sundhedsministeren anførte således under fremlæggelsen af Beslutningsforslag B33 i Folketinget, at "skadereduktionshensynet kolliderer med det, der er selve kernen i narkotikapolitikken, nemlig at vi skal imødegå al ikke-medicinsk og ikke-videnskabelig anvendelse af narkotika". Skal forbudet mod misbrug håndhæves konsekvent, er det med andre ord ikke muligt at skabe offentlige rammer, inden for hvilke narkotika kan indtages lovligt. Til støtte for ministerens synspunkt, at fixerum er uforenelige med Konventionerne taler ligeledes skrivelsen af 24. november 2004 fra INCB, hvorefter det er "*the Board's view that they violate the provisions of the international drug control treaties*". Denne udtalelse dækker INCB's egen opfattelse men udgør næppe nogen autoritativ fortolkning af Konventionernes tekst, - en sådan måtte i givet fald søges hos FN's internationale Domstol i Haag (ICJ) i overensstemmelse med fremgangsmåden i artikel 32 om bilæggelse af tvister i Konventionen om handel med narkotika og psykotrope stoffer.

Til støtte for det modsatte synspunkt taler, at hensynet til den enkelte hårdt belastede stofmisbrugers sundhed og risikoen for smittefare bør have forrang for et generelt forbud mod misbrug, samt at offentlige fixerum kan eller vil indgå som et led i behandlingen af stofmisbrugere i en situation, hvor alle hidtidige forsøg med behandling og afvænnning hidtil er slået fejl. Det må endvidere antages, at den omstændighed, at der foreløbig i mindst 6 lande (Schweiz, Holland, Tyskland, Spanien, Australien og Norge) er etableret permanente eller forsøgsbaserede ordninger med offentlige fixerum, understøtter fortolkningen af, at indretning af sådanne rum ikke er uforenelig med Konventionerne.

Om man skal fastholde et klart og undtagelsesfrit forbud mod enhver besiddelse for at undgå den glidebaneeffekt, som indenrigs- og sundhedsministeren fraråder, eller om man skal erkende, at stofmisbruget ikke lader sig løse gennem forbud men kræver supplerende behandling og vilje til at forbedre rammerne for det misbrug, der under alle omstændigheder foregår, er et politisk valg, der ikke kan afgøres efter en juridisk fortolkning af de internationale konventioner.

Sammenfattende må det konstateres, at alle tre internationale Konventioner har det fælles formål at bekæmpe eller i hvert fald begrænse stofmisbrug. De væsentligste retlige midler til at opnå dette formål på internationalt plan er dels at indføre pligt til at gennemføre forbud imod visse handlinger på nationalt plan, dels at fastsætte fælles procedurer for såvel internationale som nationale kontrolforanstaltninger til at sikre overholdelsen af de pågældende forbud.

I henseende til forbudsbestemmelserne er der - særligt i relation til adgangen til at etablere offentlige fixerum - både i Enkeltkonventionen og i Konventionen om ulovlig Handel fastslået en pligt for deltagerlandene til bl.a. at kriminalisere enkeltpersoners besiddelse af narkotika til eget forbrug; dette synes at være et væsentligt element i Konventionernes ordning. For så vidt angår Psykotropkonventionen ses der ikke at være indeholdt en tilsvarende pligt til kriminalisering af enkeltpersoners besiddelse af narkotika til eget brug.

Alle tre Konventioner åbner imidlertid adgang for deltagerlandene til at bestemme, at der som *alternativ* til domfældelse eller straf for stofmisbrugeres besiddelse af narkotika til eget forbrug kan iværksættes behandling. Dette må forstås sådan, at der *i stedet* for retsforfølgning af stofmisbrugeren med henblik på domfældelse og straf for besiddelse af narkotika til eget brug,

kan iværksættes en (i øvrigt ikke nærmere specificeret) *behandling*. Forudsætningen for en sådan behandling er imidlertid, at der derved *ses bort fra strafbarheden i det forhold*, der bestod i selve besiddelsen, og herved åbner Konventionerne selv op for, at besiddelse under visse omstændigheder – når det indgår som led i en behandling – kan være lovlig. Hvis offentlige fixerum indrettes til brug for visse stofmisbrugere som led i den behandling, der iværksættes som alternativ til retsforfølgning, skønnes dette ikke at være i modstrid med Konventionerne.

Svaret på spørgsmålet om, hvorvidt det vil være uforeneligt med de tre FN-Konventioner og bekæmpelse af stofmisbrug at indrette offentlige fixerum i Danmark, i hvilke stofmisbrugere kan indtage narkotika under opsyn af sundhedsfagligt personale og hvori der kan indgå tilbud om behandling er med andre ord, at sådanne rum strider imod Konventionernes hovedregel om forbud mod enhver form for besiddelse af narkotika uden lovlig tilladelse, *men* at Konventionerne desuagtet åbner adgang til at iværksætte behandling af stofmisbrugere som alternativ til retsforfølgning i anledning af den (ellers) ulovlige besiddelse, og at offentlige og kontrollerede fixerum kan indgå som led i en sådan behandling.



Frederik Harhoff