

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um ávana- og fíkniefni,
nr. 65/1974 (varsla).

Frá minni hluta velferðarnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á fund sinn Hinriku Söndru Ingimundardóttur og Rögnu Bjarnadóttur frá dómsmálaráðuneyti, Áslaugu Einaradóttur og Maríu Sæmundsdóttur frá heilbrigðisráðuneyti, Dóru Guðrúnu Guðmundsdóttur, Kjartan Hrein Njálsson og Rafn Magnús Jónsson frá embætti landlæknis, Sigríði Björk Guðjónsdóttur frá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu, Huldu Elsu Björgvinsdóttur frá ríkissaksóknara, Aðalstein Gunnarsson og Björn Sævar Einarsson frá Bindindissamtökunum IOGT, Jón Brynjar Birgisson og Svölu Jóhannesdóttur frá Rauða krossinum á Íslandi, Guðmund Inga Þóroddsson frá Afstöðu, félagi fanga, Jóhannes S. Ólafsson og Lilju Sif Þorsteinsdóttur frá Snarrótinni – samtökum um skaðaminnkun og mannréttindi, Guðmund Fylkisson lögreglumann, Johann Hari og Halldór Árnason.

Nefndinni bárust umsagnir um málið frá Afstöðu, félagi fanga á Íslandi, Bindindissamtökunum IOGT, embætti landlæknis, Fræðslu og forvörnum, Lögreglustjórafélagi Íslands, Núll Prósent – ungmennahreyfingu IOGT, Rauða krossinum á Íslandi, ríkissaksóknara, Rótinni, félagi um málefni kvenna, Snarrótinni og Æskunni, barnahreyfingu IOGT.

Við umfjöllun nefndarinnar um málið komu upp ýmis álitamál sem minni hlutinn telur nauðsynlegt að fjalla um og bregðast við.

Staða neytenda í refsivörslukerfinu.

Bann við vörslu og meðferð ávana- og fíkniefna má fyrst rekja til þriðja áratugar tuttugustu aldar þegar sett voru hér á landi lög um tilbúning og verslun með ópíum o.fl., en lögin byggðust á Haag-samþykktinni frá 1912 sem Ísland gerðist aðili að árið 1921. Gildissvið laganna var þó frekar þröngt framan af og var það ekki fyrir en á sjöunda og áttunda áratug aldarinnar sem öll ávana- og fíkniefni voru felld undir löggjöfina og varsla og meðferð þeirra gerð refsiverð. Síðan þá hefur neysla fíkniefna aukist jafn og þétt. Þá hafa neikvæðar afleiðingar neyslunnar komið skýrar fram og vandamálum tengdum neyslunni fjölgað. Á þeim tíma hafa engar grundvallarbreytingar verið gerðar á því hvernig tekið er á neytendum fíkniefna. Refsiheimildir hafa frá upphafi verið við vörslu og meðferð fíkniefna en beiting þeirra gagnvart neytendum hefur þó breyst að litlu leyti með tímanum. Það er helst á undanförunum árum þar sem horfið hefur verið frá þyngri refsingum fyrir vörslu neysluskammta auk þess sem smávægileg brot fara ekki á sakaskrá lengur. Þá hefur í auknum mæli verið lögð áhersla á skaðaminnkun í aðgerðum yfirvalda til að sporna gegn neikvæðum afleiðingum neyslu.

Þrátt fyrir þær framfarir sem orðið hafa í málaflokknum á undanförunum árum verður ekki litið fram hjá því að enn eru í gildi refsiakvæði fyrir vörslu og meðferð fíkniefna til eigin neyslu, jafnvel þó að magn efna sé mjög lítið. Því mega neytendur vænta þess að vera beittir

sektum, en það sem kann að veða þyngra er skylda lögreglu til að stöðva og koma í veg fyrir þessi brot enda, eins og fram kom í umsögn lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu um frumvarp um neyslurými á 149. löggjafarþingi (711. mál), hefur lögregla ekkert mat um það hvort hún láti yfir höfuð til sín taka þegar hún hefur afskipti af einstaklingi sem hefur á sér fíkniefni. Þá hefur lögregla ekkert mat um það til hvaða aðgerða verði gripið hafi hún afskipti af einstaklingi sem varslar fíkniefni.

Á meðan til staðar eru refsheimildir til handa neytendum fíkniefna hefur lögregla áfram skyldu til að koma í veg fyrir vörslu og meðferð neysluskammta, haldleggja efni sem hún finnur og beita nauðsynlegum rannsóknarræðum til að upplýsa um möguleg brot, t.d. að leita á sakborningi skv. 76. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008. Á meðan einstaklingar sem hafa undir höndum neysluskammta fíkniefna mega vænta þess að för þeirra verði stöðvuð, að á þeim verði gerð líkamsleit, að efni verði haldlögð og að þeir verði sektaðir þegar þeir leita til yfirvalda eða þegar lögregla verður á þeirra vegi er ekki hægt að viðhalda áhrifaríkri skaðaminnkunarstefnu. Það hefur sýnt sig í öllum þeim ríkjum sem hafa stigið skrefið til afglæpavæðingar til fulls að það er fyrst með afglæpavæðingu neyslu fíkniefna sem raunverulegur árangur næst í því að draga úr skaðlegum áhrifum fíkniefnaneyslu.

Nauðsyn þess að afglæpavæða fíkniefni hefur orðið skýrari á undanfönum árum. Dauðsföllum vegna fíkniefnaneyslu, t.d. vegna ofskömmtunar, hefur fjölgað og er tíðni þeirra fremur há á Íslandi. Árið 2018 létust í það minnsta 29 einstaklingar þar sem andlátíð var tengt lyfjanotkun þeirra, en leiða má líkur að því að öll eða flest þeirra andláta hafi verið tengd fíkniefnaneyslu. Sé fjöldinn borinn saman við önnur ríki Evrópu má sjá að dánartíðni vegna fíkniefnaneyslu er talsvert hærrí á Íslandi (um 8 á hverja 100.000 íbúa) en í Evrópu (um 2,3 á hverja 100.000 íbúa). Þessar tölulegu staðreyndir varpa ljósi á það hve alvarlegan vanda Ísland glímir við hvað varðar skaðlega neyslu fíkniefna og nauðsyn þess að beita skaðaminnkandi aðferðafræði til að draga úr neikvæðum afleiðingum fíkniefnaneyslu.

Móttaka og kaup efna.

Með frumvarpinu er lagt til að móttaka eða kaup á ávana- og fíkniefnum sem falla undir lög um ávana- og fíkniefni, nr. 65/1974, verði felld út úr refsinaemishugtaki laganna. Fram komu athugasemdir fyrir nefndinni um að slíkt gæti haft áhrif á meðferð sakamála þar sem til rannsóknar eru innflytjendur og dreifiaðilar efnanna. Þau sjónarmið komu einnig fram að markmið frumvarpsins væri nægilega tryggt með því að takmarka refsileysi einungis við vörslu efna til eigin neyslu.

Leggur minni hlutinn því til að orðalag b-liðar 1. gr. verði fært nær því sem er að finna í gildandi lögum og að hugtökunum „móttöku“ og „kaupum“ verði þannig bætt aftur við greinina, en að varsla efna þegar magn er undir því sem getur talist til eigin nota verði refsilaus.

Skilgreining neysluskammta.

Nokkuð var rætt fyrir nefndinni hvort rétt væri að skilgreina neysluskammta og miða refsinaemi vörslu við tiltekinn fjölda neysluskammta eða dagskammta. Slíkt fyrirkomulag er í samræmi við það sem tíðkast hefur í Portúgal og öðrum löndum sem hafa afglæpavætt neyslu eða vörslu neysluskammta fíkniefna.

Alþingi samþykkti 20. maí sl. lög nr. 48/2020, sem kveða á um stofnun neyslurýma með breytingu á lögum um ávana- og fíkniefni. Frumvarp um sama efni hafði áður verið lagt fram á 149. löggjafarþingi en ekki náð fram að ganga. Nefndin beindi því til heilbrigðisráðherra í nefndarálitni með frávísunartillögu vegna þess frumvarps að vinna markvisst að því að

afnema refsingar fyrir vörslu á neysluskömmtum fíkniefna. Í greinargerð með frumvarpinu eins og það var lagt fram á yfirstandandi löggjafarþingi kemur fram í umfjöllun um 1. gr. frumvarpsins að við endurskoðun þess hafi verið gerð tilraun til að skilgreina neysluskammt. Þar hafi m.a. verið litið til Norðmanna því þegar lögum þeirra um neyslurými var breytt árið 2018 hafi verið sett reglugerðarheimild um stærð og tegund neysluskammta. Norðmenn hafi þó fallið frá því og íhugi nú að setja lög um afglæpavæðingu neysluskammta. Talið hafi verið nánast ómögulegt að skilgreina neysluskammta þrátt fyrir tilraunir í þá átt, m.a. við samráði við sérfræðinga á því sviði.

Nefndin hefur fjallað nokkuð um hversu fýsilegt það sé að skilgreina neysluskammta. Því hefur verið haldið fram að vinna við slíka skilgreiningu gæti verið afar erfið þar sem um mörg efni sé að ræða. Það vandamál má þó leysa með því að líta til þeirra landa sem þegar hafa afglæpavætt neyslu fíkniefna því í mörgum þeirra hafa neysluskammtar þegar verið skilgreindir. Eftirlitsstofnun Evrópu með lyfjum og lyfjafíkn (e. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, EMCDDA) er sjálfstæð stofnun á vegum Evrópusambandsins en hlutverk hennar er að veita stefnumótendum, sérfræðingum og rannsakendum fíkniefnamála áreiðanlegar, ítarlegar og víðtækar upplýsingar um fíkniefnamál. Stofnunin hefur þegar tekið saman lagalega stöðu neytenda hvað varðar refsinaemi neyslu og vörslu neysluskammta um alla Evrópu. Samkvæmt stofnuninni eru nokkur lönd Evrópusambandsins sem hafa þegar skilgreint neysluskammta eða miðað refsinaemi við ákveðið lágt magn efna, sem gæti þá talist vera til eigin neyslu, en þau eru Portúgal, Spánn, Ítalía, Slóvenía, Króatía, Búlgaría, Tékkland og Lettland. Sum landanna hafa skilgreint stutta lista af algengustu fíkniefnum en önnur ítarlega lista sem ná til allra þeirra efna sem skilgreind eru sem ólögleg í alþjóðasamningum um ávana- og fíkniefni frá 1961, 1971 og 1988 sem er grundvöllur þeirra efna sem skilgreind eru ólögleg á Íslandi með reglugerð nr. 233/2001. Við skilgreiningu neysluskammta eru nokkur lönd sem líta mætti sérstaklega til sem fyrirmynd.

Á Ítalíu hafa refsingar verið afnumdar fyrir vörslu neysluskammta, þó að einstaklingar kunni að vera beittir tímabundinni sviptingu á tilteknum réttindum með stjórnvaldsákvörðun, t.d. bílprófi, vegabréfi eða skotvopnaleyfi. Magn efna sem einstaklingur má hafa svo að varsla og móttaka þeirra teljist ekki refsiverð er skilgreint í reglugerð sem heilbrigðisráðherra setur. Ef um er að ræða lyfseðilsskyld lyf miðast magn þeirra við að einstaklingur hafi ekki meira magn efna en honum hafi verið ávísað. Þeim einstaklingum sem sæta slíkri ákvörðun er boðið í meðferðarúrræði í samræmi við frekari ákvæði laganna.

Í Portúgal hafa refsingar verið afnumdar fyrir neyslu og fyrir tiltekið magn neysluskammta sem miðast við 10 daga neyslu. Heimild er til að beita einstaklinga tilteknum stjórnsýslulegum úrræðum, en ákvarðanir um slíkt eru teknar af þriggja manna nefnd sem samanstendur af læknum, sálfræðingum, félagsfræðingum, félagsráðgjöfum eða lögfræðingum. Takmarkaðar heimildir eru fyrir slíka nefnd til að beita refsingum en helstu markmið nefndanna og algengustu ákvarðanir nefndanna snúa að meðferðarúrræðum og heilsuefningu notenda. Í Portúgal hafa neysluskammtar verið skilgreindir fyrir takmarkaðan fjölda efna, en listinn felur í sér skilgreiningu á skömmtum fyrir þau ávana- og fíkniefni sem eru algengust. Þar má sem dæmi nefna heróín, morfin, kókaín, kannabis, MDMA og amfetamín.

Í Tékklandi er varsla tiltekinna efna refsilaus undir nánar tilgreindu magni, þó að heimild sé til staðar til að beita stjórnsýslulegum úrræðum á borð við sektum. Sú leið sem Tékkar fóru að afglæpavæðingu neysluskammta er sérstaklega áhugaverð í ljósi þess sem lagt er til í þessu frumvarpi, en upprunalega var farin áþekk leið við afglæpavæðingu neysluskammta þar í landi, þ.e. að löggjafinn skilgreindi einungis að varsla á „litlu magni“ skyldi vera refsilaus. Dómstólum var svo eftirlátið að ákveða í hverju máli fyrir sig hvort að magn efna

væri umfram það sem gæti talist „lítið magn“ í skilningi laganna. Var þessi venja við lýði í nokkur ár þangað til ríkisstjórnin gaf út reglugerð sem skilgreindi hvaða magn efna skyldi teljast refsivert. Í dómsmáli nokkru síður komst stjórnlagadómstóll Tékklands þó að því að ekki væri hægt að skilgreina refsinaemi verknaðar með reglugerð, heldur þyrfti slík skilgreining að eiga lagastoð. Í framhaldinu féll dómur í Hæstarétti Tékklands þar sem fest var ákveðið magn efna sem miða skyldi við sem mörk hins refsiverða. Sem dæmi um það magn sem einstaklingum er heimilt að hafa á sér má nefna 1,5 g af metamfetamíni, 1,5 g af heróíni, 1 g af kókaíni, 10 g af kannabis, fimm alsælutöflur og 5 g af hassi. Það kom einnig fram í dómnunum að varsla eins skammts áður en hann sé notaður geti aldrei talist refsiverð varsla.

Á Spáni hefur varsla vímuefna til eigin neyslu verið afgangur af afglæpavædd með þeim hætti að varslan er ekki refsiverð, þó að heimild sé til staðar til að beita stjórnslulegum úrræðum á borð við sektir. Áhugavert er að líta til Spánar í ljósi þess að gríðarlega mikið magn fíkniefna kemur í gegnum landið, bæði frá S-Ameríku og frá N-Afríku og aðgengi að fíkniefnum hefur alltaf verið bæði auðvelt og mikið. Talað hefur verið um að sú leið til afglæpavæðingar sem farin var á Spáni feli í sér vægari afglæpavæðingarstefnu en rekin er í Portúgal en grundvallast engu að síður á skaðaminnkunarviðhorfum. Skaðaminnkunarstefnan sem tekin var upp á Spáni á rætur sínar að rekja til mikillar útbreiðslu HIV, eins og í Portúgal, á 9. áratug síðustu aldar. Var þá ákveðið að leggja meiri áherslu á að koma til aðstoðar þeim sem ættu í vanda með vímuefnaneyslu, en að viðhalda hörðum refsingum fyrir innflytjendur og dreifiaðila. Samkvæmt gildandi lögum snýr hinn refsiverði verknaður sem skilgreindur er í hegningarlögum aðallega að framleiðslu, útbúningi, innflutningi eða dreifingu vímuefna. Þá getur það einnig talist refsivert að varsla eða að nota fíkniefni á almannafæri á opinberum stöðum samkvæmt lögum um almennt öryggi en engin refsiviðurlög eru við neyslu eða vörslu neysluskammta utan þess. Þannig er það magn sem telst til eigin neyslu hverju sinni ekki skilgreint í lögum. Í gegnum dóma Hæstaréttar Spánar hefur verið skilgreint að það skuli ekki teljast refsivert að varsla lítið magn efna og er í framkvæmd lítið til skilgreininga sem spænska eiturefnafræðastofnunin (s. Instituto Nacional de Toxicología) hefur skilgreint og miðast þar við fimm daga neyslu. Sem dæmi er miðað við 100 g af kannabis (25 g ef um harpix er að ræða), 2,4 g af alsælu, 3 g af heróíni og 7,5 g af kókaíni.

Hvað varðar nágrannalönd Íslands þá er nefndinni kunnugt um að í Noregi stendur yfir vinna starfshóps heilbrigðisráðherra sem hefur með höndum heildarendurskoðun vímuefnalöggjafar þar í landi. Nefndin hefur verið að störfum síðan árið 2018 og má vænta þess að endanlegar tillögur hennar liggi fyrir fljótlega, en starfstími starfshópsins er til 31. desember 2019. Meðal verkefna nefndarinnar er að skilgreina neysluskammta og hvernig yfirvöld skuli bregðast við þegar einstaklingur finnst með neysluskammta í fórum sínum. Starfshópnum hefur verið sérstaklega bent á að líta til Portúgal sem fyrirmynd fyrir afglæpavæðingu og að nýta þá hluta úr þeirra stefnu sem sérstaklega eiga við í norsku samfélagi. Samkvæmt tilkynningu ríkisstjórnarinnar um setningu starfshópsins er markmiðið með vinnu hans og væntanlegum lagabreytingum að tryggja að vímuefnaneytendum og þeim sem háðir eru vímuefnum verði mætt með umhyggju og virðingu, frekar en með refsingu og fordæmingu.

Það liggur ljóst fyrir að þegar hafa mörg lönd farið í þá vinnu að skilgreina neysluskammta með einum eða öðrum hætti. Minni hlutinn telur í ljósi þess að þekkingu megi sækja til Evrópuríkja sem hafa nú áratugalanga reynslu af afglæpavæðingu vímuefna sé engin ástæða til að ætla að skilgreining neysluskammta verði of erfitt viðfangsefni. Öll þau lönd sem hér hefur verið rætt um eru aðilar að sömu alþjóðsamningum og Ísland um ávana- og fíkniefni frá 1961, 1971 og 1988 og búa því að miklu leyti við sambærilegt lagaumhverfi þegar kemur að skilgreiningu efna hvers varsla og meðferð getur talist refsiverð.

Í flestum þeirra landa Evrópu þar sem neysla og varsla neysluskammta fíkniefna hefur verið afgangur hefur verið skilgreint hvaða magn getur talist til eigin neyslu fyrir þau efni sem eru hvað algengust. Ekki hefur verið farið í þá vinnu að skilgreina öll efni sem talin eru refsiverð. Í ljósi þess að þessi leið hefur gefist vel hjá fjölmörgum ríkjum Evrópu telur minni hlutinn þá leið færa hér á landi, þ.e. að skilgreina neysluskammta algengustu fíkniefna sem í umferð eru.

Skilgreining neysluskammta var rædd í nokkru máli á fundum nefndarinnar og komu þau sjónarmið fram, m.a. í máli gesta, að fyrir lægi einhver skilgreining á því hvað teldist neysluskammtur. Slíkt myndi auðvelda störf lögregluvalda og dómstóla og auka á skýrleika refsíákvæðanna sem um ræðir. Minni hlutinn tekur undir þau sjónarmið og telur fulla ástæðu til að leggja til breytingar á frumvarpinu þess efnis í ljósi þeirra staðreynda sem hér hafa verið reifaðar um aðferðafræði annarra Evrópuríkja við afgangur.

Gildandi lög hafa að geyma reglugerðarheimild í 2. mgr. 2. gr. sem og í 1. mgr. 3. gr. Á grundvelli þeirrar reglugerðarheimildar hefur verið sett reglugerð nr. 233/2001 um ávana- og fíkniefni og önnur eftirlitsskyld efni auk þess sem nýjar reglugerðir hafa reglulega verið settar til að uppfæra listann um hvaða ávana- og fíkniefni falli undir listann. Minni hlutinn leggur til að bætt verði við frumvarpið nýrri reglugerðarheimild þar sem ráðherra verður gert skylt til að setja reglugerð þar sem kveðið verði nákvæmlega um hvaða magn efna skuli teljast til eigin neyslu. Það verði þó ekki skylda að kveðið verði á um magn allra þeirra efna sem falla undir lög um ávana- og fíkniefni, heldur aðallega þau sem algeng eru í umferð á Íslandi. Minni hlutinn beinir því til ráðherra við skilgreiningu á magni efna að hafa til hliðsjónar magn efna sem skilgreint hefur verið í öðrum Evrópuríkjum sem til eigin neyslu. Þar sé sérstaklega hægt að líta til þeirra landa sem hér hefur verið fjallað um. Þá væri annar möguleiki að líta til þeirra brota sem lögreglustjóri hefur heimild til að ljúka með lögreglustjórasækt samkvæmt fyrirmælum ríkissaksóknara nr. 2/2019 um brot sem ljúka má með lögreglustjórasækt eða að líta til þeirra smávægilegu brota sem ekki fara lengur á sakaskrá, og að miða þannig neysluskammta við það magn efna. Fíkniefnalagabrot fara nú orðið ekki á sakaskrá þegar sekt er ákveðin lægri en 100.000 kr. Sé sektarfjárhæð yfirfærð á magn efna er um að ræða 12 g af kannabis, eina kannabisplöntu, fimm skammta af LSD, 5 g af amfetamíni, þrjár MDMA-töflur (og skyld efni) eða 2 g af kókaini. Með því að hafa þetta magn efna til hliðsjónar mætti leggja tiltekinn grundvöll svo að hægt sé að skilgreina leyfilegt magn efna til eigin neyslu eða neysluskammta þeirra.

Minni hlutinn leggur því til að nýrri málsgrein verði bætt við 2. gr. laganna þar sem sett verði reglugerðarheimild til handa ráðherra þar sem honum verði gerð skylda til að setja reglugerð þar sem kveðið er á um hvaða magn ávana- og fíkniefna talist getur til eigin nota. Við mat á því hvaða magn teljist til eigin nota skal miða við 10 daga neysluskammt. Ekki er þó kveðið á um skyldu til að þessar skilgreiningar liggi fyrir öll þau efni hvers varsla er ólögleg á íslensku forráðasvæði, enda er þess ekki að vænta að ráðherra leggist í þá vinnu að skilgreina neysluskammta allra vímuefna.

Ef upp koma tilvik þar sem einstaklingur hefur í fórum sínum önnur efni en þau sem tilgreind eru í reglugerð ráðherra ræður för sú grunnregla sem skilgreind er í b-lið 1. gr. þessa frumvarps, þ.e. að varsla efna sé refsilaus þegar efnið er umfram það sem talist getur til eigin nota. Verður þá mat á því hvort magn efnisins sé til eigin nota í höndum lögreglu, ákærvalds og að lokum dómara og sönnunarbyrðin hvílir á lögreglu og ákærvaldi. Þegar upp koma slík mál verður það hvati fyrir stjórnvöld til þess að skilgreina neysluskammta fyrir það efni svo að slík staða komi ekki upp aftur – og verður því skráning neysluskammta fyrir efnin fullkomnari með tímanum. Þá er ekkert því til fyrirstöðu að ein magnskráning verði látin gilda

fyrir mörg skyld eða sambærileg efni eins og er t.d. gert í áðurnefndum fyrirmælum ríkissaksóknara um brot sem ljúka má með lögreglustjórasedkt, en þar er m.a. vísað til MDMA og skyldra efna.

Lyfseðilsskyld lyf.

Fyrir nefndinni var rætt um þá staðreynd að frumvarpið legði aðeins til breytingar á 2. gr. laga um ávana- og fíkniefni. Ekki væri gert ráð fyrir breytingum á öðrum greinum frumvarpsins. Ábendingar bárust um að fólk í fíknivanda noti ekki bara efni sem skilgreind eru sem ólögleg skv. 2. gr. laganna, heldur einnig skv. 3. gr., sem fjallar um efni sem eru heimil í læknisfræðilegum og vísindalegum tilgangi. Undir 3. gr. falla ýmis lyfseðilsskyld lyf sem fólk í fíknivanda leitar oft í, svo sem morfínskyld og örvandi lyf.

Minni hlutinn tekur undir þau sjónarmið að refsileysi vörslu neysluskammta eigi að taka til allra efna sem vímuefnaneytendur kunna að neyta, hvort sem um ræðir lyfseðilsskyld lyf skv. 3. gr. eða ávana- og fíkniefni skv. 2. gr. Leggur minni hlutinn því til breytingar þess efnis að varsla efna verði gerð refsilaus á sama hátt og gert er gagnvart 2. gr. í 1. gr. frumvarps þessa. Þar sem uppbygging 3. gr. er ólík 2. gr. og að kveðið er á um óheimila vörslu á tveimur stöðum í greininni er lagt til að við 4. mgr. greinarinnar bætist nýr málslíður, sem kveður á um refsileysi vörslu þegar magn er ekki umfram það sem talist getur til eigin nota. Hvað varðar nánari skilgreiningar á neysluskömmtum tekur breytingartillaga í 2. lið einnig til þeirra efna sem falla undir 3. gr.

Börn.

Nokkuð var rætt fyrir nefndinni um gildissvið frumvarpsins gagnvart börnum, þ.e. einstaklingum undir 18 ára aldri. Þau sjónarmið voru höfð uppi, m.a. af gestum og í umsögnum sem bárust nefndinni, að ekki gæti talist ásættanlegt að gera refsilausa vörslu neysluskammta fyrir börn.

Minni hlutinn leggur áherslu á að markmið þessa frumvarps er ekki að auka aðgengi að fíkniefnum, heldur miklu frekar að auðvelda yfirvöldum að aðstoða fíkniefnaneytendur sem þurfa aðstoð. Meðferð efnanna verður áfram óheimil á íslensku forráðasvæði, eina breytingin sem hér er lögð til er að afnema refsingar fyrir vörslu efnanna, enda telur minni hlutinn að það sé fullreynt að draga úr fíkniefnaneyslu og skaðlegum afleiðingum hennar með beitingu refsinga í garð neytenda. Minni hlutinn telur engin rök standa til þess að viðhalda refsingum gagnvart börnum þegar þær eru afnumdar gagnvart fullorðnum og leggur því ekki til breytingar í því efni.

Haldlagning efna.

Fyrir nefndinni var rædd sú staðreynd sem bent var á í umsögnum og af gestum nefndarinnar að með samþykkt frumvarpsins yrði ekki lengur hægt að haldleggja efni. Þannig hefur þeim möguleika t.d. verið lýst að sé ekki til staðar heimild til upptöku fíkniefna þá geti komið upp sú staða að lögreglu geti borið skylda til að skila efnum til neytenda sem hún hefur tekið af honum, sem getur jafnvel verið barn eða ungmenni. Slík staða sé óviðunandi, þ.e. að lögregla sé gert að afhenda barni fíkniefni sem það getur borið skaða af.

Minni hlutinn tekur undir það sjónarmið að þegar um er að ræða börn sé mikilvægt að gæta að ákveðnu öryggissjónarmiði, þ.e. að yfirvöldum beri að koma í veg fyrir mögulegan skaða sem barn getur orðið fyrir vegna neyslu fíkniefna. Þetta sjónarmið þarf að veða á móti hinu gagnstæða, þ.e. hvaða skaða lögregla vinnur einstaklingi með því að haldleggja fíkniefni hans. Þetta sjónarmið á við um börn jafnt og fullorðna. Barn sem hefur ánetjast fíkniefnum

er enda í sömu hættu og fullorðinn einstaklingur á að upplifa fráhrarfseinkenni eða að verða fyrir öðrum neikvæðum afleiðingum í kjölfar þess að fikniefni eru haldlögð.

Í 2. mgr. 1. gr. barnalaga, nr. 76/2003, segir að það sem sé barni fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang þegar teknar eru ákvarðanir um málefni þess. Verður að líta á það sem svo að lögreglu beri skylda til að starfa eftir þessari lagareglu í störfum sínum þegar viðkemur börnum. Þá verður ekki litið hjá því að önnur lögmál kunna að gilda um afskipti lögreglu af ólögráða börnum en fullorðnum einstaklingum. Á meðan það getur talist rétt að treysta fullorðnum einstaklingum að taka sjálfir ákvarðanir um neyslu fikniefna og hvaða hjálp þeir sækja sér vegna þessa, verður ekki litið hjá því að ríkið ber ákveðna skyldu gagnvart ólögráða einstaklingum, en skv. 1. mgr. 1. gr. barnalaga á barn rétt á að lifa, þroskast og njóta verndar, umönnunar og annarra réttinda í samræmi við aldur sinn og þroska og án mismununar af nokkru tagi. Það kann að vera rétt í sumum tilvikum fyrir lögreglu að grípa inn í neyslu ólögráða barns með það að markmiði að vernda barnið fyrir skaðlegum afleiðingum fikniefnaneyslu. Slíkt inngríp getur þó aðeins komið af þeirri ástæðu að það sé barninu fyrir bestu – ekki einfaldlega vegna þess að varsla fikniefna sé skilgreind sem óheimil. Minni hlutinn telur því ástæðu til að bæta við lagaheimild fyrir lögreglu til þess að haldleggja fikniefni í fórum barns þegar slíkt inngríp samræmist hagsmunum barnsins.

Sú lagastoð sem hingað til hefur verið notuð til haldlagningar er að finna í 6. mgr. 5. gr. laga um ávana- og fikniefni. Bent hefur verið á að séu ekki gerðar breytingar á þessari grein verði skylda lögregla til að leggja hald á fikniefni áfram til staðar þrátt fyrir samþykkt þessa frumvarps, enda kann efnum að hafa verið aflað með ólögmætum hætti. Minni hlutinn tekur undir þau sjónarmið og leggur því til breytingu á greininni þess efnis að bætt verði nýjum málslíð við 6. mgr. 5. gr. laganna eins og nánar greinir í breytingartillögu.

Mat á áhrifum og ávinningi – fjármagn til aðstoðar fikniefnaneytenda.

Eitt af því sem komið hefur í ljós á fundum nefndarinnar er að ein af nauðsynlegum forsendum þess að ná árangri í því að berjast við skaðlegar afleiðingar fikniefnaneyslu er að nýta það fjármagn sem sparast í kjölfar afgangspavæðingar til þess að koma betur til móts við fikniefnaneytendur með áherslu á skaðaminnkun og að eyða meira fjármagni í áhrifaríkar forvarnir. Minni hlutinn telur því nauðsynlegt að samhliða samþykkt þessa frumvarps verði hugað að því hvernig megi best tryggja að ávinningurinn sem verði af afgangspavæðingu vörslu neysluskammta verði varið til að efla skaðaminnkunarstarf og forvarnir. Í því skyni leggur minni hlutinn til að heilbrigðisráðherra skipi starfshóp til að hafa virkt eftirlit með árangri og áhrifum sem samþykkt þessa frumvarps mun hafa. Ef árangurinn verður nokkuð í samræmi við það sem sést hefur í öðrum ríkjum sem farið hafa í sambærilegar aðgerðir hvað varðar afgangspavæðingu fikniefna má vænta þess að fjármunir sparist bæði í refsivörslu- og heilbrigðiskerfinu. Mikilvægt er þá að gæta þess að þessu fjármagni verði veitt til að aðstoða neytendur fikniefna og draga enn frekar úr neikvæðum afleiðingum neyslu fikniefna. Þá getur slík nefnd einnig haft eftirlit með því hvort frekari lagabreytinga verði þörf og hvort samþykkt þessa frumvarps nái markmiði sínu.

Að framangreindu virtu leggur minni hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Við 1. gr.
 - a. Á eftir orðinu „sala“ í b-lið komi: kaup, móttaka.
 - b. Við bætist nýr stafliður, svohljóðandi: Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra skal setja reglugerð þar sem kveðið er á um hvaða magn ávana- og fíkniefna sem fjallað er um í 2. og 3. gr. getur talist til eigin nota. Við mat á því hvaða magn teljist til eigin nota skal miða við 10 daga neysluskammt.
2. Á eftir 1. gr. komi tvær nýjar greinar, svohljóðandi:
 - a. (2. gr.)

Við 4. mgr. 3. gr. laganna bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Þó skal varsla efna vera refsilaus þegar magn þeirra er ekki umfram það sem talist getur til eigin nota.
 - b. (3. gr.)

Við 6. mgr. 5. gr. laganna bætast tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Þó skal ekki gera upptæk efni sem eru í vörslu einstaklinga þegar magn þeirra er ekki umfram það sem talist getur til eigin nota. Ávallt skal þó vera heimilt að gera upptæk ávana- og fíkniefni sem finnast í fórum einstaklinga undir 18 ára aldri.
3. Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Ráðherra skipar starfshóp til að hafa eftirlit með áhrifum og ávinningi af afgangavæðingu vörslu neysluskammta vímuefna. Skal starfshópurinn hafa eftirlit með hvaða áhrif lagabreytingin hefur á hagi vímuefnaneytenda, en einnig að hafa eftirlit með fjárhagslegum ávinningi af breytingunum og gera nánari tillögur til ráðherra um hvernig þeim fjármunum verði veitt til að styrkja skaðaminnkunar- og forvarnastarf. Þá skal starfshópurinn fylgjast með þeim úrræðum sem standa fíkniefnaneytendum til boða hverju sinni og gera tillögur um úrbætur ef hann telur þörf á. Í hópnum skulu sitja fulltrúar frá heilbrigðisráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, dómsmálaráðuneyti, fíknigeðdeild Landspítala, embætti landlæknis, lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu, ríkissaksóknara og Snarrótinni. Hópurinn skal starfa í tvö ár frá gildistöku laga þessara og skila árlegri skýrslu til ráðherra.

Hanna Katrín Friðriksson, áheyrnarfulltrúi í nefndinni, er samþykkt álitum þessu.

Alþingi, 29. júní 2020.

Helga Vala Helgadóttir,
form.

Halldóra Mogensen,
frsm.

Guðmundur Ingi Kristinsson.