

Frumvarp til laga

um framleiðslu, sölu og meðferð kannabisefna.

Flm.: Pawel Bartoszek, Jón Þór Ólafsson, Gunnar Hrafn Jónsson,
Sigrún Ingibjörg Gísladóttir.

1. gr.

Markmið.

Markmið þessara laga eru skaðaminnkun, bætt lýðheilsa, fækkun neyslutengdra glæpa, afnám refsinga vegna neyslu ákveðinna tegunda vímuefna, bætt öryggi og réttindavernd notenda, vernd barna og ungmenna og tekjuöflun fyrir ríkissjóð.

2. gr.

Skilgreiningar.

Kannabis í lögum þessum er hver sú vara sem inniheldur tetrahydrokannabinól (THC), þ.m.t. maríjúana, hass og kannabisolía.

3. gr.

Framleiðsla.

Þeim sem náð hafa 20 ára aldri er heimilt að rækta og framleiða kannabis til einkanota. Ráðherra veitir leyfi til ræktunar og framleiðslu á kannabisvörum til almennrar neyslu. Þeir sem vinna við framleiðslu á kannabisvörum skulu hafa náð 20 ára aldri. Ráðherra er heimilt að setja nánari reglur um framleiðslu á kannabisvörum í reglugerð.

4. gr.

Aldursmörk.

Ekki má selja eða afhenda einstaklingi sem ekki hefur náð 20 ára aldri kannabisefni. Heimilt er að leggja hald á kannabisefni hjá þeim sem hafa ekki náð 20 ára aldri.

5. gr.

Smásala.

Heimilt er að reka verslanir með kannabisefni og vörur til framleiðslu þeirra og neyslu. Sveitarfélög veita starfsleyfi til reksturs verslana skv. 1. málsl. Þeir sem afgreiða kannabis í slíkum verslunum skulu hafa náð 20 ára aldri. Ráðherra er heimilt að setja nánari reglur um starfsemi slíkra verslana. Sveitarfélögum er heimilt að kveða á um viðbótarskilyrði um afgreiðslutíma, framboð annarrar vöru og nálægð við annars konar þjónustu. Neysla kannabisefna í verslunum skv. 1. málsl. er óheimil.

6. gr.

Veitingasala.

Heimilt er reka kannabisveitingastaði. Um leyfisveitingar til slíkra staða fer eins og um veitingastaði í flokki II skv. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 85/2007, um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald. Sveitarfélögum er heimilt að setja viðbótarskilyrði um afgreiðslutíma þeirra og nálægð við aðra þjónustu. Kannabis sem selt er á slíkum stöðum er ætlað til neyslu á staðnum. Óheimilt er að veita áfengissöluleyfi til kannabisveitingastaða.

7. gr.

Merkingar.

Öll kannabisefni, hvort sem þau eru seld í smásölu eða á veitingastað, skulu innihalda upplýsingar um THC-hlutfall.

Kannabisefni sem seld eru í smásölu skulu vera í einlitum gráum umbúðum merktum svartri áletrun á hvítum fleti þar sem fram kemur nafn framleiðanda og vöruheiti og tegund vöru, nánari innihaldslýsing og viðvörun um skaðsemi neyslu á kannabis.

Ráðherra er heimilt að setja reglur um nánari útfærslu þessa ákvæðis.

8. gr.

Auglýsingar.

Óheimilt er að auglýsa kannabisefni sem og áhöld og hráefni sem ætluð eru til neyslu og framleiðslu þeirra. Óheimilt er í auglýsingum að hvetja til neyslu kannabisefna.

9. gr.

Kannabisgjald.

Greiða skal til ríkissjóðs sérstakt gjald, kannabisgjald, af kannabisefnum sem framleidd eru hér á landi eða flutt inn til landsins.

Fjárhæð gjaldsins skal vera 2.000 kr. á hvert gramm af THC.

Að öðru leyti fer um innheimtu kannabisgjalds eins og um innheimtu áfengisgjalds samkvæmt lögum um gjald af áfengi og tóbaki, nr. 96/1995.

Ráðherra er heimilt með reglugerð að setja nánari reglur um innheimtu kannabisgjalds.

10. gr.

Refsiákvæði.

Brot á ákvæðum 3. gr. varða sektum.

Brot á ákvæðum 4.–6. gr. varða sektum og sviptingu viðkomandi starfsleyfis.

Brot á ákvæðum 7. gr.–9. gr. varða sektum.

11. gr.

Gildistaka.

Lög þessi taka gildi 1. júlí 2018.

12. gr.

Við gildistöku laga þessara verður eftirfarandi breyting á lögum um ávana- og fíkniefni, nr. 65/1974, með síðari breytingum: Orðin „Cannabis (Kannabis, Marihuana, Hass)“ og orðin „Cannabis harpax“ í 6. gr. falla brott.

Greinargerð.

I. Almenn.

Sú bannstefna sem rekin hefur verið á undanförunum áratugum hefur kostað milljónir manna lífið um allan heim, jaðarsett ótal einstaklinga, kostað hið opinbera mikla fjármuni en á sama tíma hafa þau lýðheilsuáhrif sem liggja að baki banninu ekki náð fram að ganga. Sú nálgun að líta á vímuefni sem ógn og berjast gegn neyslu þeirra með löggæslu og réttargæslukerfinu hefur í reynd búið til aðra, síst minni ógn. Sú ógn er öryggisógn sem stafar af völdum skipulagðrar glæpastarfsemi sem fylgir sölu á vímuefnum.

Kofi Annan, fyrrverandi aðalritari Sameinuðu þjóðanna, orðaði þetta svo á World Economic Forum í janúar 2014: „Það er trú mín að eiturlyf hafi eyðilagt líf margra, en röng stefna stjórnvalda hefur eyðilagt líf miklu fleiri. Við þurfum að horfa á stefnuna og spyrja okkur einlæglega og heiðarlega; virkar hún? Ef hún virkar ekki, höfum við hugrekki til að breyta henni?“ Kofi Annan fór fyrir alþjóðaráði um fíkniefnastefnu (Global Commission on Drug Policy) sem sumarið 2011 gaf út skýrslu þar sem færð eru sannfærandi rök fyrir því að stríðið gegn fíkniefnum hafi ekki náð tilætluðum árangri og leita þurfi markvissari leiða sem byggjast á mannúðlegum og vísindalegum grunni til að vinna gegn samfélagslega neikvæðum afleiðingum misnotkunar á ólöglegum vímuefnum. Í skýrslu ráðsins frá 2014 um fíkniefnastefnur sem virka er lagt til að fíkniefni verði lögleidd, og þá sérstaklega kannabis, ásamt öfluglu regluverki til að ríkið ráði yfir markaðinum en ekki glæpasamtök.

Ár hvert er yfir þúsund Íslendingum refsað fyrir brot tengd meðferð ólöglegra vímuefna. Eigi slíkar aðgerðir að hafa fælandi áhrif eru þær dýru verði keyptar fyrir þá einstaklinga sem um ræðir. Þeir þurfa að greiða sekt, lenda á sakaskrá og ferðalög þeirra til útlanda eru í einhverjum tilfellum torvelduð.

Mörg ríki heimsins eru enda byrjuð að hverfa frá bannstefnunni. Hér á landi hefur umræða um afglæpavæðingu vímuefna orðin háværi. Afglæpavæðing felur í reynd í sér að hætt verði að refsa fyrir neyslu og vörslu vímuefna, en framleiðsla og sala þeirra verði áfram bönnuð. Að mörgu leyti er slíkt vissulega réttarbót en afglæpavæðing er hins vegar fjarri því að vera eina lausnin þegar kemur að því að snúa við blaðinu gegn bannstefnu í vímuefnamálum. Í raun er þetta frekar sérstök og fordæmislaus lausn. Um flestar vörur sem leyft er að selja til neytenda á annað borð gildir einhver lagarammi, misþröngur eftir því sem talið er þurfa. Þar sem áfengisbanni var aflétt var alls staðar farin sú leið að setja ramma um alla þætti framleiðslu, sölu og neyslu þess. Sambærileg leið er lögð til hér, nema hvað varðar kannabis.

II. Sögulegt yfirlit.

Rekja má upphaf alþjóðlegar samvinnu í baráttunni gegn útbreiðslu vímuefna til fyrstu ára 20. aldarinnar. Vaxandi áhyggjur af neyslu og verslun með ópíum í Kína urðu til þess að Bandaríkin boðuðu til þrettán ríkja ráðstefnu í Shanghai árið 1909 til að ræða mögulegar aðgerðir á alþjóðavísu. Þar samþykktu ríkin að beita sér gegn alþjóðlegri verslun með ópíum. Fljótlega var samstarfið víkkað út og náði einnig til morfíns, heróíns og kókaíns. Á ráðstefnu sem haldin var í Haag 1911–1912 gerðu svo fulltrúar tólf ríkja með sér fyrsta alþjóðlega sáttmálann um aðgerðir gegn útbreiðslu vímuefna (International Opium Convention). Það helsta sem sáttmálinn fól í sér var að ríkin samþykktu reglur um eftirlit með framleiðslu og dreifingu á ópíum, morfíni, heróíni og kókaíni. Þannig máttu aðildarríki aðeins veita útflutningsleyfi til ríkis sem heimilaði innflutning. Á ráðstefnunni var einnig rætt um hvort sáttmálinn ætti líka að ná til kannabisefna en um það náðist ekki samkomulag.

Notkun vímuefna jókst víða mjög mikið á árum fyrri heimsstyrjaldarinnar. Haag-sáttmálinn varð hluti af friðarsamningunum sem bundu enda á styrjöldina. Þegar Þjóðabandalagið, forveri Sameinuðu þjóðanna, var stofnað tók það Haag-sáttmálann undir sinn verndarvæng. Áhersla Þjóðabandalagsins var fyrst um sinn einkum á eftirlit með framleiðslu og verslun með þau vímuefni sem sáttmálinn náði til. Boðað var til annarrar alþjóðlegrar ráðstefnunnar í Genf 1924. Þar átti að ræða aðgerðir til að tryggja framfylgd sáttmálans frá 1912 og ræða frekari takmarkanir á framleiðslu og verslun með ópíum, morfín og kókaín. Á öðrum degi ráðstefnunnar lagði fulltrúi Egyptalands til að kannabis yrði bætt við listann yfir efni sem sáttmálinn næði til. Tillagan naut stuðnings Suður-Afríku, þar sem bann við ræktun, sölu, vörslu og neyslu hafði tekið gildi 1922, en einnig Tyrklands, Grikklands og Brasilíu en öll þau ríki höfðu gert tilraunir með að banna kannabis með takmörkuðum árangri. Málið var sett í undirnefnd og þar sem fæst ríki höfðu mikla reynslu af áhrifum kannabisnotkunar naut tillaga Egypta töluverðs stuðnings. Það fór svo að undirnefndin lagði ekki einungis til að kannabis yrði tekið inn í sáttmálann, heldur lagði hún til algert bann á notkun efnisins. Þessu mótmæltu Bretar, Indverjar og Hollendingar og töldu tillöguna hindrun á alþjóðaviðskiptum og afskipti af innanlandsmálum og löggjöf. Niðurstaðan varð sú málamiðlun að kannabis var fært undir sáttmálann en aðeins með þeim hætti að bannað var að flytja kannabis til ríkja þar sem það var ólöglegt og sérstakt leyfi þurfti til að flytja það til þeirra ríkja sem leyfðu notkun þess.

Bandaríkjamenn, sem á þessum árum voru farnir að aðhyllast bannstefnu, höfðu á ráðstefnunni í Genf lagt til bann við ópíumverslun, sem naut ekki stuðnings annarra ríkja. Í kjölfarið yfirgáfu fulltrúar Bandaríkjanna ráðstefnuna og drógu sig út úr samstarfinu. Þegar þarna var komið höfðu ýmis ríki Bandaríkjanna sett lög sem takmörkuðu framleiðslu og sölu á vímuefnum, þar á meðal kannabis. Stjórnvöld töldu nauðsynlegt að grípa til aðgerða alríkisstigi til að berjast gegn útbreiðslu vímuefna. Í því skyni var sérstök stofnun, Federal Bureau of Narcotics, sett á fót 1930. Lög sem takmörkuðu mjög framleiðslu, innflutning og dreifingu á kókaíni og ópíum höfðu verið sett á alríkisstigi 1914. Hin nýja stofnun fór fljótlega að beita sér fyrir sams konar lagasetningu um kannabis og vildi gera neyslu og vörslu þess refsiverða. Þrátt fyrir að Bandaríkin hefðu dregið sig út úr alþjóðlegu sáttmálanum voru áhrif landsins mikil í alþjóðlegri umræðu um vímuefni. Bandaríkin höfðu enn aðgang að alþjóðasamstarfinu í gegnum áheyrnaraðild að samstarfinu í tengslum við sáttmálann. Umræður um aukna ólöglega verslun með vímuefni hélt áfram á alþjóðavísu og boðað var til ráðstefnu í Genf 1936. Þar reyndu Bandaríkjamenn að fá fram breytingar á þeirri stefnu sem hafði verið rekin á alþjóðvettvangi. Tillögur Bandaríkjanna gengu út á að ræktun, framleiðsla og dreifing vímuefna yrði gerð refsiverð. Aðrar þjóðir studdu ekki tillöguna og enn gengu fulltrúar Bandaríkjanna af fundi án þess að skrifa undir sáttmálann. Ári síðar var hins vegar í Bandaríkjunum samþykkt löggjöf á alríkisstigi sem beindist gegn kannabis, m.a. vegna mikils þrýstings frá FBN. Þó svo að lögin hafi að nafninu til átt að skattleggja kannabisefni, var í raun um að ræða nánast algert bann við notkun kannabis.

Tilraunir Bandaríkjamanna til að koma á breytingum á alþjóðavísu héldu áfram. Það var þó ekki fyrr en eftir lok seinni heimsstyrjaldarinnar sem hreyfing komst á hugmyndir Bandaríkjamanna enda staða Bandaríkjanna í alþjóðakerfinu gerbreytt. Við stofnun Sameinuðu þjóðanna var sett á laggirnar sérstök fíkniefnanefnd (Commission on Narcotic Drugs). Á fyrsta fundi hennar 1946 komu í ljós ólík sjónarmið um kannabis þar sem Bandaríkin og Mexíkó deildu um skaðsemi efnisins. Í krafti stöðu sinnar sem stórveldis í alþjóðakerfinu fengu Bandaríkin samþykktu ályktun hjá Sameinuðu þjóðunum 1948 um að ráðist yrði í gerð nýs alþjóðasáttmála um vímuefni sem tæki við af eldri sáttmálum. Í fyrstu drögum að sátt-

mála sem kynnt voru 1950 voru settar fram tvær mögulegar leiðir varðandi kannabis. Sú fyrri fól í sér að kannabis yrði alfarið bannað en þó heimil notkun í litlu magni til vísindarannsóknna. Síðari leiðin viðurkenndi að kannabis gæti haft læknisfræðilegt gildi og samkvæmt henni yrði öll framleiðsla og verslun í höndum ríkiseinkasölu og notkun eingöngu í læknisfræðilegum eða vísindalegum tilgangi. Ekki náðist samkomulag um aðra hvora leiðina og umræðurnar héldu áfram næstu árin. Smátt og smátt náði málflutningur Bandaríkjamanna yfirhöndinni á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og með stuðningi Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar tókst þeim að ná fram samþykkt í fíkniefnanefndinni 1955 um að kannabisefni hefðu ekkert læknisfræðilegt gildi. Í lokadrögum að nýjum alþjóðasáttmála var því að finna kafla um bann við kannabisnotkun.

Alþjóðasamningur um ávana- og fíkniefni (Single Convention on Narcotic Drugs) var loks samþykktur í New York 1961. Aðildarríki samningsins skuldbundu sig til að hafa eftirlit með og takmarka framleiðslu og neyslu á þeim efnum sem samningurinn náði til. Einnig áttu aðildarríki að koma á refsíakvæðum fyrir vörslu, kaup og sölu á umræddum efnum. Þau efni sem samningurinn náði til voru flokkuð í fjóra flokka eftir skaðsemi þeirra. Í þessari flokkun lenti kannabis í 1. flokki eða þeim flokki sem innihélt skaðsömustu og mest ávanabindandi efnin og í 4. flokki sem innihélt hættulegustu efnin. Þar með kvað samningurinn á um að aðildarríkjunum bæri að tryggja með lögum að ræktun, framleiðsla, inn- og útflutningur, dreifing, verslun, notkun og varsla kannabiss væri einungis heimil í læknisfræði- eða vísindalegum tilgangi.

Umræðan um kannabis á alþjóðavettvangi hélt áfram næstu árin. Vinsældir og neysla jukust á 7. áratugnum og kannabis varð helsta viðfangsefni baráttunnar gegn vímuefnum á Vesturlöndum. Sífellt fleiri voru sakfelldir fyrir vörslu og neyslu kannabis og vaxandi efasemda tók að gæta um refsistefnuna. Þó voru bandarísk stjórnvöld enn staðráðin í að hægt væri að uppræta vímuefnaneyslu og Richard Nixon lýsti yfir stríði gegn fíkniefnum 1971. Við endurskoðun fíkniefnasamnings Sameinuðu þjóðanna 1972 náðust ekki fram veigamiklar breytingar á stefnunni gagnvart kannabis. Þó voru gerðar breytingar í þá veru að leggja meiri áherslu á meðferð og endurhæfingu vímuefnaneytenda sem valmöguleika við fangelsisrefsingu. Viðhorfin í Bandaríkjunum tóku að breytast og 1973 varð Oregon fyrsta ríkið til að stíga skref í átt til afgangspavæðingar með því að beita sektum frekar en fangelsisdómum fyrir vörslu neysluskammta. Fleiri ríki fylgdu í kjölfarið á næstu árum og í Evrópu voru gerðar lagabreytingar í Hollandi sem heimiluðu takmarkaða sölu á kannabis. Eftir að Jimmy Carter varð forseti Bandaríkjanna varð stefnubreyting og áherslan lögð á afgangspavæðingu. Ronald Reagan tók hins vegar upp fyrri stefnu og Bandaríkjamenn tóku upp harðari stefnu á alþjóðavettvangi. Þar sem smygl á ólöglegum vímuefnum milli landa hafði aukist gríðarlega á 8. og 9. áratugnum varð til nýr alþjóðasamningur á vettvangi Sameinuðu þjóðanna. Með samþykkt samnings Sameinuðu þjóðanna gegn ólöglegri verslun með fíkniefni og skynvilluefni (United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances) árið 1988 voru festar í sessi skyldur aðildarríkja til að beita refsingum í baráttunni gegn framleiðslu, vörslu og smygli á ólöglegum vímuefnum. Fyrri alþjóðasamningar höfðu lagt meiri áherslu á framleiðsluna og ólöglegt smygl frekar en neytendurna.

Á síðustu árum hefur þróun afgangspavæðingar haldið áfram og fjölmörg ríki í Evrópu og Suður- og Mið-Ameríku beita nú sektum í stað fangelsisdóma fyrir vörslu minni skammta af kannabis. Í Bandaríkjunum hafa mörg ríki farið sömu leið en önnur gengið lengra og lögleitt sölu og vörslu kannabiss upp að vissu marki. Þar að auki hefur Úrúgvæ gert lagabreytingar sem heimila verslun með kannabis en þó undir ströngu eftirliti.

III. Framkvæmd löggjafar víða um heim.

Í *Úrúgvæ* er kannabis lögleg vara. Ríkið hefur samninga við nokkur fyrirtæki varðandi framleiðslu á efninu. Eftirlit með framleiðslunni og útgáfa framleiðsluleyfa er í höndum sérstakrar stofnunar. Ríkið heimilar einungis framleiðslu af fimm tegundum af efninu, með fyrirframákveðnu THC- og CBD- hlutfalli. Verðinu er stýrt af ríkinu.

Aldurstakmark er 18 ár. Einungis íbúum *Úrúgvæ* er heimilt að kaupa efnið og takmörk eru sett á kaupin (40 g á mánuði). Notendur þurfa að framvísa lyfseðili eða skrá sig í sérstakan gagnagrunn.

Dreifingin fer fram með þeim hætti að ríkið kaupir efnið af framleiðendum og selur áfram til lyfsala sem fengið hafa sérstakt kannabissöluleyfi.

Allar tegundir auglýsinga eru bannaðar.

Heimilt er að rækta allt að sex plöntur til eigin nota.

Í *Washington-ríki* Bandaríkjanna er kannabis lögleg vara. Leyfi til framleiðslu eru gefin út af ríkinu sem framkvæmir öryggisprófanir á efninu. Ekki eru takmarkanir á vörutegundum eða THC-innihaldi en merkingar verða að tilgreina THC-innihald. Smásöluverð ræðst af skattlagningu og markaðsöflum.

Aldurstakmark er 21 ár. Íbúum ríkisins er jafnt sem öðrum er heimilt að versla eina únsu (28 g) í hvert skipti. Sölustöðum er óheimilt að selja annað en kannabis eða vörur sem ætlaðar eru til neyslu þess. Fólki undir aldurstakmarki er óheimilt að koma inn í verslanirnar. Takmarkanir eru settar á nálægð við skóla og aðra staði sem börn koma saman á.

Vörugjöld á kannabis eru 25% á þremur stigum, frá hráefnisframleiðanda til vinnsluaðila, frá vinnsluaðila til smásala og frá smásala til neytenda.

Auglýsingar eru leyfðar en háðar takmörkunum um staðsetningu og skilaboð.

Framleiðsla til einkanota er óheimil.

Í *Hollandi* er svokallað „kaffihúsafyrirkomulag“ (e. coffe shop) og neysla þar er í reynd lögleg. Framleiðslan er hins vegar ólögleg og ekkert opinbert eftirlit því með henni. Efnið er ýmis framleitt ólöglega í landinu eða flutt inn. Engar reglur eru um styrkleika eða merkingar.

Sala til einstaklinga yngri en 18 ára er óheimil. Kaffihúsunum er óheimilt að selja meira en 5 g til viðskiptavinar á hverjum degi. Sum sveitarfélög hafa sett takmörk á sölu til útlendinga.

Sveitarfélög geta ákveðið hvort þau heimili starfsemina. Óheimilt er að starfrækja sölustað nálægt skóla. Sölustöðunum er óheimilt að auglýsa.

Ræktun er óheimil lögum samkvæmt en almennt er fólk ekki sótt til saka fyrir minni háttar ræktun til einkanota (minna en fimm plöntur).

Í *Colorado-ríki* er kannabis er löglegt. Einkafyrirtæki sjá um framleiðslu og dreifingu vörunnar. Starfsemin er leyfisskyld og leyfin veitt af ríkinu. Stofnun á vegum ríkisins mælir sýni frá framleiðendum með hliðsjón af öryggi og til að tryggja að upplýsingar um styrkleika séu réttar. Ekki eru settar takmarkanir á hvaða vörutegundir eru leyfilegar. Umbúðir verða að tilgreina THC-styrkleika. Skattar og markaðsöfl ráða útsöluverði.

Aldurstakmark er 21 ár. Íbúum ríkisins er heimilt að kaupa eina únsu (28 g) í hvert skipti, en hámark $1/4$ af því magni fyrir aðra neytendur. Sölustöðum er einungis heimilt að selja efnið og vörur sem ætlaðar eru til neyslu þess.

Auglýsingar eru leyfðar með takmörkunum á efni þeirra (markaðssetning sem beint er að börnum er til dæmis óheimil).

Heimilt er að rækta allt að sex plöntur til einkanota.

IV. Mögulegar leiðir.

Þegar kemur að lagaumgjörð hvers kyns lyfja eru nokkrar leiðir færar. Hér verða þær nefndar.

1. *Ávísun með lyfseðli.* Í þessu módeli er það lækna eða heilbrigðisstarfsfólks að ávísu tilteknum lyfjum sem eru síðan seld í sérhæfðum verslunum af menntuðu starfsfólki. Með þessu næst hámarksaðgangsstýring. Þetta sölumódel er þegar notað fyrir fjölmörg sérhæfð, og þá oft hættuleg, lyf. Í sumum löndum er rætt um að setja ákveðnar gerðir ávanabindandi vímuefna, svo sem heróín eða svipuð lyf, í þennan flokk til að auka öryggi þeirra sem hafa ánetjast þeim. Það kann að vera skynsamleg ráðstöfun en er hins vegar ekki efni þessa frumvarps.

2. *Lausasölulyf.* Hér eru lyfin áfram afgreidd í apótekum, af heilbrigðismenntuðu starfsfólki, en án lyfseðils. Dæmi um lyf í þessum flokki eru hvers kyns verkjalyf og, í einhverjum tilfellum, nikótínlyf.

3. *Sérverslanir.* Í þessari umgjörð eru viðkomandi efni seld í sérstökum verslunum með ákveðnum kvöðum um afgreiðslutíma, verð og aldurstakmark en sala efnanna að öðru leyti frjáls. Sala á áfengi hér á landi fer fram samkvæmt þessari umgjörð og er í frumvarpi þessu lagt til að svipuð umgjörð muni eiga við um kannabisefni.

4. *Almenn sala með kvöðum.* Hér eru vörurnar seldar í almennum verslunum en þó með ýmsum kvöðum. Tóbak er nú selt með þessum hætti (gerðar eru kröfur um uppstillingu, verð og aldursmörk) og áfengi er selt þannig í flestum vestrænum ríkjum utan Norðurlanda og Norður-Ameríku.

5. *Frjáls sala.* Sumar vörur, sem þykja fremur hættulitlar, t.d. kaffi, eru seldar í almennum verslunum án sérstakra kvaða um verð eða aldursmörk.

Í frumvarpi þessu er lagt til að sala kannabis verði heimil í sérverslunum.

V. Niðurlag.

Barack Obama, fyrrverandi forseti Bandaríkjanna, sagði í byrjun árs 2014 í viðtali við The New Yorker um lögleiðingu kannabis í ríkjunum Colorado og Washington: „Það er mikilvægt að hún hreyfist áfram, því það er mikilvægt fyrir samfélag að ekki sé uppi sú staða að stór hópur samfélagsins hafi á einum eða öðrum tíma brotið lögin en aðeins fáum útvöldum er refsað.“

Með frumvarpi þessu er lagt til að sala, framleiðsla og neysla kannabisefna verði lögleg að ströngum skilyrðum uppfylltum. Að mati flutningsmanna er hér um að ræða miklu heilbrigðari nálgun heldur en svokallaða afglæpavæðingu sem kann að vera pólitískt auðveldari nálgun en lögleiðing. Í afglæpavæðingu felst ekki, að sumra mati, sama viðurkenning á því að neysla viðkomandi efna sé í lagi. En með afglæpavæðingu missir ríkið möguleika á því að einmitt gera það sem máli skiptir, að leggja eðlilegar kvaðir á framleiðslu, sölu og neyslu viðkomandi efna. Erfitt er að stýra aldursmörkum kaupenda og tryggja heilsu neytenda og rétt ef allir þættir aðrir en neysla efnanna eru áfram ólöglegir.

Þegar samfélagið tekur ákvörðun um að neysla ákveðinnar vöru skuli ekki lengur vera ólögleg er mun náttúrulegra skref að taka ákvörðun um hver af þeim dreifiaðferðum sem þegar er notast við henti til dreifingar viðkomandi efnis, frekar en að treysta í raun á hinn svarta markað til að sjá um dreifinguna. Þá er skynsamlegra að fara svipaða leið og gert er með áfengi í dag og leyfa framleiðslu, dreifingu, sölu og neyslu en setja um leið stífar reglur um hvern þessara þátta.

Þar sem um er að ræða nýja löggjöf sem vænta má að þurfi að mótast á næstu árum er gert ráð fyrir að nánar verði mælt fyrir um tiltekin atriði í reglugerð ráðherra eða reglum á sveitarstjórnarstigi meðan reynsla kemst á fyrirkomulagið.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni koma markmið laganna fram.

Um 2. gr.

Í greininni er orðið „kannabis“ skilgreint í lögnum. Þar er átt við vörur sem innihalda virka efnið THC.

Um 3. gr.

Mælt er fyrir um að heimilt verði að rækta og framleiða kannabis til einkanota. Einnig er kveðið á um að heimilt verði að framleiða kannabis til almennrar neyslu og að ráðherra geti sett reglugerð um nánari umgjörð slíkrar framleiðslu. Þar sem um er að ræða ný lög þykir rétt að umrædd reglugerðarheimild sé rúm og reglugerðin geti því tekið örum breytingum meðan reynsla kemst á fyrirkomulagið.

Um 4. gr.

Í greininni er sett aldursskilyrði og aðeins verður einstaklingum 20 ára og eldri heimilt að kaupa kannabis til eigin nota. Þá er lagt til að heimilt verði að leggja hald á kannabisefni þeirra sem eru undir tilteknum aldursmörkum.

Um 5. gr.

Kveðið er á um smásöluverslun með kannabis og fær ráðherra rúmar heimildir til að kveða nánar á um starfsemi verslana með reglugerð. Flutningsmenn gera ráð fyrir rúmum heimildum ráðherra til að setja reglur og að sveitarfélög geti sett viðbótarskilyrði um starfsemina. Eðlilegast væri að sala færi fram í sérstökum verslunum sem ekki hefðu með höndum aðra starfsemi. Hins vegar getur slíkt verið óraunhæft á fámennari stöðum og því er gert ráð fyrir ákveðnum sveigjanleika hvað þetta varðar.

Um 6. gr.

Í greininni er kveðið á um að heimilt verði að starfrækja veitingasölu með kannabis til notkunar á staðnum líkt og þekkist í mörgum löndum með frjálslyndari löggjöf í þessum efnun, svo sem Hollandi. Þá er áskilið að neysla áfengis á slíkum stöðum skuli ekki vera heimil.

Hvað varðar leyfi fyrir slíka starfsemi er vísað til laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald þannig að um kannabisveitingastaði fari eins og umfangslitla veitingastaði (flokkur II).

Um 7. gr.

Í greininni er að finna lagaheimild til að setja skorður á pakkningar þeirra kannabisvara sem seldar eru. Mælt er fyrir um að kannabis verði einungis selt í gráum, einlitum umbúðum með látlausri áletrun sem verður einungis ætlað að veita nauðsynlegar auglýsingar um innihaldið sem og til aðgreiningar frá öðrum vörum. Þá verður skylt að merkja THC- innihald þeirra og birta viðvörðun um skaðsemi neyslu kannabiss.

Um 8. gr.

Greinin inniheldur fortakslaust bann við öllum kannabisauglýsingum, ekki ósvipað því sem gildir um tóbaksvörur. Þá er einnig lagt bann við auglýsingu á vörum til framleiðslu og neyslu á kannabisefnum sem og bann við auglýsingum sem hvetja til neyslu kannabisefna almennt.

Um 9. gr.

Hér er lagt til að gjald verði lagt á hvert gramm af virka efninu THC. Að öðru leyti fer um innheimtu gjaldsins á sama hátt og um innheimtu áfengisgjalds. Við ákvörðun upphæðar var horft til fordæmis þeirra ríkja Bandaríkjanna sem lögleitt hafa kannabis í afþreyingarskyni. Þar er algengt að vörugjöld séu 1–2 dollarar á neyslugramm. Sé miðað við að algengur styrkleiki sé 15% THC á gramm og að skattar á önnur lögleg fíkniefni séu almennt háir hér á landi þykir 2.000 kr. gjald á THC-gramm eðlilegt viðmið til að byrja með.

Um 10. gr.

Í greininni er að finna refsheimildir vegna brota á ákvæðum laganna.

Um 11. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 12. gr.

Lögð eru til breyting á lögum um ávana- og fíkniefni í því skyni að fella kannabis brott úr þeim lögum.

Líkt og framfar er getið er markmið frumvarpsins að neysla, varsla, sala og meðhöndlun kannabisefna verði ekki lengur refsiverð. Ekki er gert ráð fyrir að þetta hafi nein áhrif á bann við akstri undir áhrifum slíkra efna.