Heilbrigðisráðuneytið
Síðumúli 24
108 Reykjavík

Matthildur, samtök um skaðaminnkun á Íslandi

Reykjavík, 11. ágúst 2022

Efni: Umsögn um um Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni (afnám refsingar)

Vísað er til tilkynningar í samráðsgátt, dags. 15. júlí sl., þar sem óskað var eftir umsögnum um áform um frumvarp til laga um breytingu á lögum um ávana- og fíkniefni, nr. 65/1974, er lýtur að afnámi refsingar fyrir veikasta hóp samfélagsins í tilteknum tilvikum með tiltekið magn og efni ávana- og fíkniefna.

Á 151. löggjafarþingi mælti ráðherra fyrir frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 65/1974 (afglæpavæðing neysluskammta) en það náði ekki fram að ganga, m.a. vegna óvissu um hvernig skilgreina ætti hugtakið "neysluskammtur". Í mars 2022 skipaði heilbrigðisráðherra starfshóp sem fékk það hlutverk að vinna að endurbættu frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni (afglæpavæðing neysluskammta). Í erindisbréfi starfshópsins kemur fram að hópnum sé falið að skilgreina dagskammt eða neysluskammt í tengslum við framangreinda vinnu og var áætlað að setja þá skilgreiningu í reglugerð sem lögð yrði fram með endurbættu frumvarpi.

Svo virðist sem vinna starfshópsins hafi farið út fyrir fyrrgreinda starfslýsingu þar sem hópurinn hefur nú mælst til þess að heiti frumvarpsins verið breytt úr „afglæpavæðing neysluskammta" yfir í „afnám refsingar" og umrætt afnám refsinga skuli aðeins ná yfir svokallaðan „veikasta hópinn".

Í áformum um lagasetninguna, sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, segir að markmið laganna sé eftirfarandi: *„koma í veg fyrir frekari afbrot veikasta hópsins með því að refsa honum ekki fyrir vörslu neysluskammta"*.

Er markmiðið m.a. talið endurspegla þá stefnu stjórnvalda að*: „leggja áherslu á skaðaminnkun og að draga úr neyslu og fíknivanda. Einn liður í því er að koma veikasta hópnum til aðstoðar með skaðaminnkun í huga sem gagnast samfélaginu í heild."*

Afstaða Matthildar, samtaka um skaðaminnkun á Íslandi

Stjórn Matthildar, samtaka um skaðaminnkun á Íslandi, fagnar því að starfshópurinn skuli nú hafi leyst mögulegan skilningarvanda hugtaksins „neysluskammtur", enda kemur hugtakið fyrir í fyrirhuguðu frumvarpi. Þá fagna samtökin því að stjórnvöld séu að vinna sig frá ríkjandi refsistefnu í málaflokknum.
Samtökin harma hins vegar að ætlunin sé að takmarka afnám refsiábyrgðar við ofangreindan hóp samfélagsins í stað þess að láta jafnt ná yfir alla. Þá er markmið laganna afar takmarkað og óljóst, en því

er fyrst og fremst ætlað að koma í veg fyrir afbrot ákveðins hóps í stað þess að stuðla að skaðaminnkandi nálgun og stuðningi við alla þá sem glíma við vímuefnavanda eða nota ólögleg vímuefni í landinu.

Í áformum um frumvarpið er aðeins komið inn á afnám refsinga vegna vörslu neysluskammta en ekki hvort neysluskammtarnir verði áfram haldlagðir af lögreglu. Þá kemur ekkert fram um það hvort einstaklingar verði eftir sem áður handteknir, færðir niður á lögreglustöð til skýrslutöku eða beittir annars konar valdbeitingu lögreglu. Sé markmið laganna að draga úr „neyslutengdum afbrotum“ er ljóst að bara með því að gera neysluskammtana upptæka fellur markmiðið um sjálft sig, enda er það fyrst og fremst haldlagningin sem veldur auknum afbrotum og ofbeldi.

Þá telja samtökin slíkt frumvarp haldið svo afgerandi göllum að það uppfylli ekki þau grunnskilyrði sem gera verður til lagasetningar. Að auki fari það gegn hinum ýmsu ákvæðum Stjórnarskrár Íslands og Mannréttindasáttmála Evrópu. Hér verður aðeins tæpt á nokkrum atriðum en samtökin lýsa sig reiðubúin til þess að gera frekari grein fyrir máli sínu sé þess þörf.

Í 69. gr. Stjórnarskrár segir að engum verði gert að sæta refsingu nema hann hafi gerst sekur um háttsemi sem var refsiverð samkvæmt lögum á þeim tíma þegar hún átti sér stað, eða má fullkomlega jafna til slíkrar háttsemi. Þannig verða refsiheimildir að vera lögbundnar og orðaðar með eins skýrum hætti og mögulegt er (krafan um skýrleika refsiheimilda). Séu þessar kröfur ekki uppfylltar getur refsiákvæðið ekki orðið grundvöllur refsiábyrgðar.

Hugtakið „veikasti hópurinn“ er hvergi skilgreint í áformum ráðherra og það á sér í raun enga hliðstæðu, hvorki í lögum, fræðum né almennri málvitund. Ógjörningur er því fyrir fagaðila og leikmenn að átta sig á því hverjir falli þar undir og hverjir ekki. Hverjum skuli refsað og hverjir njóta refsiverndar. Skýrleiki umræddar refsiheimildar er þannig verulega ábótavant. Samtökin telja að eins óskýrt refsiákvæði og þetta geti hæglega ýtt undir geðþóttaákvarðanir innan refsivörslukerfisins og innifalið í sér grófa mismunun og brot á jafnræði meðal borgaranna.

Verði ráðherra gert að setja nánari skýringar í greinargerð með lögunum, er ljóst að þar verður að tilgreina þau hlutlægu skilyrði sem miða skal við. Með öðrum orðum verður að koma þar fram með skýrum hætti hvaða skilyrði einstaklingur þarf að uppfylla til þess að hann teljist nægilega „veikur“ til að refsiheimildin nái ekki til hans. Hér er mikilvægt að hafa í huga að þeir einstaklingar sem glíma við þungan og flókinn vímuefnavanda veigra sér oft við að leita aðstoðar í félags- og heilbrigðiskerfinu sökum ótta við dómhörku, vanþekkingu og skilningsleysi á aðstæðum þeirra. Þá hefur refsistefnan leitt af sér mikið vantraust þessa hóps í garð kerfins. Af þeim sökum eru inn á milli einstaklingar sem kerfið þekkir ekki, en eru að glíma við sambærilegan vanda. Veikindi eru veikindi óháð því hvort einstaklingur búi yfir formlegum gögnum sem sýna fram á umfang þeirra, enda er ekkert orsakasamhengi þar á milli. Krafa um gagnaframlagningu bíður þannig upp á grófa mismunun einstaklinga í sömu stöðu. Þá geta breytingar orðið hjá einstaklingum þess valdandi að einn daginn er þeim refsilaust að vera með neysluskammta í fórum sér en þann næsta refsivert. Hvernig eiga þeir að geta áttað sig á því hvoru megin þeir eru við línuna hvert eitt sinn?

Geri lögin hins vegar ráð fyrir því að hvert og eitt tilvik sé háð sjálfstæðu heildarmati, þá vekur það einnig upp ýmsar áleitar spurningar. Hver væri til þess bær að framkvæma slíkt mat, hvernig yrði framkvæmdinni

háttað og hversu langt yrði seilst inn á stjórnarskrárbundið friðhelgi einkalífs hvers og eins. Hvernig myndu matsmenn nálgast þessa einstaklinga, sem eðli málsins samkvæmt geta oft verið í afar viðkvæmri stöðu, og hversu krefjandi og mögulega meiðandi yrði slík framkvæmd þeim. Þá er mikilvægt að ráðherra geri grein fyrir því hver yrði fyrirsjáanlegur kostnaður af slíku mati fyrir ríkissjóð, enda ljóst að málafjöldi lögreglu er afar mikill ár hvert, þegar kemur að vörslu neysluskammta. Gera má ráð fyrir að slíkri vörn yrði teflt fram í stórum hluta tilvika auk þess sem eðlilega yrði látið reyna á fjölda slíkra mála fyrir dómstólum, með enn auknum kostnaði fyrir ríkissjóð. Að lokum er erfitt að sjá hvernig slík gagnaöflun fái staðist kröfur laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga og reglugerðar (ESB) 2016/679. Um er að ræða umfangsmikla vinnslu persónuupplýsinga sem í flestum/öllum tilvikum geta talist mjög viðkvæmar eða viðkvæms eðlis. Má gera ráð fyrir að vistaður yrði einhvers konar gagnagrunnur með heilbrigðisupplýsingum um þá sem taldir væru til „veikasta hópsins“? Hver er ætlaður vinnsluaðili? Hverjir munu hafa aðgang að gagnagrunninum og þá á hvaða grundvelli, væri það t.a.m. á grundvelli dómsúrskurðar, samþykkis eða annars?

Hér kemur einnig til skoðunar hvort lögin standist jafnræðisreglu 65. gr. Stjórnarskrár Íslands. Með jafnræði í skilningi laganna er fyrst og fremst átt við að samræmis sé gætt í lagaframkvæmd, þannig að sambærileg mál fái sambærilega úrlausn. Jafnræðinu er þannig öðru fremur ætlað að tryggja jöfn tækifæri, að gera þeim sem í hlut eiga kleift að njóta þeirra réttinda eða frelsis sem lögunum er ætlað að veita þeim. Þá bannar ákvæðið auk þess alla mismunun á grundvelli ómálefnalegra sjónarmiða.

Fyrir utan þarfar vangaveltur um ómálefnaleg sjónarmið þá vekja samtökin athygli á því að hvergi kemur fram með fullnægjandi hætti hvers vegna þessi óskilgreindi „veikasti hópur“ sé tekinn út fyrir sviga og látinn njóta umræddrar refsiverndar. Því síður hvað valdi því að einstaklingar utan hópsins skuli ekki njóta sambærilegra réttinda. Hvers vegna lögin taki t.d. ekki til allra „veikra“ einstaklinga og hvers vegna ráðherra vilji bíða þar til þeir eru „nógu veikir“ í skilningi laganna til þess að við hættum að refsa þeim.

Í frummati á áhrifum lagasetningarinnar segir eftirfarandi: *„Verði refsing afnumin fyrir vörslu á skilgreindum neysluskömmtum hjá veikasta hópnum yrði stigið stórt skref frá refsistefnu í átt að mannúðlegri stefnu í málefnum ávana- og fíkniefna. Líklegt er að slík viðhorfsbreyting muni draga úr jaðarsetningu og fordómum í garð þeirra sem nota ávana- og fíkniefni sem aftur gæti orðið til þess að fleiri einstaklingar en ella sækja sér viðeigandi aðstoð til að takast á við fíknisjúkdóm og afleiðingar hans.”*

Þá vaknar upp spurningin, hvers vegna að jaðarsetja fólk með refsingum og ætla síðan að vinna gegn slíkri jaðarsetningu með afnámi refsinga?

Frumvarp það sem hér eru áform um er haldið slíkum annmörkum að ómögulegt er að það muni verða að raunveruleika. Ekki aðeins vegna lögfræðilegrar umgjörðar þess heldur einnig innihalds.

Samtökin óttast að allt frekara tal um útfærslur fyrirhugaðs frumvarps, eða myndum starfshópa í þeim tilgangi, sé til þess fallið að svæfa málið. Þannig að það endi sem pólitísk friðþæging fremur en framlag til skaðaminnkunar eða raunverulegra aðstoðar við einstaklinga sem glíma við vímuefnavanda.

Tillögur Matthildar, samtaka um skaðaminnkun á Íslandi

Stórar samanburðarrannsóknir sýna að lönd með strangari ávana- og fíkniefnalöggjöf eru hlutfallslega ekki með færri notendur vímuefna ólöglegra efna né heldur færri einstaklinga sem glíma við vímuefnavanda, samanborið við lönd með frjálslyndari löggjöf. Sem dæmi er Holland með frjálslyndari ávana- og fíkniefnalöggjöf þegar kemur að kannabisnotkun og sýna samanburðarrannsóknir að ungmenni þar í landi nota hlutfallslega minna af kannabisi en ungmenni margra þjóða með strangari ávana- og fíkniefnalöggjöf. Þá eru mörg fylki í Bandaríkjunum með stranga ávana- og fíkniefnalöggjöf en eru á sama tíma hlutfallslega með þeim hæstu í heiminum sérstaklega þegar kemur að fjölda kókaín notenda.

Matthildur, samtök um skaðaminnkun telja mikilvægt að vímuefnastefna og ávana- og fíkniefnalöggjöf sé byggð á vísindum og gagnreyndri þekkingu. Með það í huga hvetja þau stjórnvöld til þess að halda áfram þeirri vegferð sem lagt var upp með í síðustu þremur lagafrumvörpum.

Samtökin telja mikilvægt að afnám refsinga nái til allra notenda vímuefna í landinu, að neysluskammtar verði ekki gerðir upptækir og að lagabreytingarnar nái einnig til lyfseðilsskyldra lyfja. Þá telja samtökin mikilvægt að refsing fyrir kaup á neysluskömmtum sé jafnframt afnumin, í þeim tilgangi að ekki myndist glufur í lagasetningu eða framkvæmd laga þannig að notendur vímuefna verði með einhverjum hætti áfram útsettir fyrir afskiptum lögreglu vegna notkunar á vímuefnum eða vörslu neysluskammta.

Samtökin telja mikilvægt að tryggt verði með beinum hætti að notendur ólöglegra vímuefna og einstaklingar sem glíma við þungan vímuefnavanda verði hluti af stefnumótun stjórnvalda og fyrirhugaðri vinnu og ákvarðanatöku á öllum stigum málsins.

Matthildur, samtök um skaðaminnkun á Íslandi lýsir sig fúsa til samstarfs við heilbrigðisráðuneytið varðandi áframhaldandi vinnslu á frumvarpinu. Fulltrúar samtakanna eru tilbúnir að hitta starfsfólk ráðuneytis eða ráðherra til frekari viðræðna um sjónarmið þess.

Heimildir

- Does liberalisation of cannabis policy influence levels of use in adolescents and young adults? A systematic review and meta-analysis. 2019. Publication Details - Does liberalisation of cannabis policy influence levels of use in adolescents and young adults? A systematic review and meta-analysis (pubpharm.de)
- Is policy 'liberalization' associated with higher odds of adolescent cannabis use? A re-analysis of data from 38 countries. 2019. Is policy 'liberalization' associated with higher odds of adolescent cannabis use? A re-analysis of data from 38 countries - ScienceDirect
- Percentages of problem drug use and their implications for policy making: A review of the literature. 2020. PREVENTION PROGRAMS AND POLICIES - Facing Addiction in America - NCBI Bookshelf (nih.gov)

- Svar dómsmálaráðherra við fyrirspurn frá Diljá Mist Einarsdóttir um vörslu ávana- og fíkniefna til eigin nota. 2022. https://www.althingi.is/altext/152/s/1109.html?fbclid=IwAR2SK_pz894rXzc2g1YOog9cW0ebi1GOUywv-eV46yw-7B1O5mdzkE84CVc
- Toward a Global View of Alcohol, Tobacco, Cannabis, and Cocaine Use: Findings from the WHO World Mental Health Surveys. 2008. Toward a Global View of Alcohol, Tobacco, Cannabis, and Cocaine Use: Findings from the WHO World Mental Health Surveys (harvard.edu)