

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um ávana- og fíkniefni, nr. 65/1974 (afglæpavæðing neysluskammta).

Frá heilbrigðisráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. laganna:

- a. Orðin „Varsla og“ í 1. mgr. falla brott.
- b. Orðin „á sama hátt“ í 2. mgr. falla brott.
- c. 4. mgr. orðast svo:

Innflutningur, útflutningur, sala, skipti, afhending, móttaka, framleiðsla og tilbúningur efna, er greinir í 1. og 2. mgr., er bannaður, með þeirri undantekningu sem um getur í 3. mgr. Hið sama gildir um kaup og vörslu efna þegar magn þeirra er umfram það sem telst til eigin nota samkvæmt því sem kveðið er á um í reglugerð sem ráðherra setur.

- d. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra skal setja reglugerð þar sem kveðið er á um hvaða magn ávana- og fíkniefna samkvæmt þessari grein, sbr. einnig 3. og 5. gr., getur talist til eigin nota, að höfðu samráði meðal annars við notendur.

2. gr.

Við 4. mgr. 3. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þó skal kaup og varsla efna vera heimil í því magni sem er ekki umfram það sem talist getur til eigin nota samkvæmt því sem kveðið er á um í reglugerð sem ráðherra setur, sbr. 5. mgr. 2. gr.

3. gr.

Við 6. mgr. 5. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þó skal ekki gera upptæk efni sem eru í vörslu einstaklinga 18 ára og eldri þegar magnið er innan þess sem talist getur til eigin nota samkvæmt því sem kveðið er á um í reglugerð sem ráðherra setur, sbr. 5. mgr. 2.

4. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2022.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í heilbrigðisráðuneytinu og með því er lagt til að ákvæði laga um ávana- og fíkniefni verði breytt á þann hátt að kaup og varsla á takmörkuðu magni ávana- og fíkniefna, svokölluðum neysluskömmtum, verði heimil. Þingmannafrumvörp á svipuðum nótum voru lögð fram á 150. löggjafarþingi, þskj. 23 – 23. mál, og 151. löggjafarþingi,

þskj. 147 – 146. mál, án þess að hljóta afgreiðslu. Flutningsmaður þeirra var Halldóra Mogensen, þingmaður Pírata. Frumvarp þetta byggist að hluta til á þeirri vinnu og þeim umsögnum sem bárust um þingmannafrumvörpin.

Stefna íslenskra stjórnvalda í vímuefnamálum hefur hingað til verið í flestu tilliti sambærileg við þá stefnu sem þorri vestrænna ríkja hefur markað sér á síðustu áratugum og grundvallast meðal annars á alþjóðasamningum um ávana- og fíkniefni. Byggist stefnan á því að banna tiltekin fíkniefni, koma í veg fyrir aðgengi að þeim og beita þá refsingum sem brjóta gegn bannreglunum. Þetta er svokölluð hamlandi stefna, stundum nefnd bannstefna eða refsistefna. Gildandi lög um ávana- og fíkniefni, nr. 65/1974, voru samþykkt á Alþingi árið 1974 og hafa þau að meginstefnu staðið óbreytt síðan. Frá gildistöku þeirra hefur innflutningur, framleiðsla, varsla, meðferð, dreifing, kaup og sala fíkniefna verið refsiverð háttsemi.

Heilbrigðisráðherra skipaði starfshóp í júlí 2014 til að vinna að stefnu í samræmi við þingsályktun nr. 44/143, um mótun stefnu til að draga úr skaðlegum afleiðingum og hliðarverkunum vímuefnaneyslu, til aðstoðar og verndar neytendum efnanna og félagslegum réttindum þeirra, aðstandendum þeirra og samfélaginu í heild, sem Alþingi samþykkti á 143. löggjafarþingi, sbr. þskj. 1246 – 335. mál. Starfshópurinn gerði tillögur í 12 liðum sem ráðherra lagði fram á Alþingi í formi skýrslu á 145. löggjafarþingi, þskj. 1595 – 846. mál. Ein af þeim tillögum var afnám fangelsisrefsingar fyrir vörslu á neysluskömmtum.

Samkvæmt tillögu starfshópsins var lagt til að gerðar yrðu breytingar á ákvæðum laga nr. 65/1974 á þá leið að refsing fyrir vörslu og meðferð ólöglegra fíkniefna þegar um neysluskammta er að ræða yrði bundin við sektir þannig að enginn yrði dæmdur til fangelsisvistar fyrir slík brot. Um árábil hefur sú venja mótast við framkvæmd laga um ávana- og fíkniefni að málum er lokið með sektargerð þegar ekki er talinn leika vafi á því að magn haldlagðra efna sé til einkaneyslu. Lögreglustjóri hefur almenna heimild til að ljúka máli, sem hann hefur ákærvald um, með lögreglustjórased, þ.e. vettvangssekt skv. 148. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, sektarboði skv. 150. gr. og sektargerð skv. 149. gr. sömu laga. Í fyrrmælum ríkissaksóknara til lögregluembættu frá 24. febrúar 2009 um brot sem ljúka má með lögreglusátt kemur fram að slík sektarheimild nái til kannabis (marjúana, hass og hassolíu, kannabisplantna), amfetamíns, LSD (lýsergíð), MDMA og skyldra efna („ecstasy“) og kokaíns. Þrátt fyrir fyrrgreinda venju er enn gert ráð fyrir því í lögum að hægt sé að dæma menn í fangelsi fyrir slík brot og lagði starfshópurinn til að lögum yrði breytt til að endurspegla framkvæmd þeirra af hálfu lögreglu, eins og sú framkvæmd er tilgreind í skrá ríkissaksóknara yfir brot sem heimilt er að ljúka með sektum. Var það mat starfshópsins að eðlilegt væri að lögin endurspegluðu þá framkvæmd sem við er höfð.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er kveðið á um að snúa þurfi af braut harðra refsinga fyrir neyslu fíkniefna og að leggja skuli áherslu á forvarnir og lýðheilsu. Af þeim ástæðum skipaði heilbrigðisráðherra í desember 2020 óformlegan hóp sem falið var að skrifa drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um ávana- og fíkniefni með það að markmiði að heimila vörslu neysluskammta af ávana- og fíkniefnum til eigin nota og er frumvarp þetta afurð þeirrar vinnu. Boðar frumvarpið þá stefnu að meðhöndla skuli vanda vímuefnanotenda í íslensku samfélagi í heilbrigðiskerfinu fremur en dómskerfinu.

Þrátt fyrir að frumvarpið feli í sér afmarkaðar aðgerðir sem snúa að breytingu á lögum nr. 65/1974, með það að markmiði að aflagpavæða neysluskammta til eigin nota, er ljóst að með frumvarpinu er stigið stórt skref í þeirri stefnu stjórnvalda að meðhöndla eigi vanda vímuefnanotenda í íslensku samfélagi í heilbrigðiskerfinu fremur en dómskerfinu. Þegar hefur lögum um ávana- og fíkniefni verið breytt á þann veg að heimila opnun neyslurýma, en með þessu frumvarpi er gengið skrefi lengra. Vonir standa til þess að hægt verði að leggja fram

heildstæða stefnu í málaflokknum á komandi árum með aukinni áherslu á forvarnir, meðferðarúrræði og skaðaminnkandi verkefni, en á sama tíma er mikilvægt að taka fleiri skref í átt að mannúðlegra fyrirkomulagi í málaflokknum. Í því ljósi er sú lagabreyting sem hér er lögð til talin nauðsynleg.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni frumvarpsins er sú stefnumörkun stjórnvalda að meðhöndla eigi vanda vímuefnanotenda í íslensku samfélagi í heilbrigðiskerfinu fremur en dómskerfinu. Um leið hafa efasemdir um gagnsemi hinnar alþjóðlegu baráttu gegn vímuefnum farið vaxandi og verið áberandi í samfélagsumræðu, bæði alþjóðlegri og innlendri. Alheimsráð um stefnu í vímuefnamálum (e. Global Commission on Drug Policy) hefur verið í forystu þessarar viðhorfsbreytingar á allra síðustu árum en auk þess hafa einstök ríki, og nú nýlega fylki innan Bandaríkjanna, ákveðið að fara sínar eigin leiðir í þessum efnum og horfið frá refsistefnu.

2.1. Alþjóðleg viðhorfsbreyting.

Alheimsráð um stefnu í vímuefnamálum var stofnað 2011 en þar eiga sæti fyrrverandi forsetar eða forsætisráðherrar ríkja í Evrópu, Afríku og Suður-Ameríku. Frá upphafi hefur ráðið lagt áherslu á að hvetja ríki til að endurskoða stefnur sínar í vímuefnamálum þar sem margt bendir til þess að bannstefna (refsistefna) hafi ekki skilað þeim árangri sem henni var ætlað, þ.e. draga úr notkun vímuefna. Alheimsráðið hvetur til þess að stefnur ríkja í vímuefnamálum byggist á gagnreyndri þekkingu, mannréttindum, lýðheilsu og öryggi. Árið 2014 þróaði alheimsráðið fimm viðmið fyrir ríki til að fylgja við endurskoðun löggjafar í vímuefnamálum. Í fyrsta lagi að setja heilsu notenda fikniefna í forgang. Í öðru lagi að tryggja aðgengi að lyfseðilsskyldum ávanabindandi lyfjum. Í þriðja lagi að aflagpavæða meðferð og vörslu vímuefna í skammtastærðum sem ætlaðar eru til eigin nota. Í fjórða lagi að beita vægari refsingum en fangelsisvist þegar um er að ræða minni háttar hlutdeild í framleiðslu og viðskiptum með vímuefni. Í fimmta lagi að einblína á að draga úr völdum og áhrifum skipulagðra glæpasamtaka sem hagnast á verslun með ólögmat vímuefni.

Á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna (UNGASS) í apríl 2016 var tekin sú afstaða að halda áfram á þeirri braut sem markast af gildandi alþjóðasamningum og aðgerðaáætlunum til að stemma stigu við útbreiðslu ólöglegra vímuefna. Um leið var ítrekuð sú afstaða að taka mið af mannréttindum, gæta jafnvægis í leiðum til að sporna við notkun vímuefna og þjónusta þá sem eiga í vímuefnavanda eins og kostur er, með hliðsjón af aldri, kyni og heilsu. Ekki var tekin ákvörðun um heildræna breytingu í þá veru að afrefsivæða eða aflagpavæða notkun vímuefna. Þá var ítrekað að vinna að lausnum út frá einstaklingum, fjölskyldum og samfélaginu í heild með það að markmiði að efla og vernda heilsu og líðan allra. Með vísan til þess verði að tryggja aðgang þeirra sem eru í vanda vegna vímuefnaneyslu eða sæta refsivistar að heilbrigðisþjónustu. Í því sambandi þurfi sérstaklega að huga að þjónustu fyrir konur og fangelsisvistaða.

Jafnframt hefur Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin lagt áherslu á að ríki endurskoði ávanafikniefnalöggjöf sína með það að markmiði að neysla og varsla neysluskammta ávana- og fikniefna verði gerð refsilaus. Í sameiginlegri yfirlýsingu Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar og Sameinuðu þjóðanna frá árinu 2017 voru t.d. ríki hvött til þess að binda enda á hvers kyns mismunun í heilbrigðisþjónustu. Í yfirlýsingunni er lögð áhersla á að einkunnarorð heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna, „enginn skilinn eftir“, verði höfð að leiðarljósi á öllum sviðum heilbrigðisþjónustu. Kveður yfirlýsingin meðal annars á um að endurskoða þurfi og afnema löggjöf sem sannað hefur verið að hafi neikvæða heilsufarslega útkomu og þykir vinna

gegn lýðheilsu, þar á meðal löggjöf um ávana- og fikniefni sem yfirlýsingin hvetur til að verði að breyta á þá leið að heimila vörslu á vímuefnum til eigin nota.

2.2. Skaðaminnkun.

Undanfarin 12 ár hefur hugmyndafræði skaðaminnkunar þróast hér á landi og inngríp eða þjónusta sem byggjast á henni farið af stað á vegum fjálsra félagasamtaka sem og sveitarfélaga. Árið 2009 var fyrsta yfirlýsta skaðaminnkunarverkefnið sett á laggirnar þegar Rauði krossinn í Reykjavík hóf verkefnið Frú Ragnheiði – skaðaminnkun. Skaðaminnkun vísar til stefna, verkefna og verklags sem miðar fyrst og fremst að því að draga úr heilsufarslegum, félagslegum og efnahagslegum afleiðingum notkunar löglegra og ólöglegra vímuefna án þess að markmiðið sé að draga úr vímuefnanotkun. Skaðaminnkun gagnast fólki sem notar vímuefni, fjölskyldum þeirra, nærsamfélagi notandans og samfélaginu í heild. Það sem einkennir þessa leið er áherslan á að fyrirbyggja skaða er hlýst af notkun vímuefna fremur en að fyrirbyggja sjálfa notkunina. Líkt og kom fram í skýrslu heilbrigðisráðherra, um mótun stefnu til að draga úr skaðlegum afleiðingum og hliðarverkunum neyslu ávana- og fikniefna, til aðstoðar og verndar neytendum efnanna og félagslegum réttindum þeirra, aðstandendum og samfélaginu í heild, ríkti samstaða um það innan starfshópsins sem vann skýrsluna að líta ætti á vanda notenda ávana- og fikniefna í íslensku samfélagi sem heilbrigðisvandamál fremur en viðfangsefni lögreglu og refsivörslukerfisins, að notendur í vanda væru fyrst og fremst sjúklingar en ekki afbrotamenn.

Nú þegar hefur fyrsta skrefið í átt að skaðaminnkun verið stigið í íslenskri löggjöf. Á 150. löggjafarþingi voru samþykkt lög nr. 48/2020, um breytingu á lögum um ávana- og fikniefni, nr. 65/1974, með síðari breytingum (neyslurými), þar sem embætti landlæknis var veitt heimild til að gefa sveitarfélagi leyfi til að stofna og reka neyslurými þar sem varsla og meðferð vissra ávana- og fikniefna í tilteknu magni væri heimil. Með frumvarpi þessu er gert ráð fyrir að næsta skref í átt að frekari úrræðum sem byggjast á hugmyndafræði skaðaminnkunar verði stigið. Jafnframt er frumvarpinu ætlað að styðja við fyrirnefnd breytingalög um neyslurými en samkvæmt gildandi lögum er heimilt að gera upptæk ávana- og fikniefni og refsfa þeim sem hafa þau á sér. Markmið laga nr. 48/2020 er að veita notendum vímuefna sem sprauta sig með ávana- og fikniefnum í æð athvarf til neyta efnanna við bestu mögulegu aðstæður með það að markmiði að koma í veg fyrir frekari óafturkræfan skaða og auka lífsgæði og bæta heilsufar þeirra. Ljóst er að lög nr. 48/2020 ná ekki markmiði sínu að fullu fyrr en kaup og varsla neysluskammta verður aflagðavædd, þ.e. gerð refsilaus.

Fleiri dæmi er að finna um nýlega löggjöf og reglur sem bera vott um viðhorfsbreytingu í málum er varða ávana- og fikniefni. Með reglum nr. 419/2018 um breytingu á reglum nr. 680/2009 um sakaskrá ríkisins var fellt brott að lögreglustjórasátt í máli vegna brota einstaklinga og lögaðila á lögum um ávana- og fikniefni skyldi færð inn í sakaskrá að máli loknu. Þá var í nýlega samþykktum umferðarlögum, nr. 77/2019, gerð sú breyting að aðeins fer fram blóðrannsókn ef grunur leikur á að ökumaður sé undir áhrifum ávana- og fikniefna til að meta hvort hann telst óhæfur til að stjórna ökutæki örugglega. Ástæða þess er sú að þegar að ávana- og fikniefni mælist aðeins í þvagi ökumanns, en ekki blóði, er rétt að álykta að slíks efnis hafi verið neytt en ekki sé lengur um það að ræða að ökumaður sé undir áhrifum efnisins þannig að hann teljist óhæfur til að stjórna ökutækinu örugglega.

Með því að afnema refsingu vegna kaupa og vörslu neysluskammta vímuefna ætlaða til einkanota væri stigið stórt skref í átt að viðhorfsbreytingu í íslensku samfélagi gagnvart fólki sem notar hvaða vímuefni sem er. Vísindarannsóknir hafa sýnt fram á að refsingar hafa lítil sem engin áhrif á hegðun einstaklinga heldur eru margir aðrir samverkandi persónubundnir

þættir sem hvetja einstakling til að bæta ráð sitt. Þess skal getið að samhliða afnámi refsinga fyrir vörslu vímuefna er mikilvægt að grípa til betri úrræða og þjónustu þar sem markmiðið væri að auka aðgengi jaðarsettra einstaklinga, sem nota vímuefni, að grunnheilbrigðisþjónustu með tilliti til sértækra þarfa þeirra.

2.3. Markmið.

Markmið frumvarpsins er að breyta lögum um ávana- og fíkniefni, nr. 65/1974, á þá leið að kaup og varsla á takmörkuðu magni af ávana- og fíkniefnum til eigin nota, svokölluðum neysluskömmtum, verði heimiluð. Í því samhengi verður að gera skýran greinarmun á afgangi neysluskammta á ávana- og fíkniefnum til eigin nota og lögleiðingu ávana- og fíkniefna, sem er annað hugtakið sem hefur einnig verið í umræðunni undanfarin ár. Með frumvarpi þessu er eingöngu verið að mæla fyrir um að heimila kaup og vörslu á takmörkuðu magni, neysluskömmtum, af ávana- og fíkniefnum til eigin nota. Meðferð, innflutningur, útflutningur, sala, skipti, afhending, móttaka, framleiðsla, tilbúningur og auk þess kaup og varsla á ávana- og fíkniefnum sem er yfir hinu skilgreinda takmarkaða magni efna verður eftir sem áður óheimil og refsiverð samkvæmt lögum. Með öðrum orðum er verið að afnema refsibýrgð fyrir kaup og vörslu af takmörkuðu efni en þrátt fyrir það eru efnin eftir sem áður bönnuð. Með lögleiðingu ávana- og fíkniefna er aftur á móti átt við að lög sem banna vörslu og neyslu fíkniefna yrðu felld úr gildi sem mundi gera ríkisvaldinu kleift að hafa eftirlit með og skattleggja sölu og notkun þeirra líkt og gert er með áfengi.

Ef ekkert yrði aðhafst væru kaup og varsla ávana- og fíkniefna, í hvaða magni sem er, áfram óheimil og refsiverð. Slíkt kæmi niður á notendum efnanna, sem ætla má að glími margir hverjir við fíknisjúkdóma. Einu núverandi löglegu undanþáguna frá vörslu og meðferð ávana- og fíkniefna er að finna í 3. mgr. 2. gr. laga um ávana- og fíkniefni, nr. 65/1974, þar sem kveðið er á um heimild Lyfjastofnunar til að veita undanþágu frá vörslu og meðferð ávana- og fíkniefna, en tilgangur þeirrar heimildar er að veita lögreglu og rannsóknastofnunum undanþágur til að framkvæma svonefnd óhreinapróf. Því verður að koma til breyting á lögum um sem heimilar kaup og vörslu takmarkaðs magns af ávana- og fíkniefnum í þeim tilgangi að afgangi neysluskammta og gera þá þannig refsilausa.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið felur í sér breytingar á lögum um ávana- og fíkniefni á þá leið að kaup og varsla á takmörkuðu magni af ávana- og fíkniefnum til eigin nota, svokölluðum neysluskömmtum, verði heimiluð. Í frumvarpinu er jafnframt kveðið á um að ráðherra skuli í reglugerð kveða á um hvaða magn ávana- og fíkniefna getur talist til eigin nota. Verði frumvarp þetta að lögum falla sektarheimildir lögreglu vegna brota á vörslu á ávana- og fíkniefnum, sem fyrr hefur verið greint frá, niður. Þá er í frumvarpinu lagt til að ekki skuli gera upptæk efni sem eru í vörslu einstaklinga sem eru 18 ára og eldri þegar magn þeirra er innan þess sem talist getur til eigin nota. Helstu breytingar frumvarps þessa eru eftirfarandi:

Lögð er til breyting á 1. mgr. 2. gr. laganna þess efnis að fella orðin „Varsla og“ brott og þannig verði refsinaemi verknáðar aðeins skilgreint út frá meðferð sem sé nánar tilgreind í 4. mgr. 2. gr. laganna. Í samræmi við þá breytingu eru orðin „á sama hátt“ í 2. mgr. greinarinnar felld brott.

Líkt og framan greinir fól ráðherra hóp innan ráðuneytisins að vinna drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 65/1974, um ávana og fíkniefni, með það að markmiði að heimila vörslu á takmörkuðu magni ávana- og fíkniefna, svokölluðum neysluskömmtum, til eigin nota, sem lagt yrði fram á vorþingi 151. löggjafarþings. Í frumvarpi þessu er lagt til að

heimila bæði kaup og vörslu neysluskammta á ávana- og fíkniefnum til eigin nota. Þessi tilhögun þykir nauðsynleg ef markmiðið er að sönnu að aflaglæpavæða neysluskammta ávana- og fíkniefna til eigin nota með það í huga að hjálpa þeim notendum slíkra efna sem þurfa hvað mest á því að halda. Þá þurfa þeir að geta aflað sér efnanna, sér að refsilausu.

Jafnframt er lagt til að ráðherra setji reglugerð þar kveðið er á um hvaða magn ávana- og fíkniefna geti talist til eigin nota, að höfðu samráði meðal annars við neytendur.

Þá er lagt til að kaup og varsla efna til eigin nota sé einnig heimil, þegar magn þeirra er ekki umfram það sem kveðið er á um samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur, þegar um er að ræða lyf sem heimiluð eru í læknisfræðilegum og vísindalegum tilgangi, svokölluð lyf-seðilsskyld lyf.

Loks er lagt til að ekki skuli gera upptæk efni sem eru í vörslu einstaklinga sem eru 18 ára og eldri þegar magn þeirra er innan þess sem talist getur til eigin nota.

3.1. *Gildandi lög.*

Lög um ávana- og fíkniefni, nr. 65/1974, voru samþykkt á Alþingi árið 1974 og hafa þau að meginstefnu til staðið óbreytt síðan. Einnig voru þá samþykkt breytingalög nr. 64/1974 en með þeim var mælt fyrir um refsinaemi alvarlegra fíkniefnabrota í almennum hegningarlögum, nr. 19/1940. Með lögum nr. 64/1974 var nýju ákvæði, 173. gr. a, bætt við almenn hegningarlög um að öll meiri háttar brot gegn ákvæðum laga um ávana- og fíkniefni vörðuðu við hegningarlögin. Í 6. gr. laga nr. 65/1974 er að finna upptalningu á þeim efnum sem teljast vera ólögleg hér á landi, í þeim skilningi að varsla þeirra og meðferð er bönnuð á íslensku yfirráðasvæði, sbr. 2. gr. laganna. Þá er ráðherra heimilt skv. 1. mgr. 3. gr. laganna að ákveða í reglugerð að efni, sem ekki falla undir 2. gr., en geta haft hættu í för með sér vegna eiginleika þeirra sem ávana- og fíkniefna og skráð eru sem slík í alþjóðasamningum, megi aðeins nota hér á landi í læknisfræðilegum og vísindalegum tilgangi. Sama gildir um efni sem vísindalegar rannsóknir benda til að haft gætu slíka hættu í för með sér.

3.2. *Samanburður við önnur ríki.*

Sem fyrr segir hafa fleiri ríki ráðist í eða stefna að því að ráðast í sambærilegar breytingar á sínum lögum og stefnt er að með frumvarpi þessu.

3.2.1. *Portúgal.*

Hinn 1. júlí 2001 tóku gildi lagabreytingar í Portúgal sem aflögðu fangelsisrefsingar vegna vörslu neysluskammta ólöglegra vímuefna. Um gagngera stefnubreytingu var að ræða og farin var sú leið að afnema refsingar við vörslu neysluskammta hvað varðaði öll vímuefni, en ekki bara kannabis eins og algengast var og er enn í öðrum löndum.

Kveikjan að breytingunum í Portúgal var sú að við lok síðustu aldar geisaði HIV-faraldur meðal fólks sem notaði vímuefni með sprautubúnaði í landinu. Árið 1999 var hlutfall HIV-smitaðra einstaklinga sem háðir voru vímuefnum hvergi hærra í Evrópusambandinu en í Portúgal. Milli árána 1997 og 1999 fjölgaði dauðsföllum sem tengdust vímuefnanotkun um 57%. Þetta varð til þess að Portúgalar ákváðu að gera grundvallarbreytingar á refsivörsluferfi sínu og leggja megináherslu á meðferð vímuefnanotenda í stað hinnar hefðbundnu refsistefnu.

Neysla, kaup og varsla á fíkniefnum til eigin nota varðar enn viðurlögum í Portúgal. Í þarlandum lögum frá árinu 2000 er kveðið á um hvaða magn ávana- og fíkniefna getur talist til eigin nota og er viðmiðið 10 daga skammtur hins almenna fíkniefnanotanda. Refsilausi neysluskammturinn sem ákveðinn var í reglugerð nam 0,1 grammi af heróíni, 0,1 grammi ef um e-töflur (ecstasy) var að ræða, 0,1 grammi af amfetamíni, 0,2 grömmum af kókáíni og 2,5

grömmum af kannabisi. Skammtastærðinni hefur ekki verið breytt frá gildistöku laganna. Ef um er að ræða tegund vímuefnis sem ekki hefur verið gefið fast gildi samkvæmt reglugerð fer fram sérstakt mat þar sem kannað er hvort magn efnisins gefi til kynna að um sé að ræða skammt til eigin nota.

Líkt og fyrr var getið var bann við notkun ávana- og fíkniefna í Portúgal, þar á meðal til eigin nota, áfram í gildi eftir lagabreytingar. Stefnubreyting Portúgala fólst fyrst og fremst í því að bregðast á mannúðlegri hátt við brotum á banni við notkun ávana- og fíkniefna þegar um eigin notkun væri að ræða og láta af fangelsisrefsingum fyrir slík brot. Málaflokkurinn var fluttur frá dómsskerfinu til heilbrigðiskerfisins. Sett voru á laggirnar fleiri úrræði og meðferðarstofnanir til að hjálpa notendum háðum fíkniefnum. Jafnframt var komið á fót sérstökum dómstól sem ætlað er að styðja við bakið á þeim notendum vímuefna sem staðnir eru að verki við notkun fíkniefna með því að fræða þá um skaðleg áhrif vímuefna, hvetja þá til að hætta notkun á slíkum efnum og leita sér hjálpar. Þrátt fyrir að það sé hlutverk dómstólsins að skera úr um hvort brot hafi átt sér stað og því hluti af refsivörslukerfinu í þeim skilningi þá er markmiðið með honum ekki að dæma brotamenn í meðferð heldur beita fyrrgreindum aðferðum, þótt hann hafi vald til að beita slíkum úrræðum í neyðatilfellum. Þá er sérstaklega tekið fram í lögunum að hvorki þeir einstaklingar sem eru staðnir að verki í fyrsta skipti fyrir brot á lögunum né þeir sem skilgreindir eru sem háðir vímuefnum þurfa að mæta fyrir dómstólinn.

Jafnvel þótt markmið stefnubreytingarinnar hafi ekki haft þann megintilgang að draga úr notkun vímuefna sýnir skýrsla frá European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction að í aldurshópnum 15–34 ára hefur dregið úr notkun á kókaíni, MDMA og amfetamíni á ársgrundvelli frá árinu 2007 og er algengi notkunar þessara vímuefna í Portúgal nú með því lægsta sem gerist í Evrópu. Algengi með tilliti til notkunar mismunandi vímuefna er lægra í Portúgal nú en fyrir árið 2001 þegar lögin frá árinu 2000 tóku gildi. Stefnubreytingin hefur einnig leitt til þess að dauðsföllum vegna ofskömmunar og HIV-smitum vegna notkunar á vímuefnum í æð hefur fækkað til muna frá árinu 2001.

3.2.2. Noregur.

Í desember 2019 skilaði nefnd um breytta stefnu í vímuefnamálum (n. Rusreformutvalget) skýrslunni sinni „Frá hegningu til hjálpar“ (n. Fra straff til hjelp). Verkefni nefndarinnar var að undirbúa breytingar ríkisstjórnarinnar á meðferð og vörslu á ávana- og fíkniefnum til eigin nota og tilfærslu málaflokksins frá ráðuneyti dómsmála til ráðuneytis heilbrigðismála. Í fyrir-mælum til nefndarinnar var óskað eftir að hún legði sérstaka áherslu á að skoða fyrirkomulag þessara mála í Portúgal. Nefndin samanstóð af þverfaglegum hópi sérfræðinga og haft var samráð við fjölda stofnana, samtaka og annarra hagsmunaaðila meðan á vinnu nefndarinnar stóð.

Í kjölfar vinnu nefndarinnar lagði ríkisstjórn Noregs fram frumvarp fyrir norska Stórþingið þar sem lagt er til að varsla neysluskammta verði ekki lengur refsiverð en þó verði lögreglu áfram heimilt að stöðva notkun, verði hún vör við slíkt, og gera efni upptæk. Þá verði þeim aðilum sem teknir yrðu með neysluskammta gert skylt að sækja fund hjá félagsþjónustu sveitarfélaganna þar sem þeim yrði boðin fræðsla og aðstoð, en þó verði það ekki refsivert ef þeir mæta ekki til boðaðs fundar. Samhliða þessum breytingum á að efla forvarnastarf og fjölga meðferðarúrræðum.

Í frumvarpinu er lagt til að gera neysluskammta refsilausa sem nema allt að 2 grömmum af heróíni, 2 grömmum af kókaíni, 2 grömmum af amfetamíni, GHB 15 neysluskömmum, 1 neysluskammti af LSD, 10 grömmum af kannabis, 0,5 grömmum af MDMA, 500 grömmum

af Khat, 20 grömmum af sveppum og 15 neysluskömmtum af töflum (lyfseðilsskyldum lyfjum). Ekki verði þó leyfilegt að hafa í vörslu sinni fleiri en þrjár tegundir af efnum samtímis.

Frumvarpið hefur ekki enn orðið að lögum en verður tekið til þinglegrar meðferðar á norska Stórþinginu nú á vormánuðum.

3.2.3. Oregon-fylki í Bandaríkjunum.

Hinn 2. nóvember 2020 kusu íbúar Oregon-fylkis í Bandaríkjunum um svokallaða tillögu 110. Í kjölfar niðurstaðna kosninganna voru refsiviðurlög vegna vörslu neysluskammta ólöglegra vímuefna í fylkinu afnumin með lagabreytingu. Í mörgum fylkjum Bandaríkjanna hafa verið stigin skref í átt frá eindreginni refsistefnu í vímuefnamálum, þó ætíð undir formerkjum neyslu á kannabisefnum eða maríjúana og í sumum fylkjum eingöngu í líknar- eða læknisfræðilegum tilgangi. Oregon er aftur á móti fyrsta fylkið sem afglæpavæðir fleiri tegundir af ávana- og fikniefnum en eingöngu kannabisefnum eða maríjúana. Neysluskammturinn nemur 1 grammi af heróíni, 2 grömmum af kókaíni, 2 grömmum af metamfetamíni, 1 grammi eða 5 töflum af MDMA, 40 skömmtum af LSD, 12 grömmum af psilocybin, 40 skömmtum af meta-
dóni og 40 töflum af oxýkódóni.

Fyrir lagabreytinguna voru brot fyrir vörslu á litlu magni af fikniefnum flokkuð sem væg afbrot (e. misdemeanor) sem heimilt var að refsa fyrir með háum sektum, skilorði og jafnvel fangelsisvist. Með lagabreytingunni voru brot fyrir vörslu á fyrrgreindum efnum sett í flokk E þar sem hámarksrefsing nemur 100 Bandaríkjadollurum sem hægt er að komast hjá því að greiða með því að undirgangast heilsufarsmat hjá viðurkenndum vímuvarnarráðgjafa.

Nokkrar ástæður voru fyrir því að ákveðið var að afglæpavæða neysluskammta á ávana- og fikniefnum í Oregon. Samkvæmt rannsóknnum er einn af hverjum 11 íbúum fylkisins háður ávana- eða fikniefnum og langir biðlistar til að komast á meðferðarheimili, en samhliða afglæpavæðingu neysluskammta var ákveðið að fjölga meðferðarheimilum fyrir fikni- og vímuefnanotendur umtalsvert. Kostnaðurinn við þær framkvæmdir verður fjármagnaður með skatttekjum sem fást með sölu á kannabis sem er löglegt í fylkinu og hefur verið frá árinu 2015.

Með lagabreytingunni stefnir fylkið að því að skilgreina vímuefnaneyslu sem heilbrigðisvandamál og vanda notenda sem viðfangsefni heilbrigðiskerfisins frekar en dómsskerfisins. Afleiðingar harðrar refsistefnu eru þær að vímuefnanotendur enda frekar á sakaskrá sem gerir þeim erfiðara fyrir að fá húsnæði, sækja sér menntun, fá lán í banka, fá atvinnuleyfi og fá og halda starfi. Þá er kostnaður við að sækja fikniefnanotendur til saka fyrir vörslu neysluskammta talinn hærri en að veita sömu einstaklingum meðferðarúrræði.

3.2.4. Önnur lönd.

Í janúar 2019 gaf rannsókn- og upplýsingaskrifstofa Alþingis út upplýsingaefni um afglæpavæðingu fikniefna þar sem farið var yfir gildandi lög og reglur um ávana- og fikniefni í hinum ýmsu löndum:

Danmörk. Neysla fikniefna telst ekki vera lögbrot samkvæmt lögum um fikniefni. Í lögum eru varsla og sala fikniefna refsivert athæfi og liggja við sektir eða allt að tveggja ára fangelsi. Sektargreiðslur eru yfirleitt lagðar á vegna vörslu neysluskammta og fara fjárhæðirnar eftir magni og tegund fikniefnisins sem og brotaferli viðkomandi. Við dómsuppkvaðningu má grípa til skilorðsráðstafana ef dómstólar telja að refsing sé ekki nauðsynleg og lög kveða á um að meðferðarúrræði geti talist til slíkra ráðstafana.

Svíþjóð. Neysla og varsla fikniefna er lögbrot samkvæmt lögum um fikniefni og fara viðurlög eftir alvarleika brota en þau eru flokkuð í þrennt: Minni háttar, meðalalvarleg og alvarleg.

Þegar alvarleiki brots er metinn er einnig tekið mið af tegund og magni fíkniefnisins sem brotamaður neytti eða hafði í vörslu sinni, auk annarra þátta. Minni háttar brot geta varðað sektum eða allt að sex mánaða fangelsi, meðalalvarleg brot varða allt að þriggja ára fangelsi, alvarleg brot varða tveggja til sjö ára fangelsi og sérstaklega alvarleg brot varða tíu ára fangelsi. Einnig eru í gildi lög sem fjalla um önnur efni en fíkniefnalögin taka til og hafa skaðleg áhrif á heilsu fólks. Samkvæmt þessum lögum varðar innflutningur, afhending, framleiðsla, sala og varsla slíkra efna sektum eða allt að eins árs fangelsi.

Finnland. Í gildi eru lög um fíkniefni en 50. kafli finnsku hegningarlögganna kveður á um viðurlög við fíkniefnabrotum. Notkun og varsla neysluskammta varða sektum eða allt að sex mánaða fangelsi. Hægt er að falla frá ákæru ef brotið er talið minni háttar eða ef viðkomandi hefur sótt meðferð sem viðurkennd er af félags- og heilbrigðismálaráðuneytinu. Síbrotamenn sleppa þó sjaldan við ákæru.

Holland. Fíkniefnaneysla er ekki lögbrot en við ákveðnar aðstæður, svo sem í návist ungmenna á skólalóðum eða almenningssvæðum, þ.m.t. almenningssamgöngum, er neysla ekki leyfð og er það hlutverk lögreglufirvalda að framfylgja því. Varsla og sala fíkniefna er ólögleg og varðar refsingum. Lögregla leggur ekki sérstakt kapp á að hafa hendur í hári þeirra sem hafa undir höndum litla skammta til einkaneyslu. Samkvæmt viðmiðunarreglum ákærvaldsins er varsla á allt að 5 grömmum af kannabisefnum leyfð, en þá fer ekki fram lögreglurannsókn. Ekki er ákært fyrir vörslu á allt að 30 grömm af kannabisefnum ef þau eru til einkaneyslu. Varsla er lögleg á sérstökum kannabiskaffihúsum og refsilaus þegar um er að ræða allt að 5 grömmum. Sala er að auki lögleg á þessum kaffihúsum. Innflutningur er ólöglegur og ræktun allt að fimm plantna er refsilaus. Plöntum er eytt ef þær eru haldlagðar. Í þeim tilvikum þegar um er að ræða vörslu á litlum skömmum (allt að 0,5 grömmum) af harðari efnum, sem falla undir „flokk I“ fíkniefna, er almennt ekki ákært í þeim málum, en efnin eru gerð upptæk og brotamanni vísað í meðferð. Ef um sölu er að ræða er heimilt samkvæmt lögum að senda síbrotamenn í meðferð utan fangelsis en auk fangelsisvistar.

Bretland. Í fíkniefnalögum er fíkniefnum skipt í þrjá flokka (A, B og C) sem stýra refsiræmmanum. Neysla er ekki refsiverð samkvæmt lögunum en refsing við vörslu fíkniefna fer eftir áður nefndum þremur flokkum: A (t.d. heróín og kókaín): Sektir eða allt að sex mánaða fangelsi og þyngri refsingar vegna alvarlegri brota; B (t.d. kannabis og amfetamín): Sektir eða allt að þriggja mánaða fangelsi og þyngri refsingar vegna alvarlegri brota; C (t.d. benzódíazepín-lyf): Sektir eða allt að þriggja mánaða fangelsi og þyngri refsingar vegna alvarlegri brota. Í stað sekta eða refsinga geta lögreglufirvöld stundum gripið til annarra úrræða eins og að veita brotamönnum svokallaða kannabisaðvörun (e. cannabis warning) eða lögregluáminningu (e. caution from police). Hægt er að skikka brotamann, sem fær skilorðsbundinn fangelsisdóm eða þarf að sinna samfélagsþjónustu, til að sækja meðferð eða í önnur samþærileg úrræði.

Frakkland. Neysla og varsla fíkniefna eru lögbrot. Lögin gera hvorki greinarmun á vörslu eða sölu fíkniefna til einkanota né á tegund fíkniefna. Ákærvaldið horfir til magns efnis hverju sinni auk annarra þátta þegar tekin er ákvörðun um ákæru. Þannig eru neysluskammtar taldir falla undir neyslu en ekki vörslu og dæmt er eftir því. Refsing getur verið sekt og allt að eins árs fangelsi en einnig er hægt að falla frá ákæru í minni háttar brotum og leggja einungis á sekt. Samkvæmt stefnu sem innleidd var árið 2008 nægir í minni háttar málum að gefa þeim sem háðir eru vímuefnum viðvörun auk þess að skylda þá til að sækja fræðslunámskeið um fíkniefni. Þeir sem eru ekki háðir geta þó þurft að borga fyrir námskeiðið sjálfir. Notendur, sem ítrekað brjóta lögin, þurfa hugsanlega að afplána fangelsisdóm. Vegna minni háttar

fíkniefnabrota og í þeim tilvikum þegar um er að ræða einstaklinga undir lögaldri er lögð áhersla á fræðslu og úrræði í heilbrigðiskerfinu.

Kanada. Neysla er ekki lögbrot samkvæmt fíkniefnalögum en það er varsla þeirra hins vegar og varðar hún sektum eða allt að sjö ára fangelsi eftir tegund fíkniefnis. Hægt er að slá refsingu á frest ef brotamaður sækir meðferð og ef hann lýkur henni þarf hann ekki að sæta lágmarksrefsingu við því broti sem hann var fundinn sekur um. Á árinu 2018 varð Kanada annað landið í heiminum á eftir Úrúgvæ til þess að lögleiða kannabisnotkun í afþreyingarskyni. Samkvæmt lögum um kannabis eru settar strangar reglur um framleiðslu, dreifingu, sölu og vörslu kannabisefna og þrjú meginmarkmið laganna eru að halda slíkum efnum frá ungmennum, koma í veg fyrir að glæpamenn græði á þeim og að standa vörð um heilsu og öryggi almennings með því að veita fullorðnum (18 ára og eldri) aðgang að löglegum kannabisefnum. Einstaklingar 18 ára og eldri mega hafa í sinni vörslu allt að 30 grömm (einstök fylki og sjálfstjórnarsvæði geta lækkað þetta hámark) af löglegum tegundum af kannabis á almannaþæri, deila efninu með öðrum fullorðnum, kaupa og selja þurrkað eða ferskt kannabis og kannabisolíu frá löggiltum smásala, rækta allt að fjórar kannabisplöntur á hverju heimili til einkaneyslu og búa til vörur úr kannabis heima hjá sér, svo sem mat og drykk. Alríkisstjórnin hefur eftirlit með því að viðurlögum sé beitt sem og löggildingu framleiðenda en einstök fylki og sjálfstjórnarhéruð stýra því hvernig sala, dreifing og þess háttar fer fram og geta þau þar að auki sett strangari reglur eins og til dæmis um aldurstakmörk.

Þýskaland. Fíkniefnaneysla telst ekki vera lögbrot samkvæmt fíkniefnalögum en allt að fimm ára fangelsi liggur við vörslu fíkniefna. Þegar um er að ræða neysluskammta er lögum samkvæmt unnt að bjóða upp á ýmsa aðra möguleika en að gefa út ákæru. Mikilvægar forsendur fyrir slíkum ákvörðunum eru magn og tegund fíkniefnisins, aðkoma annarra, brotaferill og hvort ákæra þjóni almannahagsmunum. Flest sambandsríki (þ. länder) Þýskalands hafa skilgreint hvað teljast „litlir skammtar“ af kannabis og sum hafa gert hið sama varðandi heróín, kókaín, amfetamín og MDMA/ecstasy. Ef brotamanni býðst að fara í meðferð við fíknivanda í stað þess að sæta refsingu getur það haft í för með sér að hinni eiginlegu refsingu verði slegið á frest eða hún jafnvel felld niður.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

4.1. Samræmi við ákvæði stjórnarskrár.

Efni frumvarpsins þykir ekki gefa sérstakt tilefni til mats á samræmi við ákvæði stjórnarskrár.

4.2. Samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar – fíkniefnasamningarnir.

Álitaefni vegna alþjóðlegra skuldbindinga varða aðallega þá alþjóðasamninga um útbreiðslu fíkniefna sem Ísland er aðili að. Ísland hefur fullgilt og innleitt með lögum um ávana- og fíkniefni, nr. 65/1974, þrjá alþjóðasamninga um eftirlit með útbreiðslu fíkniefna í heiminum. Þeir eru alþjóðasamningur um ávana- og fíkniefni sem tók gildi árið 1971, alþjóðasamningur um skynvilluefni sem tók gildi árið 1976 og samningur Sameinuðu þjóðanna gegn ólöglegri verslun með fíkniefni og skynvilluefni sem tók gildi árið 1990. Samningarnir eru náskyldir og við túlkun þeirra verður að lesa þá í því samhengi. Markmið þeirra er að samræma alþjóðlegar aðgerðir gegn ólöglegum fíkniefnum og jafnframt að tryggja framboð efna til lækninga og rannsókna. Samningarnir mæla fyrir um æskilegan lagaramma sem þarf að vera fyrir hendi í aðildarríkjum. Alþjóðafíkniefnaráðið (e. International Narcotic Board, INCB) annast eftirlit með framkvæmd samninganna þriggja.

Þrátt fyrir að viðhorfsbreyting hafi orðið í málefnum ávana- og fikniefna á vettvangi Sameinuðu þjóðanna á síðustu árum, líkt og fyrr hefur verið greint frá, hafa samningarnir, sem endurspeglu viðhorf refsistefnu gegn fikniefnum, staðið óbreyttir. Aftur á móti hefur Alþjóðafikniefnaráðið túlkað það svo að afgangspavæðing neytluskammta til eigin nota geti talist samræmast efni þeirra.

Í fyrrgreindri skýrslu Norðmanna „Frá hegningu til hjálpar“ voru þrjú álitæfni í samningunum einna helst talin orka tvímælis við afgangspavæðingu neytluskammta í aðildarríkjunum. Fyrst kemur til álita hvort samningarnir leggi þá skyldu á ríki að kveða á um það í löggjöf sinni að ólögleg meðferð ávana- og fikniefna, eða kaup og varsla ávana- og fikniefna, til eigin nota leiði til refsingar. Í 3. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna gegn ólöglegri verslun með fikniefni og skynvilluefni er að finna skilgreiningu á ávana- og fikniefnum og þvætti ávinnings af slíkum brotum sem aðildarríkjunum er skylt að gera refsiverð í löggjöf sinni. Í 1. mgr. ákvæðisins er fjallað um alvarlegri brot, en í 2. mgr. er fjallað um léttvægari brot en þar kemur meðal annars fram að varsla og kaup á ávana- og fikniefnum skuli gerð refsiverð hjá aðildarríkjunum samningsins. Þegar litið er til 1. og 2. mgr. 3. gr. er ljóst að ríkin hafa meiri sveigjanleika varðandi lagasetningu um aðgerðir gegn einstaklingum og þeirra persónulegu fikniefnatöknun en hvað varðar aðgerðir gegn einstaklingum eða hópum sem framleiða eða selja fikniefni. Hvað varðar skuldbindingu aðildarríkjanna skv. 2. mgr. 3. gr. verður að skoða ákvæðið í samhengi við d-lið 4. gr. sem heimilar ríkjunum að bjóða upp á annars konar leiðir, líkt og meðferð, menntun og endurhæfingu, í stað dæmigerðra refsiviðurlaga. Hefur d-liður 4. gr. verið túlkaður í þá veru að ekki sé um að ræða tæmandi talningu og er tilflutningur á málefnum vímuefnanotenda frá dómskerfinu til heilbrigðiskerfisins talinn geta fallið þar undir, enda hefur Alþjóðafikniefnaráðið gefið það út að helsta markmið samninganna sé að tryggja heilsu og velferð.

Í annan stað kemur til álita hvort samningarnir leggi þá skyldu á ríki að mæla eigi fyrir um annars konar viðurlög en refsiviðurlög gagnvart einstaklingum sem kaupa eða hafa í vörslu sinni ávana- og fikniefni til eigin nota. Alþjóðafikniefnaráðið hefur komist að þeirri niðurstöðu að afgangspavæðing á kaupum og vörslu á fikniefnum í Portúgal samræmist efni samninganna. Líkt og fyrr hefur verið vikið að er notkun, kaup og varsla enn ólögleg í Portúgal og brot gegn lögunum sæta viðurlögum þótt væg séu. Aftur á móti hefur Alþjóðafikniefnaráðið einnig lagt áherslu á að samningur gegn ólöglegri verslun með fikniefni og skynvilluefni er sveigjanlegur hvað varðar það hvernig ríki meðhöndla mál er varða smáskammta af fikniefnum til eigin nota. Auk þess er í 2. mgr. 3. gr. og d-lið 4. gr. samningsins mælt fyrir um heimild ríkja til að bjóða upp á annars konar leiðir, líkt og meðferð, menntun og endurhæfingu, í stað dæmigerðra refsiviðurlaga. Hins vegar hefur minna verið fjallað um það hvort 2. mgr. 3. gr. samningsins skuldbindi aðildarríki sem afgangspavæða ávana- og fikniefni til að setja í lög annars konar viðurlög. Þar kemur til skoðunar hvað teljast stjórnarskrárleg grundvallaratriði og grunnhugtök réttarkerfisins (e. constitutional principles and the basic concepts of its legal system) samkvæmt ákvæðinu. Samkvæmt skýrslu Norðmanna er það í höndum hvers ríkis að ákvarða það, eins lengi og það er gert í góðri trú. Á Íslandi eru mannréttindi stjórnarskrárvarin réttindi, til að mynda fyrrgreind ákvæði um jafnræði, félagsleg réttindi og friðhelgi einkalífs. Verður því að meta skyldu Íslands til að beita viðurlögum gagnvart einstaklingum sem kaupa eða hafa í vörslu sinni ávana- og fikniefni til eigin nota í ljósi mannréttinda þeirra, svo sem rétt á heilbrigðisþjónustu. Áhersla á rétt til heilbrigðisþjónustu er í samræmi við markmið samninganna sem samkvæmt Alþjóðafikniefnaráðinu er að tryggja heilsu og velferð.

Í þriðja lagi kemur til álita hvort samningarnir skylda aðildarríkin til að gera upptæka neytluskammta í vörslu notenda ávana- og fikniefna. Það er áhugavert álitæfni hvort það sé í

samræmi við fíkniefnasamninga að heimila upptöku á ávana- og fíkniefnum ef það ógnar heilsu einstaklings. Slíkar aðstæður geta t.d. komið upp þegar einstaklingur háður vímuefnum, sem vill ekki fara í meðferð, fjármagnar vímuefnanotkun sína með því að stunda væði. Samkvæmt Alþjóðafíkniefnaráðinu eru neyslurými í samræmi við ákvæði fíkniefnasamninganna. Þannig er gengið út frá því að það sé í samræmi við samningana að heimila takmörkuðum hópi fólks sem er verulega háður vímuefnum, með skaðaminnkun í huga, að neyta efnanna án þess að hann eigi á hættu að þau verði gerð upptæk.

4.3. Samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar – aðrir alþjóðlegir samningar.

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, eða barnasáttmálinn, var samþykktur á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna 20. nóvember 1989. Samningurinn var undirritaður af Íslands hálfu 26. janúar 1990 og fullgiltur 28. október 1992. Samningurinn öðlaðist gildi að því er Ísland varðar 27. nóvember 1992. Barnasáttmálinn var lögfestur á Alþingi 20. febrúar 2013 með lögum nr. 19/2013. Í 33. gr. samningsins er kveðið á um að aðildarríki skuli gera allar viðeigandi ráðstafanir, þar á meðal á sviði löggjafar, stjórnslu, félagsmála og menntamála, til verndar börnum gegn ólöglegri notkun ávana- og fíkniefna og skynvilluefna svo sem þau eru skilgreind í alþjóðasamningum sem um þau fjalla. Vaknað hafa upp spurningar um hvort ákvæðið komi í veg fyrir að ríki geti afglæpavætt neysluskammta að hluta til eða öllu leyti eða hvort ákvæðið skyldi ríki til að refsar fyrir brot tengd ávana- og fíkniefnum, þar á meðal hvort túlka beri ákvæðið á þann hátt að það skyldi ríki til að refsar fyrir vörslu ávana- og fíkniefna til eigin nota eða hvort annars konar viðurlög, eins og heimild til að gera ávana- og fíkniefni upptæk, séu nægjanleg. Í fyrrgreindri skýrslu Norðmanna „Frá hegningu til hjálpar“ er niðurstaðan sú að ekki sé hægt að gefa einfalt svar við spurningunni. Þó er ljóst að 33. gr. samningsins felur í sér þá skyldu að ríki skuli gera allar viðeigandi ráðstafanir til verndar börnum gegn ólöglegri notkun ávana- og fíkniefna, meðal annars á sviði löggjafar. Þrátt fyrir það mælir ákvæðið ekki fyrir um að ráðstafanirnar þurfi endilega að vera refsing. Ekki liggur fyrir álit barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna, sem hefur eftirlit með framkvæmd barnasáttmálans í aðildarríkjunum, um þessi álitaeftni en þó eru nokkrar umsagnir frá nefndinni þar sem greint er að frá því að það að sækja börn til saka fyrir brot gegn notkun á ávana- og fíkniefnum hafi neikvæðar afleiðingar fyrir þau og komi í veg fyrir að þau geti sótt sér þá aðstoð sem þau þurfa á að halda. Í frumvarpi þessu er lagt til að hér eftir sem hingað til verði hægt að gera upptæk ávana- og fíkniefni til eigin nota hjá börnum undir 18 ára aldri. Það telst rétt að treysta fullorðnum einstaklingum til að taka sjálfir ákvarðanir um neyslu fíkniefna og hvaða hjálp þeir sækja sér vegna þess en aftur á móti ber ríkið ákveðna skyldu gagnvart ólögráða einstaklingum.

Alþjóðasamningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi var samþykktur á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna 16. desember 1966. Samningurinn var undirritaður af hálfu Íslands 30. desember 1968 og fullgiltur 22. ágúst 1979. Í 12. gr. samningsins er kveðið á um að aðildarríki að samningnum viðurkenni rétt sérhvers manns til þess að njóta líkamlegrar og andlegrar heilsu að hæsta marki sem unnt er. Við mat á vímuvarnarstefnu ríkja er árangurinn mældur eftir því hvaða áhrif hún hefur haft, en árangurinn með beitingu bannstefnunnar hefur verið takmarkaður, líkt og fyrr hefur verið fjallað um. Nú á sér stað viðhorfsbreyting varðandi það hvernig takast eigi á við vímuefnavanda með því að færa málaflökkinn til heilbrigðiskerfis hvers lands. Sameinuðu þjóðirnar og Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin hafa t.d. hvatt ríki til afglæpavæðingar neysluskammta til eigin nota vegna heilsufarslegra sjónarmiða. Með frumvarpi þessu er lagt til að Ísland fari að ráðleggingum þessara alþjóðastofnana með það að markmiði að veita heilbrigðisþjónustu í hæsta gæðaflokki.

5. Samráð.

Frumvarp þetta snertir fyrst og fremst þá einstaklinga sem nota ávana- og fíkniefni. Það hefur þó áhrif á fleiri líkt og fjölskyldur notenda, lögregluna og samfélagið í heild.

Áður en hafist var handa við samningu frumvarpsins var haldinn fundur í heilbrigðisráðuneytinu með aðstoðarmanni heilbrigðisráðherra, Halldóru Mogensen, þingmanni Pírata, starfsmanni þingflokks Pírata og fulltrúa dómsmálaráðherra, um þingmannafrumvarp um afglæpavæðingu neysluskammta sem lagt var fram á 151. löggjafarþingi, þskj. 147 – 146. mál.

Áform um lagasetningu og frummat á áhrifum hennar voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is frá 19. janúar 2021 og var frestur til athugasemda veittur til 31. janúar sama ár, sbr. mál nr. S-15/2021. Alls bárust 25 umsagnir. Í meiri hluta umsagna kom fram stuðningur við áformin og töldu flestir tímabært að líta bæri á einstaklinga sem eru háðir ávana- og fíkniefnum sem sjúklinga fremur en afbrotamenn. Þó voru nokkrar umsagnir frá einstaklingum og bindindissamtökum þar sem fram kom það sjónarmið að áformin væru varhugaverð í ljósi lýðheilsusjónarmiða.

Drög að frumvarpi voru birt í samráðsgátt stjórnvalda 19. febrúar 2021 og var frestur til athugasemda veittur til 1. mars sama ár, sbr. mál nr. S-52/2021, og bárust alls 16 umsagnir. Þær voru af sama meidi og umsagnir við áform um lagasetningu, þ.e. í meiri hluta umsagna var lýst yfir stuðningi við frumvarpið, en jafnframt bárust umsagnir þar sem tekið var fram að frumvarpið teldist varhugaverð þróun í ljósi lýðheilsusjónarmiða.

6. Mat á áhrifum.

Rannsóknir hafa sýnt að ekki er beint orsakasambandi á milli afglæpavæðingar neysluskammta til eigin nota og marktækrar fjölgunar á notkun ávana- og fíkniefna í samfélaginu. Það ríkir því talsverður vafi á því hvort sú fullyrðing að beiting refsinga sem fyrirbyggjandi leiðar til að koma í veg notkun ávana- og fíkniefna sé augljóslega betri en aðrar vægari leiðir.

Íllmögulegt er að reikna þann kostnað fyrir þjóðfélagið sem gildandi lög hafa í för með sér vegna brota á 4. mgr. 2. gr. laga um ávana og fíkniefni, nr. 65/1974, enda margir óvissuþættir sem flækja útreikninginn, t.d. beinn kostnaður vegna aðgerða lögreglu, saksóknara og fangelsiskostnaðar vegna brota, en auk þess þarf að taka inn í myndina mannlega kostnaðinn sem varðar notendur, skyldmenni og samfélagið í heild.

Samkvæmt tölum á heimasíðu Lögreglunnar voru á árunum 2005–2018 framin 26.807 fíkniefnabrot (undir slík brot falla framleiðsla fíkniefna, innflutningur, sala- og dreifing, varsla- og meðferð, og „ýmis fíkniefnabrot“, t.d. þegar minni háttar magn finnst á víðavangi) á landinu öllu og þar af voru 19.689 brot vegna vörslu og meðferðar fíkniefna, sbr. 4. mgr. 2. gr. laga um ávana- og fíkniefni, nr. 65/1974. Það gerir 73% allra fíkniefnabrota. Leiða má líkur að því að sú tala mun lækka umtalsvert verði frumvarpið að lögum með tilheyrandi sparnaði fyrir refsivörslukerfið í heild. Þrátt fyrir þetta hefur, líkt og rakið hefur verið, flestum minni háttar brotum er varða vörslu verið lokið með sektargerð. Af þeim sökum er ekki hægt að gera ráð fyrir að frumvarpið, verði það að lögum, hafi í för með sér umtalsvert færri ákærur og þar af leiðandi verði færri mál rekin fyrir dómstólum.

Gert var mat á jafnréttisáhrifum frumvarpsins. Alþjóðlegar faraldsfræðilegar rannsóknir hafa sýnt að af þeim sem nota ólögleg vímuefni eru karlmenn hlutfallslega fleiri í samanburði við konur, eða um 70%. Í nýlegum erlendum rannsóknum er að finna vísbendingar um að bilið milli kynjanna fari þó minnkandi. Þekkt er að einstaklingar sem nota ólögleg vímuefni eru útsettari en aðrir fyrir ofbeldi. Þetta á sérstaklega við um konur sem verða fyrir andlegu, líkamlegu og kynferðisofbeldi tengt aðstæðum sem þær eru í vegna vímuefnanotkunar. Að auki er

þekkt að konur selja oft aðgang að líkama sínum til að fjármagna kaup á ólöglegum vímuefnum, sem eykur enn frekar hættu á að þær verði fyrir ofbeldi. Þannig mætti segja að konur sem háðar eru ólöglegum vímuefnum séu jaðarhópur innan jaðarhóps og eru þær því útsettari fyrir skaðlegum afleiðingum sem og hvers kyns misnotkun og valdbeitingu vegna vímuefnavanda síns. Vitað er að konur sem háðar eru ólöglegum vímuefnum eru ólíklegar til að óska eftir aðstoð lögreglu eða annarra bráðaaðila í ofbeldis- eða bráðaaðstæðum því að þær óttast að neysluskammtar sem þær hafa í fórum sínum verði gerðir upptækir samhliða björguninni þar sem bannstefna er í gildi á Íslandi.

Frumvarp þetta mun líklega leiða til þess að konur sem háðar eru ólöglegum vímuefnum upplifi betri og aukinn aðgang að aðstoð til að tryggja öryggi sitt og mannréttindi. Auk þess er rétt að nefna að með því að heimila kaup og vörslu á neysluskömmtum er stigið stórt skref frá bannstefnu í átt að mannúðlegri stefnu í vímuefnamálum. Líklegt er að slík viðhorfsbreyting muni fyrst og fremst hafa áhrif til góðs fyrir einstaklinga sem háðir eru ólöglegum vímuefnum og hafa þróað með sér fíknisjúkdóm. Þannig mun frumvarp þetta, verði það að lögum, draga úr jaðarsetningu og fordómum í garð þeirra sem nota ólögleg vímuefni, sem aftur gæti orðið til þess að fleiri einstaklingar en ella mundu sækja sér viðeigandi aðstoð til að takast á við fíknisjúkdóm og afleiðingar hans. Mat á áhrifum frumvarpsins á kynin leiðir því ekki til þess að þörf sé á frekari útfærslu á ákvæðum þess en frumvarpið er líklegt til að hafa jákvæðari áhrif á konur þar sem þær eru jaðarsettari en karlar í þessum jaðarsetta hópi.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Um a-lið. Lögð er til breyting á 1. mgr. 2. gr. laganna þess efnis að orðin „Varsla og“ verði felld brott og refsinsæmi verknáðar verði aðeins skilgreint út frá þeirri meðferð sem nánar er tilgreind í 4. mgr. 2. gr.

Um b-lið. Lögð er til breyting á 2. mgr. til samræmis við þá breytingu sem lögð er til á 1. mgr. 2. gr. laganna.

Um c-lið. Lögð er til sú breyting á 4. mgr. 2. gr. að orðin „kaup“ og „varsla“ verði felld brott. Með því verða kaup og varsla á neysluskömmtum til eigin nota heimiluð í samræmi við þá skammta sem kveðið verður á um í reglugerð sem ráðherra setur. Aftur á móti verður varsla og kaup á efnum yfir þeim neysluskömmtum sem talist geta til eigin nota áfram refsiverð. Með því verður tryggt að kaup og varsla þeirra ávana- og fíkniefna sem löggin taka til teljist aðeins refsiverð þegar um er að ræða magn sem er meira en telst vera neysluskammtur. Ástæða þess að ákveðið var að breytingin næði bæði til kaupa og vörslu ávana- og fíkniefna til eigin nota er sú að ómögulegt er að ímynda sér aðstæður þar sem notandi vímuefna hafi undir höndum neysluskammt af efnum án þess að hafa þurft að útvega sér efnin með einhverjum ráðum. Ef einungis varsla ávana- og fíkniefna er heimiluð en öflun þeirra enn skilgreind refsiverð háttsemi er raunveruleiki notenda sá að ekki er búið að aflagpavæða neysluskammta til eigin nota að fullu. Hér er því lagt til að sala á ávana- og vímuefnum verði enn bönnuð að fullu en kaup á neysluskömmtum heimiluð. Slík útfærsla á lagaákvæði er þekkt í íslenskum lögum og minnir um margt á sænsku leiðina sem innleidd var í íslenskan rétt með lögum nr. 54/2009. Með þeim lögum var lögfest að greiðsla fyrir vændi væri refsiverð og gengið út frá því að ábyrgðin af viðskiptunum hvíldi á herðum kaupanda en ekki seljanda. Í þeirri útfærslu sem hér er lögð til væri þessu öfugt farið, þ.e. sala á ávana- og fíkniefnum yrði refsiverð og gengið út frá því að ábyrgðin á viðskiptunum hvíldi á herðum seljanda, enda standa margir af þeim sem kaupa ávana- og vímuefni til eigin nota höllum fæti í samfélaginu. Rétt er þó að taka fram að eingöngu er lagt til að heimilt verði að kaupa ávana- og fíkniefni upp að því marki sem

heimilt væri samkvæmt lögum og reglugerð, þ.e. innan fyrirframskilgreinds neysluskammts. Kaup á vímuefnum umfram það magn yrði enn refsivert.

Um d-lið. Lagt er til að málsgrein verði bætt við 2. gr. laganna þess efnis að ráðherra setji reglugerð þar sem kveðið verði á um hvaða magn ávana- og fikniefna sem fjallað er um í þeirri grein auk 3. og 5. gr. geti talist til eigin nota, þ.e. hver sé hinn svokallaði neysluskammtur. Nauðsynlegt þykir að kveðið sé á um magn löglegra neysluskammta af ávana- og fikniefnum í reglugerð þar sem markaðurinn með fikniefni er síbreytilegur og brýnt að geta brugðist við og bætt inn efnunum í reglugerðina án þess að til lagabreytinga þurfi að koma. Við ákvörðun á skammtastærð neysluskammta er vakin athygli á því að engin vísindaleg rök liggja á bak við tíu daga viðmið sem stuðst hefur verið við t.d. í Portúgal, Oregon-fylki Bandaríkjanna og lagt hefur verið til í Noregi. Jafnframt er gert ráð fyrir að samkvæmt reglugerðinni verði sett á laggirnar notendasamráð þar sem skulu eiga sæti fulltrúi velferðarþjónustu, fulltrúi lögreglunnar, fulltrúi ráðuneytis heilbrigðismála og fulltrúi frjálsra félagasamtaka. Hlutverk þess verður að leggja mat á og gera tillögur um endurskoðun á því magni ávana- og fikniefna sem getur talist til eigin nota samkvæmt lögum þessum.

Um 2. gr.

Lögð er til sú breyting á 4. mgr. 3. gr. laganna, sem fjallar þau efni sem oft eru nefnd lyfseðilsskyld lyf einu nafni, að tilgreint sé að kaup og varsla slíkra efna skuli aðeins vera refsiverð þegar það magn sem er keypt er umfram það sem talist getur til eigin nota samkvæmt því sem kveðið verður á um í reglugerð sem ráðherra setur, sbr. 5. mgr. 2. gr.

Um 3. gr.

Lagt er til að nýjum málslið verði bætt við 6. mgr. 5. gr. laganna sem fjallar um heimild til upptöku efna. Þar er tilgreint að heimild lögreglu til upptöku efna nái ekki til þeirra efna sem eru í vörslu einstaklinga 18 ára og eldri þegar magn efnanna er innan þess sem talist getur til eigin nota. Þannig verður tryggt að efni til eigin neyslu verði ekki haldlögð, jafnvel þótt þeirra kunni að hafa verið aflað með ólögumætum hætti. Lögreglan mun þá hvorki hafa heimild né skyldu til þess að gera slík efni upptæk. Tilgangurinn með breytingunni er að bregðast við þeim aðstæðum sem upp hafa komið þegar einstaklingar sem glíma við vímuefnavanda og hafa veigrað sér við að hringja eftir bráðaaðstoð eða leita sér aðstoðar af ótta við að lögregla fjarlægji neysluskammta þeirra og/eða vera handteknir vegna annars ólögumæts athæfis. Það getur átt við jafnvel þó að um bráðatilfelli sé að ræða eins og ofskömmtun á vímuefnum, heimilisofbeldi eða annars konar ofbeldi. Þá er lagt til að undantekningin taki ekki til einstaklinga yngri en 18 ára. Rétt þykir að treysta fullorðnum einstaklingum að taka sjálfir ákvarðanir um neyslu fikniefna og hvaða hjálp þeir sækja sér vegna þess verður aftur á móti ekki litið fram hjá því að ríkið ber ákveðna skyldu gagnvart ólöggráða einstaklingum, en skv. 1. másl. 1. mgr. 1. gr. barnalaga, nr. 76/2003, 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.

Um 4. gr.

Lagt er til að lögin taki gildi 1. janúar 2022. Helgast það af því að tryggja þarf að reglugerð þar sem neysluskammtar verða skilgreindir verði tilbúin á sama tíma og lögin taka gildi. Gera þarf ráð fyrir ítarlegu samráði við þá aðila sem hagsmuna hafa að gæta, svo sem notendur, ríkissaksóknara og lögregluna, eins og kveðið verður á um í reglugerðinni.