



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málshæiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni (afglæpavæðing neysluskammta). Mál nr. 6 á þingmálaskrá 151. löggjafarþings 2020-2021.
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Heilbrigðisráðuneytið
Innleiðing EES-gerðar?	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
Dags.	17. nóvember 2020

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Á undanförunum áratug hefur orðið vart við viðhorfsbreytingu í vímuefnamálum á heimsvísu þar sem efasemdir um gagnsemi hinnar alþjóðlegu baráttu gegn vímuefnum hefur farið vaxandi. Ein af fyrstu vísbendingunum um stefnubreytingu í vímuefnamálum má finna í þeim breytingum sem urðu í Portúgal árið 2001 en það ár tóku gildi lagabreytingar þar í landi sem aflögðu refsingar vegna vörslu neysluskammta ólöglegra vímuefna. Áhrifa þessara viðhorfsbreytinga hefur einnig orðið vart hér á landi og undanfarin ár hefur afglæpavæðing neysluskammta verið áberandi í samfélagsumræðu.

Á 143. löggjafarþingi var samþykkt 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. Í kjölfarið skipaði heilbrigðisráðherra starfshóp sem vann að mótun stefnunnar og skilaði Alþingi skýrslu á 145. löggjafarþingi, en meðal tillagna í skýrslunni er afnám fangelsisrefsinga fyrir vörslu á neysluskömmtum.

Á 150. löggjafarþingi voru samþykkt lög um breytingu á lögum nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni (neyslurými), en með gildistöku þeirra var veitt undanþága frá 1. mgr. 2. gr. laganna að varsla og meðferð ávana- og fíkniefna sé óheimil á íslensku forráðasvæði. Með undanþágunni var lögfest heimild einstaklinga til að hafa í vörslum sínum ávana- og fíkniefni sem neyta má í æð í neyslurými. Tilvonandi frumvarpi er m.a. ætlað að styðja við löggjöfina enda talið að hún nái ekki markmiði sínu án afglæpavæðingu neysluskammta.

Á sama löggjafarþingi var lagt fram þingmannafrumvarp þess efnis að heimila vörslu ávana- og fíkniefna í takmörkuðu magni sem talist getur til eigin nota þess sem hefur það undir höndum. Frumvarpið var ekki afgreitt. Í kjölfarið hefur farið af stað vinna innan heilbrigðisráðuneytisins vegna málsins þar sem höfð hefur verið hliðsjón af efni fyrrgreinds þingmannafrumvarps og þeim athugasemdum sem bárust vegna þess við þinglega meðferð.

Frumvarpið byggir á hugmyndafræði skaðaminnkunar en hugmyndafræðin 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 meginmarkmiðið sé að draga úr vímuefnanotkun. Skaðaminnkun gagnast fólki sem notar vímuefni, fjölskyldum þeirra, nærsamfélagi notandans og samfélaginu í heild. Með því að afnema mögulega refsingu vegna vörslu skammta ólöglegra 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 ítrekað 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. Hvert er úrlausnarefnið?

Líta á vanda vímuefnanotenda í íslensku samfélagi sem heilbrigðisvandamála fremur en viðfangsefni lögreglu og refsivörslukerfisins. Skref í þá átt er að gera vörslu neysluskammta ávana- og fíkniefna heimila og refsilausa.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Samkvæmt gildandi löggjöf er varsla hvers konar skammta af ávana- og fíkniefnum óheimil og refsiverð á íslensku forráðasvæði, samkvæmt lögum nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni, og fyrir stórfelld brot samkvæmt almennum hegningarlögum, nr. 19/1940. Í 3. mgr. 2. gr. laga um ávana- og fíkniefni er kveðið 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 óhreinindapróf. Því verði að koma til breyting á löggjöf sem heimilar vörslu takmarkaðs magns af ávana- og fíkniefnum í þeim tilgangi að aflagræpa væða neysluskammta.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Frumvarpið fellur undir málefnasvið 32 um lýðheilsu og stjórnsýslu velferðarmála í gildandi fjármálaáætlun og á þar undir málaflokk 32.1. Heilbrigðisráðherra ber ábyrgð á málaflokknum en lögð er áhersla á samvinnu við aðra ráðherra varðandi málaflokka sem eiga sameiginlega tengifleti, svo sem vegna forvarna. Í fjármálaáætlun er fjallað um það markmið að efla og bæta lýðheilsu. Með lýðheilsu er átt við aðgerðir hins opinbera og annarra sem miða að því að viðhalda og bæta heilbrigði, líðan og aðstæður einstaklinga, þjóðfélagshópa og þjóðarinnar í heild með heilsuefningu, forvörnum og heilbrigðisþjónustu. Mikilvægt er að skapa fólki aðstæður í samfélaginu sem auðvelda því að stunda heilbrigða lífshætti. Forvarnir eru aðgerðir sem beinast að samfélaginu öllu og miða m.a. að því að efla heilbrigði og fyrirbyggja sjúkdóma. Heilbrigðisráðuneytið fer með stefnumótun og reglusetningu á sviði lýðheilsu og forvarna.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er þess getið að leggja skuli áherslu á forvarnir og lýðheilsu. Mikilvægt er að leggja áherslu á skaðaminnkun og að draga úr neyslu- og fíknivanda. Einn liður í því er að líta á neytendur ávana- og fíkniefna sem sjúklinga fremur en afbrotamenn.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Með frumvarpinu er stefnt að því markmiði að heimila vörslu og meðferð á takmörkuðu magni af ávana- og fíkniefni. Þannig yrðu bæði varsla og meðferð efna sem teljast vera til eigin nota í takmörkuðu magni gerðar refsilaugar.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Ef ekkert yrði aðhafst væri varsla ávana- og fíkniefna, í hvaða magni sem er, áfram óheimil og refsiverð. Slíkt kæmi illa niður á notendum efnanna sem ætla má að glími margir hverjir við fíknisjúkdóma.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Ekki er talið að unnt sé að ná framangreindum markmiðum með öðrum hætti en lagabreytingum.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Breyting á lögum nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Áformað er að leggja fram frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni, til að heimila vörslu takmarkaðs magns ávana- og fíkniefna. Með því sé stuðlað að því að taka skref í átt frá refsistefnu í málaflokknum.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

Helstu fyrirhuguðu breytingar á lögum nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni:

- Varsla á neysluskömmtum verði ekki refsiverð.
- Ráðherra sé gert með reglugerð að kveða á um hvaða magn ávana- og fíkniefna og ávana- og fíknilyfja teljist til eigin nota miðað við neysluskammta.
- Heimild lögreglu til upptöku efna nái ekki til þeirra efna sem séu í vörslu einstaklinga yfir 18 ára aldri þegar magn efnanna er innan þess sem telst getur til eigin nota.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Nei.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu? 11. og 13. gr. EES-samningsins.

Nei.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Nei.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Fólk sem er 18 ára og eldra og notar ávana- og fíkniefni.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Mögulega við dómsmálaráðuneytið, vegna málefna ríkissaksóknara og lögreglu sem framfylgir lögum um ávana- og fíkniefni.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram.

Samráð var haft við þingmann og fulltrúa Pírata vegna frumvarps um afgangspavæðingu neysluskammta sem lagt var fram á 150. löggjafarþingi.

4. Fyrirhugað samráð

Fyrirhugað er að birta áform um lagasetningu og frummat á áhrifum í samráðsgátt stjórnvalda. Þá er jafnframt fyrirhugað að birta drög að frumvarpi til samráðs í samráðsgátt stjórnvalda. Í því ferli verður sérstaklega óskað eftir umsögnum frá eftirtöldum aðilum: Frú Ragnheiði, Fangelismálastofnun, embætti landlæknis, Ríkislögreglustjóra og fíknigeðdeild Landspítala.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina? Nei.

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar? Áætlað er að frumvarpið taki þegar gildi. Ekki er gert ráð fyrir að langan tíma þurfi til undirbúnings/aðlögunar.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur? [Fækkun í fjölda sakamála vegna minniháttar fíkniefnabrota.]

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu. [Fækkun í sektum/dómum vegna minniháttar fíkniefnabrota.]

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur? Nei.

I. Annað

J. Fylgiskjöl

- 1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað**
- 2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum**