



Nefndarsvið Alþingis
Velferðarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 29. apríl 2021

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um ávana- og fíkniefni, nr. 65/1974 (afglæpavæðing neysluskammta).

Lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu hefur borist til umsagnar ofangreint frumvarp. Markmið frumvarpsins er að kaup og varsla á takmörkuðu magni ávana- og fíkniefna, svokölluðum neysluskömmtum, verði heimiluð. Lögreglustjóri getur ekki stutt frumvarpið eins og það er sett fram, en gengið er lengra í frumvarpinu en yfirlýst markmið ber vott um auk þess sem talið er að skoða verði gaumgæfilega aðra þætti er lúta að markmiðinu.

Skýrleikakrafa refsheimilda.

Gerð er athugasemd við þá tillögu að fella burt vörslu- og kauphugtökin í 1. mgr. 2. gr. og 4. mgr. núgildandi laga. Lögreglustjóri geldur varhug við þessari tillögu, en verði frumvarpið að lögum er hætt við því að háttsemi sem felur í sér vörslur og kaup fíkniefna verði refsilaus, en orðalag frumvarpsins er með þeim hætti að getur leitt til misskilnings og óvissu. Er þá bæði átt við fyrirhugaða uppsetningu á ákvæðinu, eins og frumvarpið leggur til, en einnig er hugtakið „*til eigin nota*“, algjörlega óskilgreint, en nánar verður vikið að því hugtaki hér síðar.

Varðandi tillögu frumvarpsins um hvernig ákvæði 2. gr. núgildandi laga er ætlað að hljóma, verði frumvarpið að lögum, þá er hætt við því að dregið sé úr þeirri gildandi bannreglu sem gildir að varsla og kaup fíkniefna eru óheimil á íslensku yfírráðasvæði. Eins og frumvarpið er skilið er ætlunin að kaup og varsla ávana- og fíkniefna, og þá kaup og varsla magns sem miðast við neysluskammt verði refsilaus, en önnur varsla og kaup umfram það magn verði áfram bönnuð á íslensku yfírráðasvæði. Að mati lögreglustjóra er því afar mikilvægt að hafa hugtökin „*varsla*“ og „*kaup*“ áfram í núgildandi lögum, á þeim stað þar sem þau eru, til að leggja áherslu á hver meginreglan er í þessu sambandi, en svo lýsa undantekningunni í sérstakri málsgrein sem þá lýsir undantekningu frá meginreglunni. Verði þessi leið ekki farin er hætt við því skýrleikakrafa refsiréttar sé ekki uppfyllt, og þá þannig að þeir sem hafa meira efni á sér en til er ætlast, eða kaupa meira magn af efni, muni ekki sæta neinum viðurlögum, sem er andstætt bannreglunni sem er í gildi og er ætlað að vera áfram í gildi að

meginstefnu til eins og frumvarpið verður skilið. Að mati lögreglustjóra er óheppilegt hvernig setningin „*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*“ kemur í kjölfar lýsingu á hvar undanþágu er að geyma, og er til þess fallið að valda misskilningi, en einnig er setningin afar óljós og fullnægir ekki skýrleikakröfu refsheimilda þar sem ekki er tilgreint hvað telst vera magn til eigin nota, eða frekari afmörkun á því.

Hugtakið „*til eigin nota*“ í 1.,2.,3. og 4. gr. frumvarpsins, er ekki skilgreint í frumvarpinu sjálfu, en í greinargerð með frumvarpinu er vísað til þess að um sé að ræða „*neysluskammt*“. Það hugtak er ekki skýrt nánar. Þannig er ekki tilgreint í athugasemdum með frumvarpinu hvort um sé að ræða neysluskammt hverju sinni, eða neysluskammt sem miðast við dagsskammt, eða vikuskammt, mánaðarskammt, ársskammt, eða 10 daga skammt líkt og gert er í Portúgal. Eftirláta á ráðherra að taka ákvörðun um það, sem verður að teljast afar misráðið.

Það að hvorug hugtökin eru skilgreind býður upp á veruleg vandkvæði í framkvæmd bæði hjá lögreglu og ákærvaldi líkt og ríkissaksóknari benti á í umsögn sinni um þingskjal 23, 23. mál á 150. löggjafarþingi. Gildir einu þótt sett verði reglugerð sem lýsir neysluskömmtum nákvæmlega, því það leysir ekki þann vanda hvernig eigi að skilja á milli varsla til eigin nota og þegar um er að ræða vörslur í sölu- og hagnaðarskyni þar sem lagaákvæðið sjálft, verði frumvarpið að lögum, er ekki nægilega skýrt. Til skýringar má nefna að á hverju ári eru margir einstaklingar ákærðir fyrir vörslur fikniefna í sölu- og hagnaðarskyni, en þá liggur fyrir mat ákæranda hverju sinni, byggt á rannsóknargögnum, að fikniefnin sem um ræðir séu í það miklu magni að líklegt er talið að efnin séu ætluð til sölu þótt ekki sé unnt að færa sönnur á það. Er þá ákært einungis fyrir vörslur, en tiltekið í verknaðarlýsingu ákæru að vörslurnar séu í sölu- og hagnaðarskyni. Dómstólar hafa þá tekið mið af því við ákvörðun refsingar. Líkt og Lögreglustjórafélagið benti á í umsögn sinni um þingskjal 23, 23. mál á 150. löggjafarþingi, þá eru mörkin milli þess að vera neytandi og seljandi ekki alltaf ljós. Vel þekkt er að neytendur fikniefna fjármagna oft eigin neyslu með sölu á fikniefnum. Þá er það vel þekkt að seljendur fikniefna hafa oft lítið magn fikniefna á sér, til að láta líta svo út sem um neysluskammta sé að ræða.

Verði frumvarpið að lögum geta t.d. allir þeir sem verða ákærðir fyrir vörslur í sölu- og hagnaðarskyni borið því við að um sé að ræða efni til eigin nota, og þá neysluskammta sem dugi um einhvern tiltekinn tíma, á það við um alla sem eru teknir við þá iðju, líka þá sem selja fikniefni nálægt skólalóðum. Lögregla hefur þá ekkert í höndunum til að hrekja þá staðreynd, og vegna óskýrleika refsíákvæðis í lögnum, verði frumvarpið að lögum, eru miklar líkur á því að dæmt verði á grundvelli „*in dubio mitius*“ reglunnar, þ.e. að óskýrleiki refsíákvæðis verði skýrður sakborningi í hag og hann því sýknaður. Hafa ber í huga að vegna áhrifa 1. mgr. 7. gr. mannréttindasáttmála Evrópu hafa auknar

kröfur verið gerðar til skýrleika refsheimilda. Ekki dugar að lýsa refsinaemi í reglugerð, skýra þarf í lögunum sjálfum hvað átt er við um magn til eigin nota.

Þá er það mat lögreglustjóra að rétt hefði verið að leita álits refsiréttarnefndar, sem hefur m.a. það hlutverk að gæta að framangreindu, þ.e. skýrleika refsheimilda, sem og þróun á sviði refsiréttar, áður en frumvarpið var lagt fram á þingi.

Stefnumótun og samráð

Lögreglustjóri bendir á að í tengslum við vinnu frumvarps um neyslurými fór af stað vinna í heilbrigðisráðuneytinu til að reyna að skilgreina neysluskammta. Lögregla fylgdist vel með þeirri vinnu, og er kunnugt um að sú vinna bar á þeim tíma engan árangur, en farin var sú leið, sbr. lög nr. 48/2020, að heimila notanda neyslurýmis að hafa í vörslu sinni það magn ávana- og fíkniefna sem hann ætlar að neyta í neyslurými. Lögreglustjóri féllst á að þessi nálgun væri nægilega skýr og fæli þannig í sér skýra afmörkun á því um hvers konar vörslur væri að ræða og að engin hætta væri á að viðkomandi væri með efni í vörslum sínum ætluðu til sölu. Þá eru notendur neyslurýmis þekktir neytendur, um afmarkaðan hóp er að ræða, en notendur bæði skrá sig og magn efna sem þeir ætla að neyta í neyslurýminu, sbr. reglugerð nr. 170/2021 um neyslurými. Sambærileg nálgun er ekki tæk þegar kemur að afgangavæðingu neysluskammta, enda gjörólíkar aðstæður.

Ekki liggur fyrir hvort einhver vinna sé í gangi í ráðuneytinu núna um afmörkun neysluskammta, en ekki hefur verið óskað eftir samráði við lögreglustjóra í þeim efnum. Í athugasemdum með 4. gr. er vikið að því að mikilvægt sé að reglugerðin um neysluskammta verði tilbúin á sama tíma og lögin taka gildi, að gera þurfi ráð fyrir ítarlegu samráði við aðila sem skipta máli og er lögregla þar nefnd í dæmaskyni. Að mati lögreglustjóra hefði verið nær að móta heildstæða stefnumótun áður en frumvarpið var lagt fram, þar sem hugað hefði verið að því hverjir séu neytendur og hvernig afgangavæðing neysluskammta fari saman við vinnu um fíkniefnaforvarnir til að verja börn og ungmenni. Einnig til að útskýra betur hvers vegna þessi leið sé talin heppileg fyrir samfélagið sem hér er, en frumvarpið er ekki nægilega skýrt í þeim efnum, en þar er fjallað um skaðaminnkun og að snúa þurfi af braut harðra refsinga.

Nú þegar hefur verið stigið stórt skref með skaðaminnkun að leiðarljósi fyrir þá sem neyta fíkniefna að staðaldri, þ.e. með tilkomu neyslurýma. Ekki er í frumvarpinu vikið að þeim stóra hópi sem neytir fíkniefna endrum og eins, og oft með alvarlegum afleiðingum fyrir sig og aðra. Þá verður ekki talið að hörð refsistefna ríki hér á landi þegar kemur að refsingu fyrir vörslu neysluskammta, í raun þvert á móti, en grunnsekt fyrir fyrsta brot er 50.000 krónur, en nánar er hægt að kynna sér refsingar í fyrirmælum ríkissaksóknara nr. 3/2021 sem aðgengileg eru á heimasíðu embættisins. Telja verður að meðalhófs sé gætt, að sektarrefsing sé með þeim hætti að höggva ekki of nærri viðkomandi, en á sama tíma til þess fallin að hafa sértæk varnaðaráhrif á einstaklinginn

sem er sektaður, en tekið skal fram að hér skortir í raun allar rannsóknir um ítrekunartíðni brota. Þá hefði verið heppilegt að skoða hvort fara ættir aðrar leiðir en að sekta, t.d. beita niðurfellingu saksóknar ef viðkomandi hefur sótt meðferð sem viðurkennd er af heilbrigðisráðuneytinu. Með því móti væri komið til móts við markmið frumvarpsins, þ.e. að meðhöndla eigi vanda vímuefnanotenda í heilbrigðiskerfinu en ekki dómskerfinu.

Þess má geta að íslenska fornvarnarmódelið hefur verið „*flutt út*“ til annarra landa sökum þess hve góður árangur hefur náðst varðandi vímuefnaneyslu ungmenna. Hætt er við að þeim árangri verði stefnt í voða með því að gera vörslur á neysluskömmtum refsilausa, þ.e. „*normalisera*“ neyslu fíkniefna. Líklegt er að mati lögreglustjóra að aðgengi að fíkniefnum muni verða enn auðveldara ef neyslan er samþykkt af samfélaginu og mun það án ef leiða til aukinnar neyslu og aukins kostnaðar samhliða henni. Þá horfir það einkennilega við að ætla að miða bann á kaupum og vörslum neysluskammta fíkniefna við einstaklinga yngri en 18 ára en ekki yngri en 20 ára eins og gert er í áfengislöggjöfnni. Rannsóknir sýna að heilinn í ungmönnum er ekki þroskaður fyrr en um 25 ára aldur og hugræn geta hans minnkar við neyslu kannabisefna, auk þess sem reglulegir notendur eiga á hættu að þróa með sér geðraskanir. Rannsóknir þessar eru fremur nýlegar og því ráð að hafa niðurstöður þeirra í huga þegar farið er af stað í þá vegferð að ætla að afglæpavæða neysluskammta.

Haldlagning og upptaka efna

Samkvæmt 3. gr. frumvarpsins er tillaga gerð um að efni sem séu í vörslu einstaklinga 18 ára og eldri verði ekki gerð upptæk sé magn þeirra innan þess marka sem getur talist til eigin nota. Í athugasemdum með 3. gr. kemur fram með þessu sé tryggt að lögregla geti ekki haldlagt efnin, jafnvel þótt þeirra kunni að hafa verið aflað með ólögmetum hætti. Gerðar eru alvarlegar athugasemdir við þetta. Ekki verður annað séð en að afar lítil þekking sé hér á heimildum lögreglu, að verið sé að rugla saman haldlagningu og upptöku. Þá er ljóst að þeir sem standa að frumvarpinu hafa ekki hugsað dæmi til enda hvernig á að vinna þessi mál. Ef lögregla hefur afskipti af manni sem er með efni á sér sem hann segir vera til eigin nota, þá ber lögreglu, samkvæmt frumvarpinu, að láta manninn afskiptalaus. Slíkt er ekki að ganga upp, því öðruvísi getur lögregla ekki staðreynt að um neysluskammt sé að ræða. Nauðsynlegt er að haldleggja efnið til frekari skoðunar, en lögregla getur ekki staðreynt efni, styrkleika og magn á vettvangi þar sem hún hefur ekki búnað til þess. Ekki er vikið að þessum atriðum í frumvarpinu sem er ákaflega bagalegt. Rétt er að benda á að sum efni eru svo sterk að einungis örlítið magn getur búið til marga neysluskammta. Til að framkvæmdin sé í lagi og í samræmi við bannreglu ávana- og fíkniefnalaga, sem kveða á um að varsla og meðferð ávana- og fíkniefna er óheimil á íslensku forráðasvæði, verður að haldleggja efnið. Hvað varðar upptöku efna þá bendir lögreglustjóri á umsögn ríkissaksóknara til frumvarps til laga um breytingu á lögum um ávana- og fíkniefni (150. löggjafarþing, 23. mál) að rétt sé

að gera öll efni sem finnast á íslensku forráðasvæði upptæk, enda þangað komin/tilkomin á ólögmatan hátt.


F.h.k.
Hulda Elsa Björgvinsdóttir
sviðstjóri ákærusviðs