

151. löggjafarþing 2020–2021.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

## Frumvarp til laga

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

Frá heilbrigðisráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. laganna:

- a. Orðin „Varsla og“ í 1. mgr. falla brott.
- b. 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.

- c. Við greinina 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., 3. og 5. gr., getur talist til eigin nota, að höfðu samráði við notendur.

2. gr.

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

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 magn þeirra er innan þess sem talist getur til eigin nota.

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, svokallaðra neysluskammta, verði heimilud. Þingmannafrumvörp á svipuðum nótum voru lögð fram 150. og 151. löggjafarþingi 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, að 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 nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni, 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.

Í samræmi við þingsályktun sem Alþingi samþykkti á 143. löggjafarþingi, um mótun stefnu til að draga úr skaðlegum afleiðingum og hliðarverkunum vímuefnanotkunar, til aðstoðar og verndar notendum efnanna og félagslegum réttindum þeirra, aðstandendum og samfélaginu í heild, skipaði heilbrigðisráðherra starfshóp í júlí 2014 til að vinna að mótun þessarar stefnu. Starfshópurinn gerði tillögur í tólf liðum sem ráðherra lagði fram á Alþingi í formi skýrslu á 145. löggjafarþingi. 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 lögreglustjórasetk, þ.e. vettvangssekt skv. 148. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, sektarboði skv. 150. gr. og sektargerð skv. 149. gr. sömu laga. Í fyrirmælum ríkissaksóknara til lögregluembætta frá 24. febrúar 2009 um brot sem ljúka má með lögreglusátt kemur fram að slík sektarheimild nái til kannabis (maríjúana, hass og hassolíu, kannabisplantna), amfetamíns, LSD (lýsergíð), MDMA og skyldra efna („ecstasy“) og kókaíns. Þrátt fyrir fyrrgreinda vöndu 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 endurspegli 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 markmið 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 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, meðferðaúrræði og skaðaminnkandi verkefni, en á sama tíma er mikilvægt að halda áfram að

taka skrefin í átt að mannúðlegra fyrirkomulagi í málaflokknum. Til þess er sú lagabreyting sem hér er lögð til talin nauðsynleg.

## 2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni frumvarpsins er 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 ætlaður, þ.e. draga úr notkun vímuefna. Alheimsráðið hvetur til þess að stefnur ríkja í vímuefnamálum byggji 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 fíkniefna í forgang. Í öðru lagi að tryggja aðgengi að lyfseðilsskyldum ávanabindandi lyfjum. Í þriðja lagi að afglæpavæða meðferð og vörslu vímuefna í skammastærðum sem ætlaðar eru til eigin nota. Í fjórða lagi að beita vægari refsingum en fangelsisvist þegar um er að ræða minniháttar 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 ólögum 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 afglæpavæða 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 jafnan aðgang að heilbrigðisþjónustu, bæði þeirra sem eru í vanda vegna vímuefnaneyslu eða sæta refsivistar. Í því sambandi þurfi sérstaklega að huga að þjónustu fyrir konur og fangelsisvastaða.

Jafnframt hefur Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin lagt áherslu á að ríki endurskoði ávana-fíkniefnalöggjöf sína með það að markmiði að neysla og varsla neysluskammta ávana- og fíkniefna verði gerð refsilaus. Í sameiginlegri yfirlýsingu með Sameinuðu þjóðunum frá árinu 2017 voru til dæmis 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 fíkniefni sem yfirlýsingin hvetur til að breyta ætti á þá leið 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 byggja á henni farið af stað á vegum frjálsra 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 fíkniefna, 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 fíkniefna 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, nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni (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 fíkniefna í vissu magni er heimil. Með frumvarpi þessu er gert ráð fyrir að næsta skref í átt að frekari úrræðum sem byggja á hugmyndafræði skaðaminnkunar verði stigið. Jafnframt er frumvarpinu ætlað að styðja við lögum um neyslurými en samkvæmt gildandi lögum er heimilt að gera upptæk ávana- og fíkniefni og refsa þeim sem hafa þau á sér. Markmið laganna um neyslurými er að veita notendum vímuefna sem sprauta sig með ávana- og fíkniefnum 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 lögum um neyslurými ná ekki fram markmiði sínu að fullu fyrr en kaup og varsla neysluskammta verður aflagðavædd.

Fleiri dæmi er að finna um nýlega löggjöf og reglur sem bera vott um viðhorfsbreytingu í málum er varða ávana- og fíkniefni. 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 fíkniefni skyldi færð inn í sakaskrá að máli loknu. Þá var í nýsamþykktum umferðarlögum, nr. 77/2019, gerð sú breyting að grundvöllur að ályktun um að ökumaður teljist undir áhrifum ávana- og fíkniefna fari aðeins fram á blóði ökumanns. Ástæða þess er sú að þegar að ávana- og fíkniefni mælist aðeins í þvagi ökumanns, en ekki blóði, sé almennt í reynd rétt að álykta að slíks efnis hafi verið neytt en að ekki sé lengur um að það að ræða að ökumaður sé undir áhrifum efnisins þannig að hann teljist óhæfur til að stjórna ökutækinu örugglega.

Með því að afnema mögulega 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 vímuefni, lögleg sem ólögleg. Vísindarannsóknir hafa sýnt fram á að refsingar hafa lítil sem engin áhrif til breytingar á hegðun einstaklinga heldur eru margir aðrir samverkandi persónubundnir þættir sem hafa áhrif á áhugahvöt einstaklings til breytinga. Þess skal getið að samhliða afnámi refsinga fyrir vörslu vímuefna er mikilvægt að uppbygging

úrræða og þjónustu eigi sér stað þar sem markmiðið væri að auka aðgengi jaðarsettra einstaklinga sem nota vímuefni að grunnheilbrigðisþjónustu út frá sértækum þörfum þeirra.

### 2.3. Markmið.

Markmið frumvarpsins er að breyta lögum nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni, á þá leið að kaup og varsla á takmörkuðu magni af ávana- og fíkniefnum til eigin nota, svokallaðra neysluskammta, verði heimiluð. Í því samhengi verður að gera skýran greinarmun á afglæpavæðingu 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 fíkniefni, til eigin nota. Meðferð, innflutningur, útflutningur, sala, skipti, afhending, móttaka, framleiðsla, tilbúningur og auk kaups og vörslu á ávana- og fíkniefnum sem er yfir hinu skilgreinda takmarkaða efni verður áfram óheimil og refsiverð samkvæmt lögum. Með lögleiðingu ávana- og fíkniefna er aftur á móti átt við að lög sem banna vörslu og neyslu fíkniefna yrðu felld úr gildi sem myndi gera ríkisvaldinu kleift að hafa eftirlit með og skattleggja sölu og notkun þeirra líkt og gert er með áfengi.

Ef ekkert yrði aðhafst væri kaup og varsla ávana- og fíkniefna, í hvaða magni sem er, áfram óheimil og refsiverð. Slík kæmi illa niður á notendum efnanna sem ætla má að glími margir hverjir við fíknisjúkdóma. Eina núverandi löglega undanþága frá vörslu og meðferð ávana- og fíkniefna er að finna í 3. mgr. 2. gr. laga nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni, þar sem kveðið er á um heimild til 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 verði að koma til breytinga á lögnum sem heimilar kaup og vörslu takmarkaðs magns af ávana- og fíkniefnum í þeim tilgangi að afglæpavæða neysluskammta.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið felur í sér breytingar á lögum nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni, á þá leið að kaup og varsla á takmörkuðu magni af ávana- og fíkniefnum til eigin nota, svokallaðra neysluskammta, 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. Helstu breytingar frumvarps þessa eru eftirfarandi:

#### 3.1. Breyting á 2. gr. laganna.

Lögð er til breyting á 1. mgr. 2. gr. gildandi laga þess efnis að orðin „varsla og“ verði felld brott, og þannig verði refsinaemi verknaðar aðeins skilgreint við þá meðferð sem sé nánar tilgreind í 4. mgr. 2. gr. laganna.

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, svokallaðra neysluskammta, 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 afglæpavæða 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 það lagt til að ráðherra skuli setja reglugerð þar kveðið er á um hvaða magn ávana- og fíkniefna geti talist til eigin nota, að höfðu samráði við neytendur.

### 3.2. Breyting á 3. gr. laganna.

Lagt er 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 lyfseðilsskyld lyf.

### 3.3. Breyting á 5. gr. laganna.

Lagt er 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.

### 3.4. Gildandi lög.

Gildandi lög nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni, voru samþykkt á Alþingi árið 1974 og hafa þau að meginstefnu til staðis óbreytt síðan. Einnig voru þá samþykkt lög 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.

### 3.5. 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.

#### A. Portúgal.

Hinn 1. júlí 2001 tóku gildi lagabreytingar í Portúgal sem aflögðu refsingar 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 háðir vímuefnum hvergi hærra innan Evrópusambandsins 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 refsivörslukerfi sínu og leggja megináherslu á meðferð vímuefnanotenda í stað hinnar hefðbundnu refsistefnu.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 30/2000 varða neysla, kaup og varsla á fíkniefnum til eigin nota enn opinberum viðurlögum í Portúgal. Í 2. mgr. 1. gr. laganna 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 kókaíni 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 sérstak 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. Stefnumbreytingin fólst fyrst og fremst í því að bregðast á mannúðlegri hátt við brotum á banninu þegar um eigin notkun er að ræða og láta af refsingu fyrir slík brot. Málaflokkurinn var fluttur frá dómskerfinu yfir 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 grípa inn og hjálpa þeim sem notendum vímuefna sem stöðvaðir eru við notkun fíkniefna með því að fræða þá um skaðleg áhrif vímuefna, hvetja þá til að hætta notkun á slíkum efnum og hvetja þá til að sækja sér hjálpar. Þó er sérstaklega tekið fram í lögnum að einstaklingar sem eru stoppaðir í fyrsta skipti fyrir brot á lögnum þurfa hvorki að mæta fyrir dómstólinn né þeir sem skilgreindir eru háðir vímuefnum.

Jafnvel þótt markmið stefnumbreytingarinnar hafi ekki haft þann megintilgang að draga úr notkun mismunandi vímuefna sýni skýrsla frá European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction til dæmis 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 lægri í Portúgal nú en fyrir árið 2001 þegar lögín tóku gildi. Stefnumbreytingin hefur einnig leitt til þess að dauðsföllum vegna ofskömmtunar og HIV-smitum vegna notkunar vímuefna í æð hefur fækkað til muna frá árinu 2001.

#### *B. 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 tilflutning ábyrgðar á málaflokknum frá ráðuneyti dómsmála yfir til ráðuneytis heilbrigðismála. Í fyrirmælum til nefndarinnar var óskað eftir að hún myndi leggja sérstaka áherslu á að skoða fyrirkomulagið í Portúgal. Nefndin samanstóð af þverfaglegum hópi sérfræðinga og haft var samráð við fjölda stofnana, samtaka og annarra hagsmunaaðila meðan á vinnu nefndarinnar stóð. Nefndin klotnaði í niðurstöðu sinni þar sem einn nefndarmaður, sem þó var sammála meirihlutanum að flestu leyti, skilaði séráliti hvað varðar viss álitafni skýrslunnar.

Meirihluti nefndarinnar lagði til að vörslur neysluskammta yrðu ekki lengur refsiverðar en þó yrði lögreglu áfram heimilt að stöðva notkun, yrði hún vör við slíkt, og gera efnin upptæk. Þá yrði þeim aðilum sem teknir eru með neysluskammta gert skylt að sækja fund hjá félagsþjónustu sveitarfélaganna þar sem þeim verði boðin fræðsla og aðstoð, en þó ekki refsivert ef þeir mæta ekki til boðaðs fundar. Samhliða þessu lagði nefndin til að forvarnastarf yrði stóráukið og meðferðarúrræðum fjölgað.

Tillaga nefndarinnar fyrir refsilausa neysluskammtinn á að nema 5 grömmum af heróíni, 5 grömmum af kókaíni, 5 grömmum af amfetamíni, GHB 15 neysluskömmtum, LSD 1 neysluskammti, 15 grömmum af kannabis, 1 grammi af eða 6 neysluskömmtum af MDMA, 8 neysluskömmtum af Khat, 15 neysluskömmtum af sveppum, 25 neysluskömmtum af töflum (lyfseðilsskyld lyf) og 44 neysluskömmtum af hassi.

Breytingarnar sem boðaðar eru í skýrslunni hafa ekki enn orðið að lögum en stefnt er að því að leggja frumvarp byggt á skýrslu nefndarinnar fyrir norska Stórþingið vorið 2021.

### C. Oregon-fylki í Bandaríkjunum.

Hinn 2. nóvember 2020 kusu íbúar Oregon-fylkis Bandaríkjanna með tillögu 110 sem afnam refsiviðurlög vegna vörslu neysluskammta ólöglegra vímuefna í fylkinu. 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 afgangspavæðir fleiri tegundir af ávana- og fíkniefnum 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 metadóni og 40 töflum af oxýkódóni.

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

Nokkrar ástæður voru fyrir því að lagt var til að afgangspavæða neysluskammta á ávana- og fíkniefnum í Oregon. Samkvæmt rannsóknum er einn af hverjum 11 íbúum fylkisins háður ávana- eða fíkniefnum og langir biðlistar á meðferðarheimili, en samhliða afgangspavæðingu neysluskammta var ákveðið að fjölga meðferðarheimilum fyrir fíkni- 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 gildistöku laganna stefnir fylkið að því að líta á vímuefnaneyslu sem heilbrigðisvandamál og vanda notenda sem viðfangsefni heilbrigðiskerfisins frekar en dómskerfisins. Afleiðingar harðrar refsistefnu eru til þess að vímuefnanotendur enda frekar á sakaskrá sem gerir þeim erfiðara að fá húsnæði, komast inn í skóla, fá lán, fá atvinnuleyfi, fá störf og halda störfum. Þá er kostnaður við að sækja fíkniefnanotenda til saka fyrir vörslu neysluskammta talinn hærri en að veita sama einstaklingi meðferðarúræði.

### D. Önnur lönd

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

*Danmörk.* Neysla fíkniefna telst ekki vera lögbrot samkvæmt lögum um fíkniefni. Í lögnum eru varsla og sala fíkniefna refsivert athæfi og liggja við sektir eða allt að tveggja ára fangelsi. Sektargreiðslur eru yfirleitt álagðar vegna vörslu neysluskammta og fara fjárhæðirnar eftir magni og tegund fíkniefnisins sem og brotaferli viðkomandi. Við dómsuppkvaðningu má grípa til skilorðsráðstafana ef dómstóllinn telur að refsing sé ekki nauðsynleg og lög kveða á um að meðferðarúræði geti talist til slíkra skilorðsráðstafana.

*Svíþjóð.* Neysla og varsla fíkniefna eru lögbrot samkvæmt fíkniefnalögnum og fara viðurlög eftir alvarleika brota en þau eru flokkuð í þrennt: Minni háttar, meðalalvarleg og alvarleg. Þegar alvarleiki brots er metinn eru einnig höfð til hliðsjónar tegund og magn 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 2–7 ára fangelsi og sérstaklega alvarleg brot varða tíu



ára fangelsi. Einnig eru í gildi lög sem gilda um efni sem hafa skaðleg áhrif á heilsu fólks, önnur en fíkniefnalögin taka til. Samkvæmt þessum lögum varða 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 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 á almenningssvæðum, þar með talið almenningssamgöngum, er neysla ekki leyfð og er það lögreglufyrivalda að framfylgja því. Varsla og sala fíkniefna eru ólögleg og varða refsingum. Lögregla einbeitt sér ekki sérstaklega að því að hafa hendur í hári þeirra sem hafa litla skammta til einkaneyslu undir höndum. Samkvæmt viðmiðunarreglum ákæruvaldsins þá er varsla á allt að 5 grömmum af kannabisefnum leyfð (ekki er gerð lögreglurannsókn). Ekki er ákært fyrir vörslu á allt að 30 grömm af kannabisefnum ef þau eru ætluð 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. Flutningur 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 skömmtum (allt að 0,5 grömmum) af harðari efnum (sem falla undir „flokk I“ fíkniefna) þá er almennt ekki ákært í þeim málum, en efnin eru gerð upptæk og brotamanni vísað í meðferðarúrræði. Ef um sölu er að ræða er heimilt samkvæmt lögum að senda síbrotamenn í meðferð utan fangelsismúranna auk fangelsisvistar.

*Bretland.* Í fíkniefnalögum er fíkniefnum skipt í þrjá flokka (A, B og C) sem stýra refsirammanum. Neysla er ekki refsiverð samkvæmt lögum 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. benzodíazepín-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 kannabisaðvörðun (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 meðferðarúrræði.

*Frakkland.* Neysla og varsla fíkniefna eru lögbrot. Lögin gera hvorki greinarmun á vörslu fíkniefna til einkanota eða til sölu né á tegund. Ákæruvaldið horfir til magns efnisins 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 þá nægir í einföldum málum að gefa þeim sem háðir eru vímuefnum viðvörðun auk þess að skylda þá til að sækja fræðslunámskeið um fíkniefni (þeir sem eru ekki háðir geta þurft að borga fyrir námskeiðið sjálfir). Notendur, sem ítrekað brjóta lögin, gætu þurft að afplána fangelsisdóm. Í minni háttar fíkniefnabrotum og í þeim tilvikum þegar um er að ræða einstaklinga undir lögdri 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 þá þarf dómstóll ekki að láta hann 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 kannabilögnum eru settar strangar reglur um framleiðslu, dreifingu, sölu og vörslu kannabisefna og þrjú meginmarkmið laganna eru að halda slíkum eignum 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 sjálfsstjórnarsvæði geta lækkað þetta hámark) af löglegum tegundum af kannabis á almannaferi, 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 sjálfsstjórnarhéruð stýra því hvernig sölu, dreifingu og þess háttar fer fram og geta þau sett strangari reglur þar að auki eins og til dæmis um aldurstakmörk.

*Þýskaland.* Fíkniefnaneysla telst ekki vera lögbrot samkvæmt fíkniefnalögnum en allt að fimm ára fangelsi liggur við vörslu fíkniefna. Þegar um er að ræða neysluskammta þá þjóða lögin 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 myndi þjóna 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 kostur á að fara í meðferð við fíknivanda sínum í stað þess að sæta refsingu þá getur það haft í för með sér að hinni eiginlegu refsingu verði slegið á frest eða hún jafnvel gefin eftir.

#### **4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**

##### *4.1. Samræmi við ákvæði stjórnarskrár.*

Ákvæði stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, koma til skoðunar við lagasetninguna. Einkum er átt við jafnræðisreglu, sbr. 65. gr., félagsleg réttindi, sbr. 76. gr., og friðhelgi einkalífs, sbr. 71. gr stjórnarskrárinnar. Sá hópur sem er háður ávana- og fíkniefnum telur sig ekki njóta sömu félags- og heilbrigðisþjónustu og aðrir hópar samfélagsins. Rannsóknir hafa sýnt að þeir finna fyrir fordómum og vanþekkingu þegar þeir leita til heilbrigðisstofnana. Hvað jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar varðar þarf að styrkja stöðu þeirra sem standa höllum fæti í samfélaginu og þannig upplifa þeir einstaklingar sig sem háðir eru ávana- og fíkniefnum í æð. Jafnframt er friðhelgi einkalífsins stjórnarskrárvarin réttindi og undir ákvæðið falla með annars lífshættir manna og sjálfsákvörðunarrétturinn, svo lengi sem sá réttur hefur ekki áhrif á frelsi og réttindi annarra. Þeir sem nota ávana- og fíkniefni telja að það falli undir sinn sjálfsákvörðunarrétt hvað þeir kjósi að gera við eigin líkama.

##### *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 í íslensk lög með lögum nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefna, þrjú 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 samhliða 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 með samningunum þremur.

Þrátt fyrir að viðhorfsbreytinga hafi orðið vart í málefnum ávana- og fíkniefna á vettvangi Sameinuðu þjóðanna á síðustu árum, líkt og fyrr hefur verið greint frá, hafa samningarnir, sem endurspeglar viðhorf refsistefnu gegn fíkniefnum, staðið óbreyttir. Aftur á móti hefur Alþjóðafíkniefnaráðið túlkað það svo að afgangspavæðing neysluskammta 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 neysluskammta 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 fíkniefna, eða kaup og varsla ávana- og fíkniefna, til eigin nota leiði til refsingar. Í 3. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna gegn ólöglegri verslun með fíkniefni og skynvilluefni er að finna skilgreiningu á ávana- og fíkniefnum 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 fíkniefnum skuli gerð refsiverð hjá aðildarríkjum samningsins. Þegar 1. og 2. mgr. 3. gr. eru lesnar saman er ljóst að ríkin hafa meiri sveigjanleika varðandi lagasetningu um aðgerðir gegn einstaklingum og þeirra persónulegu fíkniefnanotkun en hvað varðar aðgerðir gegn einstaklingum eða hópum sem framleiða eða selja fíkniefni. Hvað varðar skuldbindingu aðildarríkjanna skv. 2. mgr. 3. gr. verður að lesa ákvæðið í samhengi við d-lið 4. gr. sem heimilar ríkjunum að bjóða upp á annars konar leiðir, líkt og til dæmis meðferð, menntun og endurhæfingu, í stað dæmigerðra refsiviðurlaga. Hefur d-liður 4. gr. verið túlkaður á þá veru að ekki sé um að ræða tæmandi talningu og er tilflutningur á málefnum vímuefnanotanda frá dómskerfinu yfir í heilbrigðiskerfið talinn geta fallið þar undir. Enda hefur Alþjóðafíkniefnaráðið 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 leggja eigi annars konar viðurlög en refsiviðurlög á einstaklinga sem kaupa eða hafa í vörslu sinni ávana- og fíkniefni til eigin nota. Alþjóðafíkniefnaráðið hefur komist að þeirri niðurstöðu að afgangspavæðing á kaupum og vörslu á fíkniefnum í Portúgal samræmis efni samninganna. Líkt og fyrr hefur verið vikið að er notkun, kaup og varsla enn ólögleg í Portúgal og brot gegn lögunum sæta „viðurlögum“, þó væg séu. Aftur á móti hefur Alþjóðafíkniefnaráðið einnig lagt áherslu á að samningurinn gegn ólöglegri verslun með fíkniefni og skynvilluefni er sveigjanlegur hvað varðar hvernig ríki meðhöndla mál er varða smáskammta af fíkniefnum til eigin nota. Auk þess er í 2. mgr. 3. gr. og d-lið 4. gr. samningsins ríkjum heimilað að bjóða upp á annars konar leiðir, líkt og til dæmis 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 fíkniefni til að setja á annars konar viðurlög. Þar kemur fyrrgreind 2. mgr. 3. gr. samningsins til skoðunar og hvað útlistast sem 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 sé gert í góðri trú. Á Íslandi eru mannréttindi stjórnarskrárvarin réttindi, til að mynda fyrrgreind ákvæði um jafnræðisregluna, félagsleg réttindi og friðhelgi einkalífsins. Verður því að meta skyldu Íslands til að beita viðurlögum á einstaklinga sem kaupa eða hafa í vörslu sinni ávana- og

fíkniefni til eigin nota í ljósi mannréttinda þeirra, til dæmis rétt á heilbrigðisþjónustu. Áhersla á rétt til heilbrigðisþjónustu er í samræmi við markmið samninganna, sem samkvæmt Alþjóðafíkniefnaráðinu, er að tryggja heilsu og velferð.

Í þriðja lagi kemur til álita hvort samningarnir skylda aðildarríkjum að gera upptæka neysluskammta í vörslu ávana- og fíkniefna notenda. Það er áhugavert álitaefni hvort það sé í samræmi við fíkniefnasamninga að heimila upptöku á ávana- og fíkniefnum ef það fer gegn heilsu einstaklings. Slíkar aðstæður geta til dæmis komið þegar einstaklingur háður vímuefnum sem vill ekki fara í meðferð fjármagnar vímuefnanotkun sína með því að stunda vændi. Samkvæmt Alþjóðafíkniefnaráðinu eru neyslurými í samræmi við efni fíkniefnasamninganna. Það sýnir fram á að það getur þótt vera í samræmi við samningana að þola að takmarkaður hópur fólks, verulega háður vímuefnum, með skaðaminnkun í huga, fái að neyta efnanna án þess að vera í 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, stjórnsýslu, 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 þess eðlis hvort ákvæðið komi í veg fyrir að ríki geti afglæpavætt neysluskammta að hluta til eða öllu leyti eða hvort ákvæðið skyldi ríki til að refsa fyrir brot tengd ávana- og fíkniefnum. Þar á meðal hvort túlka beri ákvæðið á þann hátt að það skyldi ríki til að refsa fyrir vörslu ávana- og fíkniefna til eigin nota eða hvort annars konar viðurlög, líkt og opinber viðurlög og heimild til að gera ávana- og fíkniefni upptæk, séu nægjanleg. Í fyrrgreindri skýrslu Norðmanna „Frá hegningu til hjálpar“ er niðurstaðan sú að ekki er hægt er að gefa eitt einfalt svar við spurningunni. Þó er ljóst að 33. gr. samningsins felur í sér skyldu á þá leið að ríki skuli gera allar viðeigandi ráðstafanir til verndar börnum gegn ólöglegri notkun ávana- og fíkniefna, meðal annars á sviði löggjafar. Þrátt fyrir það segir ákvæðið ekki til um það að ráðstafanirnar þurfi endilega að vera refsíákvæði. Ekki liggur fyrir álit barnaréttarnefndar Sameinuðu þjóðanna, sem hefur eftirlit með framkvæmd Barnasáttmálans í aðildarríkjunum, um þessi álitaefni en þó gefur að finna nokkrar umsagnir frá nefndinni þar sem greint er að frá því að það að sækja börn til saka fyrir brot fyrir notkun á ávana- og fíkniefnum hafi neikvæðar afleiðingar fyrir börnin og kemur í veg fyrir að þau geti sótt sér þá aðstoð sem þau þurfa á að halda. Í frumvarpi þessu er lagt til að enn verði hægt að gera upptæk ávana- og fíkniefni til eigin nota hjá börnum undir 18 ára aldri. Á meðan það getur talist rétt að treysta fullorðnum einstaklingum að taka sjálfir ákvarðanir um neyslu fíkniefna og hvaða hjálp þeir sækja sér vegna þessa, verður ekki litið hjá því að ríkið ber ákveðna skyldu gagnvart ólöggráða einstaklingum.

Alþjóðasamningurinn 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 viðurkenna rétt sérhvers mann 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, árangurinn með beitingu

bannstefnunnar hefur verið takmarkaður, líkt og fyrr hefur verið fjallað um. Nú á sér stað viðhorfsbreyting varðandi það hvernig eigi að takast á við vímuefni með því að færa málaflökkinn yfir í heilbrigðiskerfið. Hafa til dæmis Sameinuðu þjóðirnar og Alþjóðaheilbrigðismálastofnun hvatt ríki til afgangspavæðingar neysluskammta til eigin nota vegna þeirra heilsufarslegu sjónarmiða sem það er talið hafa í för með sér. Með frumvarpi þessu er lagt til að Ísland tileinki sér ráðleggingar þessara alþjóðastofnana með það að markmiði að veita sannarlega heilbrigðisþjónustu að hæsta marki.

### 5. Samráð.

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

Áður en áform um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni (varsla neysluskammta) voru birt í samráðsgátt stjórnvalda var haldinn fundur með aðstoðarmanni heilbrigðisráðherra, fulltrúum heilbrigðisráðuneytisins, Halldóru Mogensen, þingmanni Pírata, Baldri Karl Magnússyni, starfsmanni þingflokks Pírata og Jóhannesi Stefánssyni, fulltrúa dómsmálaráðherra, um þingmannafrumvarp um afgangspavæðingu neysluskammta.

Áform um lagasetningu og frummat á áhrifum hennar voru birt í samráðsgátt stjórnvalda frá 19. janúar 2021 og var frestur til athugasemda veittur til 31. janúar sama ár, sbr. mál nr. 15/2021. Í gegnum samráðsgáttina bárust 24 umsagnir. Meirihluti umsagna lýsti yfir stuðningi við áformin um lagasetninguna og töldu tímabært að líta bæri á einstaklinga sem eru háðir ávana- og fíkniefnum sem sjúklinga fremur en afbrotamenn. Þá komu jafnframt fram umsagnir frá einstaklingum og bindindissamtökum sem töldu fyrirhugað frumvarp varhugavert í ljósi lýðheilsusjónarmiða.

### 6. Mat á áhrifum.

Rannsóknir hafa sýnt að ekki er beint orsakasambandi á milli afgangspavæðingar neysluskammta til eigin nota og marktækrar fjölgunar á notkun á ávana- og fíkniefnum í samfélaginu. Það ríkir því talsverður vafi um þá fullyrðingu að beiting refsinga sem fyrirbyggjandi leið til að koma í veg notkun á ávana- og fíkniefnum sé augljóslega betri en aðrar mýkri lausnir.

Illmögulegt er að reikna þann kostnað núverandi sem gildandi lög hafa í för með sér vegna brota á 4. mgr. 2. gr. laga nr. 65/1974, um ávana og fíkniefni. Enda margir óvissuþættir sem flækja útreikninginn, til dæmis 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 samfélagsins í heild.

Samkvæmt tölum frá 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“ (til dæmis þegar minniháttar magn finnst á víðavangi)) á landinu öllu en þar voru 19.689 brot vegna vörslu og meðferð fíkniefna (4. mgr. 2. gr. laga nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni). Það gerir 73% allra fíkniefnabrota. Leiða má líkur að því að sú tali mun lækka umtalsvert ef að frumvarpið verði samþykkt með tilheyrandi sparnaði fyrir refsivörslukerfið í heild. Í meðfylgjandi töflu má sjá hversu hátt hlutfall fíkniefnabrot á árunum 2005–2018 tengjast vörslu og meðferð fíkniefna. Þrátt fyrir þetta hefur, líkt og rekið 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 feli í sér að umtalsvert færri ákærur þannig að málafrjöldi fyrir dómsólum muni taka miklum breytingum.

Tegundir brots	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fíkniefnabrot alls	1816	2098	1847	1590	1327	1537	1819	2049	2183	2375	1911	1873	2185	2240
Varsla og meðferð fíkniefna (4. mgr. 2. gr. laga nr. 65/1974)	1388	1713	1488	1198	883	984	1239	1380	1534	1714	1427	1365	1631	1745
Hlutfall brota sem falla undir vörslu/meðferð fíkniefna af heildarfjöldi fíkniefnabrota	76.43%	81.65%	80.56%	75.35%	66.54%	64.02%	68.11%	67.35%	70.27%	72.17%	74.67%	72.88%	74.65%	77.90%

### 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 þannig verði refsineymi verknáðar aðeins skilgreint við þá meðferð sem sé nánar tilgreind í 4. mgr. 2. gr.

*Um b-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, samkvæmt því sem kveðið er á um í reglugerð sem ráðherra setur, heimiluð. Aftur á móti verður áfram skilgreint að varsla og kaup á efnnum yfir neysluskömmtum sem talist geta til eigin nota verði áfram refsiverð. Með því er tryggt að kaup og varsla þeirra ávana- og fíkniefna sem lögin taka til teljist aðeins refsiverð þegar um sé að ræða magn sem sé meira en neysluskammtur. Ástæða þess að ákveðið var að breytingin myndi ná bæði til kaupa og vörslu ávana- og fíkniefna til eigin nota er sú ómögulegt er að ímynda sér aðstæður þar sem notandi vímuefna hafi undir höndum neysluskammt af efnnum 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 notendanna sá að ekki er búið að afglæpavæða 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 minnr 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 sé refsiverð og gengið út frá því að ábyrgðin af viðskiptunum hvíli á herðum kaupandans en ekki seljandans. 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 hvíli 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 fyrirframs skilgreinds neysluskammts. Kaup á vímuefnum umfram það magn yrði enn refsivert.

*Um c-lið.* Lagt er til nýrri málsgrein verði bætt við 2. gr. þess efnis að ráðherra skuli setja reglugerð þar sem kveðið er á um hvaða magn ávana- og fíkniefna sem fjallað er um í 2., 3. og 5. gr. geti talist til eigin nota, þ.e. hinn svokallaði neysluskammtur. Nauðsynlegt þykir að kveðið sé um magn löglegra neysluskammta af ávana- og fíkniefnum í reglugerð þar sem markaðurinn með fíkniefni er síbreytilegur og brýnt að geta brugðist við og bætt inn efnnum 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 til dæmis í Portúgal, Oregon-fylki Bandaríkjanna og lagt hefur verið til í Noregi. Jafnframt er lagt til að í reglugerðinni verði sett á laggirnar notendasamráð þar sem skulu eiga sæti fulltrúi velferðarþjónustu, fulltrúi lögreglunnar, fulltrúi ráðuneytis

heilbrigðismála og fulltrúi frjálsra félagasamtaka. Ráðið skal leggja mat á og gera tillögur um endurskoðun á um hvaða magn ávana- og fíkniefna 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 skuli aðeins vera refsiverð þegar magn efna sem keypt er skuli vera umfram það sem talist getur til eigin nota samkvæmt því sem kveðið er á um í reglugerð sem ráðherra setur.

Um 3. gr.

Með 3. gr. er lagt til 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 séu í vörslu einstaklinga 18 ára og eldri þegar magn efnanna sé 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 ólögmatum hætti. Lögreglan mun þá hvorki hafa heimild né skyldu til þess að gera slík efni upptæk. Tilgangurinn með breytingum er sá 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 fjarlægi neysluskammta þeirra og/eða vera handtekin vegna annars ólögmeats athæfis. Það getur átt við jafnvel þó um bráðatilfelli sé að ræða eins og ofskömmun á vímuefnum, heimilisofbeldi eða annars konar ofbeldi. Þá er lagt til að undantekningin um heimild um vörslu á efni til eigin nota taki ekki til einstaklinga yngri en 18 ára. Á meðan það getur talist rétt að treysta fullorðnum einstaklingum að taka sjálfir ákvarðanir um neyslu fíkniefna 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.

Um 4. gr.

Lagt er til að lögin taki gildi 1. janúar 2022. Ástæða þessa tíma er sú að tryggt þarf að vera að reglugerð sú þar sem neysluskammtar verða skilgreindir sé tilbúin á sama tíma og lögin taka gildi, en gera þarf ráð fyrir ítarlegu samráði við þá aðila sem skipta máli, svo sem notendur, ríkissaksóknara og lögregluna.