



Nefndarsvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Akureyri 18. febrúar 2022.

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu um lögum um ávana- og fíkniefni, nr. 65/1974, afgangur af neysluskammta, þingskjal 24, 24. mál.

Lögreglustjórnin á Norðurlandi eystra hefur borist til umsagnar ofangreint frumvarp þar sem markmið er að breyta lögum um ávana- og fíkniefni, nr. 65/1974, á þá leið að varsla á takmörkuðu magni af ávana- og fíkniefnum og lyfseðilsskyldum lyfjum til eigin nota, svokölluðum neysluskömmum, verði heimiluð.

Lögreglustjórnin á Norðurlandi eystra getur ekki stutt frumvarpið og telur það að undirbúningur fyrir stefnubreytingu sem þessa hafi ekki verið nægur. Þá hafi forvarnastarf ekki verið aukið eða fjölgun meðferðaúrræða tryggð. Vandséð er hvernig verja eigi börn og ungmenni á sama tími og afgangur af neysluskömmum.

Tilfni og markmið frumvarpsins er að afnumið verði bann við vörslu neysluskömmu vímuefna.

Öll fíkniefni undir auk lyfja

Það þykir of langt gengið með frumvarpinu þar sem það tekur til allra tegunda fíkniefna en ekki einstakra efna. Ekki skal lagt mat á það hér hvaða fíkniefni er minnst skaðlegt enda ljóst að þau eru öll skaðleg. Þó hafa önnur ríki farið þá leið sérstaklega í Bandaríkjunum að heimila vörslur á kannabis. Það þætti kannski eðlilegra skref að stíga við slíka stefnubreytingu og meta afleiðingar þess í stað þess að varsla neysluskömmu allra efna t.d.; kókaíns, amfetamíns, MDMA, heróíns, morfíns, metamfetamíns, krakks o.fl. verði gerð refsilaus á einu bretti. Embættið varar við þessu.

Þá gerir frumvarpið einnig ráð fyrir því að heimilt sé að varsla lyfseðilsskyld lyf teljist þau til eigin nota. Þar með er búið að afnema þá grundvallarreglu að sá sem hefur fengið lyfseðilsskyld lyf afhent hafi einn heimild til að kaupa þau, móttaka og varsla. Lyfseðilsskyld lyf mega þannig ganga kaupum og sölum fari magnið ekki yfir það sem áætlað er til einkanota. Þetta þykir varhugavert enda ekki ástæða til að bæta á þann vanda sem notkun á lyfseðilsskyldum lyfjum er, þvert á móti hefði verið talið eðlilegra að þrengja lagaumhverfi þessara lyfja enda skaðsemi þeirra gríðarleg við misnotkun. Skemmst er að minnasta faraldurs óþjóða sem geisar víða um lönd.

Ekki hörð refsistefna

Það er mat embættisins að hörðum refsingum sé ekki beitt fyrir vörslur fíkniefna á Íslandi. Þá er á það bent að neysla er ekki óheimil heldur varsla, sala, kaup etc. Við vörslubrotum fíkniefna liggur sektarrefsing þar sem fjárhæð miðast við magn. Lágmarkssekt er 50.000 kr. og svo leggst



við sektarfjárhæð fyrir hvert byrjað gramm eftir því hvert efnið er, hvert byrjað gramm af kannabis varðar til dæmis 4.000 kr. sekt og samtals verður sektin því 54.000 kr. Fangelsisrefsingar eru ekki dæmdar fyrir vörslur fíkniefna og ítrekunaráhrif eru engin. Annað getur gilt um sölu fíkniefna en ekki er óalgengt að fyrir sölu séu þó dæmdar sektir. Embættið þekkir ekki til þess að afplánun vararefsinga fari fram vegna vörslubrota. Þá fara sektir undir 100.000 kr. ekki á sakaskrá.

Samanburður við önnur lönd

Rétt þykir að benda á að þau ríki sem Ísland horfir að öllu jöfnu til við samanburð á milli ríkja, þ.e. Noregur, Danmörk, Svíþjóð, Finnland, Bretland, Frakkland og Þýskaland og jafnvel Holland og Kanada, hafa ekki farið þá leið sem hér er lögð til. Í þessum ríkjum telst neysla fíkniefna almennt ekki refsiverð, en varsla, kaup og sala fíkniefna telst refsivert athæfi og liggja við sektir og/eða fangelsisrefsing. Þar sem í greinargerð með frumvarpinu er vísað sérstaklega til vinnu sem staðið hefur yfir í Noregi varðandi heildarendurskoðun vímuefnalöggjafarinnar er á móti bent á að frumvarp þess efnis hefur ekki náð fram að ganga í norska Stórþinginu.

Í frumvarpinu er vísað til landa sem hafa farið þá leið að afgangur af vímuefni með mismunandi aðferðum, annaðhvort að hluta til eða að öllu leyti og í dæma skyni nefnt Portúgal, Tékkland, Sviss, Úrúgvæ, Kosta Ríka, Ekvador og Argentínu. Þá er einnig vísað til þess að nokkur lönd Evrópusambandsins hafi þegar skilgreint neysluskammta eða miði refsinnæmi við ákveðið lítið magn efna, sem þá gætu talist vera til eigin neyslu, en það eru Portúgal, Spánn, Ítalía, Slóvenía, Króatía, Búlgaría, Tékkland og Lettland, en þessi lönd eru ekki á meðal þeirra landa sem Ísland horfir að öllu jöfnu til við samanburð í lagasetningu enda menning þeirra og samfélagsgerð sumra þeirra gjörólík okkar.

Þá þykir ekki hægt að bera stöðuna á Íslandi saman við stöðuna í Portúgal. Líkt og fram kemur í frumvarpinu geisaði þar HIV faraldur meðal fólks sem sprautaði sig með fíkniefnum og dauðsföllum fjölgaði mikið. Portúgalar aflögðu fangelsisrefsingar vegna vörslu neysluskammta en fólk er ekki fangelsað fyrir vörslur á neysluskömmum á Íslandi. Neysla, kaup og varsla á fíkniefnum til eigin nota varðar enn viðurlögum í Portúgal, fólk fer bara ekki í fangelsi. Þá var meðferðarúrræðum fjölgað og fræðsla aukin. Hér á landi ætti því að duga okkur að fjölga meðferðarúrræðum og auka fræðslu. Það ættu allir að geta tekið undir.

Upptaka og haldlagning

Þá er lagt til með frumvarpinu að fíkniefni verði ekki gerð upptæk sem eru í vörslu einstaklinga 18 ára og eldri þegar magnið telst til eigin nota. Þá segir í greinargerð með frumvarpinu og athugasemd við 3. gr. frumvarpsins að lögregla eigi ekki að haldleggja efnin. Þarna þykir gæta misskilnings um upptöku annars vegar og haldlagningu hins vegar og ekki ljóst hvernig lögreglu ber að vinna þessi mál. Ef lögregla á að geta kannað hvort um neysluskammt er að ræða eða ekki er henni nauðsyn að haldleggja efnið. Lögregla getur ekki staðreynt efni, styrkleika og magn á vettvangi þar sem hún hefur ekki búnað til þess. Þá er rétt að benda á að sum efni eru það sterk að örlítið magn þarf til að búa til marga neysluskammta. Þá þykir afar óeðlilegt að ekki fari fram upptaka efna sem eru ólögleg á íslensku yfirráðasvæði hvenær sem til þeirra næst, enda séu efnin þangað komin eða tilkomin á ólögmetan hátt. Þá má benda á stöðu lögreglumanns sem afhendir neytanda fíkniefni sem til skoðunar eru ef viðkomandi skaðast eða lætur lífið af neyslu þeirra. Því er velt upp hvort ekki þurfi að koma til ákvæði um ábyrgðarleysi lögreglu í slíkum tilvikum verði frumvarpið að lögum. Myndi



heilbrigðisstarfsmaður afhenda sjúklingi efni til inntöku sem hann veit ekki hvað er. Þetta þarf að hugsa til enda. Uptaka efnanna ætti að gilda í öllum tilvikum.

Þá er á það bent að í frumvarpi sem lagt fram á norska Stórþinginu um 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 yrði þeim aðilum sem teknir yrðu með neysluskammta gert skylt að sækja fund hjá félagsþjónustu sveitarfélaganna þar sem þeim yrði boðin fræðsla og aðstoð. Samhliða þessum breytingum á að efla forvarnarstarf og fjölga meðferðarúrræðum. Frumvarpið náði ekki fram að ganga, en þó er tekið undir með Norðmönnum að lögregla eigi ávallt að stöðva notkun og gera efni upptæk.

Forvarnir og meðferðarúrræði

Með vísan til þess sem lagt er upp með í Noregi vakna áleitnar spurningar hvernig eigi að vinna að forvörnum gegn neyslu fíkniefna og hvenær slíkt á að koma til. Að mati embættisins hefði stefnubreyting sem þessi átt að krefjast mikils undirbúnings og markvissra forvarna. Þá þyrfti einnig að fjölga meðferðarúrræðum enda má búast við því að neysla fíkniefna verði almennari en hún er nú. Flest allt ungt fólk fer að lögum og bann við fíkniefnaneyslu á íslensku forráðasvæði heldur mörgum frá því að nota fíkniefni. Það má því leiða líkur að því að það aðhald hverfi og fleiri leiti í fíkniefnaneyslu. Þá varar embættið við að með því að gera vörslur á neysluskömmtum refsilausar sé verið að „normalisera“ neyslu fíkniefna. Líklegt verði að telja að aðgengi að fíkniefnum muni verða enn auðveldara ef neyslan er samþykkt af samfélaginu og að afleiðingin verði aukinn kostnaður samhliða aukinni neyslu.

Í dag er því almennt haldið fram að auðveldara sé að nálgast fíkniefni heldur en áfengi. Fíkniefnaneysla er enn að aukast og mikið er orðið um íslenska framleiðslu og þá hefur styrkleiki efna einnig aukist. Áfengiskaupaaldur er 20 ára og óheimilt er að afhenda börnum og fólki undir 20 ára áfengi. Með frumvarpinu er lagt til að aldurstakmarkið við refsileysi neysluskammta verði 18 ár. Alvarlegar athugasemdir eru gerðar við það. Er vilji til þess að staðan verði sú að það eigi að taka áfengi af 19 ára ungmenni án þess að taka fíkniefni og lyfseðilskyld lyf þurfi lögregla að hafa afskipti af viðkomandi.

Börn

Þegar lögregla verður vör við neyslu og vörslu fíkniefna á heimilum barna er tilkynnt um það til barnaverndar. Ef varsla á neysluskömmtum verður gerð refsilaus munu þessi mál jafnvel ekki koma inn á borð lögreglu sem verður til þess að barnavernd fær ekki upplýsingar og getur ekki aðstoðað börnin og foreldra þeirra til að sinna sínum skyldum gagnvart öruggu uppeldi barna sinna. Þannig er skautað framhjá skaðlegum áhrifum þess að barn alist upp við neyslu og vörslur ávana- og fíkniefna á heimili sínu. Sá þáttur er varðar börn neytenda þarfnast frekari skoðunar og undirbúnings eigi frumvarpið að verða að lögum.

Þá segir í greinargerð með frumvarpinu að í **sumum** tilvikum kunni að vera rétt fyrir lögreglu að gripa inn í neyslu ólögráða barns með það að markmiði að vernda barnið fyrir skaðlegum áhrifum fíkniefnaneyslu. Slíkt inngrip geti þó aðeins komið til af þeirri ástæðu að það sé barninu fyrir bestu en ekki vegna þess að varsla fíkniefna sé skilgreind sem óheimil. Þess vegna sé í frumvarpinu lögð til lagaheimild fyrir lögreglu til þess að haldleggja fíkniefni í fórum barns þegar slíkt inngrip samrýmist hagsmunum barnsins. Hvernig má það vera að það samrýmist



ekki í öllum tilvikum hagsmunum barnsins? Á lögregla að láta vörslur og fíkniefnaneyslu barna afskiptalaus nema í undantekningartilvikum? Að öðru leyti er vísað er til umfjöllunar um upptöku og haldlagningu hér að ofan.

Magn til eigin nota

Með frumvarpinu er gert ráð fyrir því að ráðherra setji reglugerð um hvaða magn ávana- og fíkniefna getur talist til eigin nota. Við mat á því hvaða magn teljist til eigin nota skuli viðað við 10 daga neysluskammt. Áleitnar spurningar vakna við hvaða notendur eigi að miða magn til eigin nota og hvað telst neysluskammtur í því tilliti og sömuleiðis hvað telst 10 daga neysluskammtur.

Í frumvarpinu er vísað til þess að nokkur lönd hafi farið þá leið að skilgreina neysluskammta fyrir tiltekin efni. Í dæma skyni er meðal annars nefnt að Hæstiréttur Spánar hafi skilgreint og miðað 5 daga neysluskammt við 100 g af kannabis, 2,4 g af alsælu, 3 g af heróíni og 7,5 g af kókaíni. Miðað við sömu viðmið og 10 daga neysluskammt væri á Íslandi verið að tala um 200 g af kannabis, 4,8 g af alsælu, 6 g af heróíni og 15 g af kókaíni sem leyfilegar vörslur til eigin nota – sem 10 daga neysluskammt. Í frumvarpinu er vísað til þess að líta mætti til þeirra brota sem ekki fara lengur á sakaskrá og sé sektarfjárhæð yfirfærð á magn efna sé um að ræða 12 g af kannabis, eina kannabisplöntu, fimm skammta af LSD, þrjár MDMA töflur eða 2 g af kókaíni. Ekki er tekið til þess í frumvarpinu hvernig skuli farið með mál þegar um er að ræða vörslur fleiri en einnar tegundar ávana- og fíkniefna og/eða lyfseðilsskyldra lyfja.

Athugasemdir eru gerðar við þetta og er skilgreining um magn til eigin nota talin verða að standa í lögum í samræmi við kröfuna um skýrleika refsheimilda. Þá er lykilatekið að hugtakið *varsla* falli ekki út úr ákvæði 2. greinar. Að öðrum kosti yrði vandséð hvenær ætti að refsa fyrir vörslur sem fara út fyrir það magn að efnin teljist til eigin nota. Ef vafi er um það vegna ófullnægjandi reglugerðarsetningar eða skort á skýrleika er bannreglan ónothæf sama hvert magnið er. Sú meginregla gildir í íslensku réttarfari að allan vafa skuli skýra sökunaut í hag, *in dubio pro reo*.

Þá er bent á að mörkin á milli þess að vera neytandi og seljandi eru ekki alltaf ljós. Neytendur fjármagna oft eigin neyslu með sölu og vel þekkt að seljendur fíkniefna hafa oft lítið magn fíkniefna á sér til að láta líta svo út að um neysluskammta sé að ræða. Þannig geti verið erfitt að skilja á milli varslna til eigin nota og varslna í sölu- og dreifingarskyni.

Á það er bent að með lögum nr. 84/2018 um bann við tilteknum frammistöðubætandi efnum og lyfjum var varsla eða meðferð efna og lyfja aðeins gerð refsiverð þegar haldlagt magn efna er umfram það sem talist getur til eigin neyslu. Bent er á að í lögnum er ákvæði um fræðslu þ.e. að það ráðuneyti sem fer með fræðslumál skuli í samráði við ráðuneyti og embætti landlæknis sjá til þess að fram fari fræðsla í því skyni að draga úr og koma í veg fyrir heilsutjón af völdum neyslu frammistöðubætandi efna. Æskilegt hefði verið eins og áður hefur verið nefnt að þungi hefði verið settur í forvarnir áður en frumvarpið var lagt fram og jafnvel bundnar í lög líkt og í framangreindum lögum.



Skipulögð brotastarfsemi og verkefni lögreglu

Með því að varsla verði heimil upp að ákveðnu magni má gera ráð fyrir að aðgengi aukist að fíkniefnum, sala eykst sem getur haft þau áhrif að skipulögð glæpastarfsemi eflist enn frekar. Fíkniefnasala er ein þeirra algengustu leiða sem notaðar eru til að fjármagna skipulagða glæpastarfsemi. Með auknum umsvifum í fíkniefnasölu á Íslandi má þess vegna gera ráð fyrir að fjármögnun skipulagðrar brotastarfsemi verði auðveldari.

Fjölmargar bannreglur gilda í íslenskum lögum í því skyni að auðveldara sé að halda uppi reglu, tryggja frið og öryggi fólks. Þannig er ölvun á almannafæri refsiverð en ekki er refsivert að vera undir áhrifum fíkniefna á almannafæri og fyrirhugað frumvarp verður til þess að varsla er það ekki heldur. Erfitt verður að hafa afskipti af fólki undir áhrifum enda þurfa handtökuskilyrði að vera uppfyllt til að hægt sé að fjarlægja menn sem eru til óþurftar og ama vegna neyslu sinnar. Þá er bent á að reykingar eru til dæmis bannaðar á veitingastöðum og skemmtistöðum en ekki stendur til að banna fíkniefnaneyslu á þessum stöðum. Menn geta því óáreittir neytt fíkniefna fyrir allra augum verði frumvarpið að lögum. Þetta mætti koma í veg fyrir með fyrirhugaðri leið Norðmanna þ.e. að stöðva notkun, verði lögregla vör við slíkt og gera efni upptæk. Þetta þarfnast nánari skoðunar.

Þá hlýtur að þurfa að skoða stöðu landsins í alþjóðlegu samhengi og þá staðreynd að á einu eðlilegu ári koma um 2,2 milljónir ferðamanna til landsins sem er sexfaldur íbúafjöldinn. Horfa þarf til annarra landa þar sem reynt er að verjast ákveðnum tegundum ferðamennsku og má nefna Hollendinga í því sambandi. Frumvarp það sem nú liggur frammi gæti haft áhrif á hvers konar ferðamenn koma til landsins. Þá er bent á að ekkert Norðurlandanna hefur gengið eða fyrirhugar að ganga jafn langt og frumvarpið gerir í svonefndri afglæpavæðingu neysluskammta og er varað við því.

Verkefni lögreglu verða áfram ærin þrátt fyrir að frumvarpið verði að lögum en eins og tölur sýna þá hefur akstur undir áhrifum fíkniefna og lyfseðilsskyldra lyfja aukist töluvert á meðan dregið hefur úr akstri undir áhrifum áfengis. Með aukinni neyslu má búast við að akstur undir áhrifum fíkniefna muni aukast enn frekar með tilheyrandi hættu fyrir vegfarendur. Það er því tómmt mál að mati embættisins meðal annars vegna þessa að tala um sparnað í refsivörsluferfinu vegna fyrirhugaðs frumvarps.

Lokaorð

Í frumvarpinu segir að skipa skuli starfshóp til að hafa eftirlit með áhrifum og ávinningi ag afglæpavæðingu vörslu neysluskammta vímuefna. Þá skuli starfshópurinn m.a. gera tillögur til ráðherra um hvernig megi ráðstafa fjárhagslegum ávinningi af lagabreytingunni til að styrkja skaðaminnkunnar- og forvarnarstarf. Hvorki kemur fram hver fjárhagslegur ávinningur er af því að afglæpavæðingu neysluskammta né hvernig hann er fenginn. Vandséð er að það verði nokkur fjárhagslegur ávinningur afglæpavæðingu neysluskammta heldur þvert á móti.

Að sama skapi bendir embættið á að töluverður vafi er á því hvort að staðan væri betri á Íslandi í fíkniefnamálum ef ekki hefði gætt aðhalds með bannreglu fíkniefnalöggjafarinnar. Embættið leyfir sér að efast um það. Fíkniefnaneysla fólks er víða alvarleg og þekkt að neytendur fjármagna neyslu sína bæði með sölu fíkniefna, innbrotum og annars konar lögbrotum. Æði



oft er lögregla með einstaklinga undir höndum sem hafa hlotið mikinn skaða af völdum fíkniefna og vill lögregla ekki sjá þeim fjölga.

Með frumvarpinu er fyrirhugað að heimila vörslur til eigin nota og með því að fella á brott orðið vörslur í 1. mgr. og 4. mgr. 2. gr. laganna – bannreglunni sem er í gildi og er ætlað að vera áfram í gildi – sé í raun verið að heimila allar vörslur. Ef ekki er skýrt kveðið um í lögnum að vörslur séu refsiverðar er vandséð hvernig hægt verði að ákæra t.d. í málum þar sem einstaklingar eru með magn umfram það sem telst til einkanota – það stenst ekki kröfur um skýrleika refsheimilda. Kaup og sala, afhending og móttaka fíkniefna er þó áfram óheimil. Þannig er ákveðin þversögn fólgin í því að móttaka sé ólöglegt en varslan ekki, því varslan byggir þá á ólöglegri móttöku. Þannig mætti refsa fyrir að hafa móttækið ólögleg efni. Aðili sem kaupir og móttækur efni til eigin nota gerist þannig brotlegur, þó varslan sem slík væri ekki refsiverð. Augljóst virðist vera að sala fíkniefna muni aukast og þar með ólögleg sala fíkniefna sem ávallt er ólögleg. Þá er einnig á það bent að flest fíkniefni koma ólöglega til landsins en eiga engu að síður að vera lögleg í höndum neytandans. Þetta þykir varhugavert.

Þá er það mat embættis Lögreglustjórans á Norðurlandi eystra að rik þörf er á að leita áhlits refsiréttarnefndar, sem hefur meðal annars það hlutverk að gæta að skýrleika refsheimilda og þróun á sviði refsiréttar.

Embætti Lögreglustjórans á Norðurlandi eystra getur ekki stutt frumvarpið.

Virðingarfyllt,
f.h. Lögreglustjórans á Norðurlandi eystra,


Agnes Björk Blöndal, fulltrúi.
