

## Frumvarp til laga

### um breytingu á lögum um ávana- og fikniefni, nr. 65/1974 (afglæpavæðing vörslu neysluskammta).

Flm.: Halldóra Mogensen, Arndís Anna Kristínardóttir Gunnarsdóttir, Andrés Ingi Jónsson, Björn Leví Gunnarsson, Gísli Rafn Ólafsson, Þórhildur Sunna Ævarsdóttir, Helga Vala Helgadóttir, Logi Einarsson, Jóhann Páll Jóhannsson, Sigmar Guðmundsson, Guðbrandur Einarsson, Þorgerður K. Gunnarsdóttir, Jakob Frímagn Magnússon.

#### 1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. laganna:

a. 1. mgr. orðast svo:

Meðferð ávana- og fikniefna, sem talin eru upp í 6. gr., er óheimil á íslensku forráðasvæði samkvæmt því sem nánar segir í 4. mgr.

b. 4. mgr. orðast svo:

Innflutningur, útflutningur, sala, kaup, móttaka, skipti, afhending, framleiðsla og tilbúningur efna er greinir í 6. gr. er bannaður, með þeirri undantekningu sem segir í 3. mgr. Hið sama gildir um vörslu efna þegar magn þeirra er umfram það sem talist getur til eigin nota.

c. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra skal setja reglugerð þar sem kveðið er á um hvaða magn ávana- og fikniefna sem getið er í 2. og 3. gr. getur talist til eigin nota. Við mat á því hvaða magn teljist til eigin nota skal miða við 10 daga neysluskammt.

#### 2. gr.

Við 4. mgr. 3. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þó skal varsla efna vera refsilaus þegar magn þeirra er ekki umfram það sem talist getur til eigin nota.

#### 3. gr.

Við 6. mgr. 5. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þó skal ekki gera upptæk efni sem eru í vörslu einstaklinga yfir 18 ára aldri þegar magn þeirra er innan þess sem talist getur til eigin nota.

#### 4. gr.

Við lögina bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Ráðherra skipar starfshóp til að hafa eftirlit með áhrifum og ávinningi af afglæpavæðingu vörslu neysluskammta vímuefna. Skal starfshópurinn hafa eftirlit með því hvaða áhrif afglæpavæðingin hefur á hagi vímuefnaneytenda og gera tillögur til ráðherra um hvernig ráðstafa megi fjárhagslegum ávinningi af lagabreytingunni til að styrkja skaðaminnkunar- og forvarnastarf. Þá skal starfshópurinn fylgjast með þeim úrræðum sem standa fikniefnaneyt-

endum til boða hverju sinni og gera tillögur um úrbætur ef hann telur þörf á. Í hópnum skulu sitja fulltrúar frá heilbrigðisráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, dómsmálaráðuneyti, fíknigeðdeild Landspítala, embætti landlæknis, lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu, ríkissaksóknara og Snarrótinni. Hópurinn skal starfa í tvö ár frá gildistöku laga þessara og skila árlegri skýrslu til ráðherra.

#### 5. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. júní 2022.

#### Greinargerð.

Frumvarp þetta var áður lagt fram á 150. löggjafarþingi (23. mál) og 151. löggjafarþingi (146. mál). Með frumvarpinu er lagt til að ákvæðum laga um ávana- og fíkniefni verði breytt á þann hátt að bann við vörslu neysluskammta vímuefna verði afnumið.

#### Staða vímuefnaneytenda í refsivörslukerfinu.

Rætt hefur verið um afglæpavæðingu vímuefna hér á landi um árabíl. Á vettvangi Alþingis má rekja upphaf þeirrar umræðu til þingsályktunartillögu á 143. löggjafarþingi, 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 þeirra og samfélaginu í heild. Í kjölfar samþykktar tillögunnar, nánar tiltekið í júlí 2014, skipaði þáverandi heilbrigðisráðherra starfshóp sem vann að mótun stefnunnar og skilaði Alþingi svo skýrslu á 145. löggjafarþingi.

Í skýrslunni var að finna tólf tillögur frá starfshópnum. Meðal þeirra var tillaga um afnám fangelsisrefsinga fyrir vörslu á neysluskömmtum, þannig að enginn yrði dæmdur til fangelsisvistar fyrir þau brot. Í rökstuðningi með tillögunni kemur fram að um árabíl hafi sú venja mótast við framkvæmd laga um ávana- og fíkniefni að málum sé lokið með sektargerð þegar ekki er talinn leika vafi á því að magn haldlagðra efna sé til einkaneyslu. Lögreglustjóri hafi almenna heimild til að ljúka máli, sem hann hefur ákærvald um, með lögreglustjórasett, þ.e. vettvangssett 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 lögreglustjórasett komi fram að slík sektarheimild nái til kannabis, amfetamíns, LSD, MDMA og kókaíns.

Starfshópurinn lagði til að lögum yrði breytt til að endurspeglar raunverulega framkvæmd, þ.e. að þegar um væri að ræði efni sem ekki léki vafi á að væru til einkaneyslu þá yrði sá möguleiki tekinn úr lögum að refsa fyrir það með fangelsisvist. Taldi starfshópurinn þannig rétt að lögin endurspegluðu núverandi framkvæmd. Þrátt fyrir þessar tillögur starfshópsins frá árinu 2016 hefur þessi tillaga enn ekki komið til framkvæmdar.

Undanfarin ár hefur samfélagið sammælt um mikilvægi þess að aðstoða fólk með fíknivanda frekar en refsa því og að veita því sjálfsagða heilbrigðisþjónustu. Sjá má skýr merki um þessa nálgun í nýlegri laga- og reglugerðarsetningu, t.d. með því að smávægileg brot á lögum um ávana- og fíkniefni komi ekki fram á sakavottorði, sbr. reglur ríkissaksóknara nr. 419/2018, með setningu nýrra umferðarlaga, nr. 77/2019, sem kveða á um að aðeins mæling ávana- og fíkniefna í blóði geti verið grundvöllur sviptingar ökuleyfis og með framlagningu frumvarps heilbrigðisráðherra um neyslurými.

Sama þróun hefur átt sér stað víða um heim á undanförunum árum og áratugum þar sem dregið hefur verið úr refsingum eða þeim hætt gagnvart neytendum vímuefna og athygli

heldur verið beint að því að veita þeim sem eiga við fíknivanda að stríða viðeigandi heilbrigðisþjónustu.

Eitt fyrsta raunverulega dæmið um afgangspavæðingu á síðari tímum má sjá í Portúgal, en árið 2001 voru þar samþykkt lög sem gerðu það að verkum að varsla neysluskammta allra vímuefna var ekki lengur refsiverð samkvæmt hegningarlögum. Þess í stað var athygli beint að því að veita þeim sem eiga við fíknivanda að stríða heilbrigðisþjónustu. Setning þessara laga voru viðbrögð við gríðarlegum heróínufaraldri sem reið yfir þar sem talið var að um eitt prósent þjóðarinnar hefði ánetjast heróíni sem orsakaði mikla aukningu HIV-smita og tilfella lifrabólgu C.

Nokkur ágreiningur var um setningu laganna og sömuleiðis efasemdir um mögulegan árangur þeirra. Nú hafa þær efasemdir þó horfið en fjöldi vímuefnaneytenda í Portúgal nú til dags er hlutfallslega mjög lítill miðað við önnur lönd í Evrópu. Fyrir setningu laganna voru glæpir tengdir vímuefnaneyslu eins og rán, innbrot og þjófnaður mjög algengir. Með tilkomu laganna hafa þeir orðið mun sjaldgæfari. Fjölmargar rannsóknir hafa verið gerðar á árangri portúgólsku leiðarinnar. Allar hafa þær sýnt að portúgólska leiðin hafi skilað frábærum árangri í að takast á við hin ýmsu vandamál tengd vímuefnamismanotkun. Dauðsföllum af völdum vímuefnaneyslu hefur fækkað svo um munar síðan afgangspavæðingin átti sér. Hið sama gildir um útbreiðslu alnæmis og lifrabólgu.

Fjölmörg önnur lönd hafa fylgt í kjölfarið og afgangspavætt vímuefni með mismunandi aðferðum, annaðhvort að hluta til eða að öllu leyti. Dæmi um önnur lönd sem hafa náð árangri í afgangspavæðingu vímuefna eru Tékkland, Sviss, Úrúgvæ, Kosta Ríka, Ekvador og Argentína. Brotthvarf frá refsistefnu sem gengur út á að jaðarsetja neytandann vikur því nú um allan heim fyrir stefnu sem byggist á því að veita neytendum sem á þurfa að halda viðeigandi þjónustu. Með samþykkt frumvarps þessa mundi Ísland skipa sér í fremstu röð hvað varðar heilbrigðisþjónustu og mannúðlega nálgun gagnvart þeim neytendum vímuefna.

### **Refsiverð háttsemi.**

Samkvæmt núgildandi lögum um ávana- og fíkniefni, nr. 65/1974, er varsla og meðferð ávana- og fíkniefna óheimil og refsiverð á íslensku forráðasvæði, sbr. 2. gr. laganna. Þá er tiltekin meðferð annarra efna, sem oft eru nefnd lyfseðilsskyld lyf einu nafni, einnig refsiverð skv. 3. gr. sömu laga. Sú háttsemi sem neytendur gerast alla jafna sekir um er varsla þeirra efna sem tilgreind er í 2. og 3. gr. Jafnvel þó að um mjög litla skammta sé að ræða er varsla þeirra refsiverð að fullu samkvæmt þessum greinum. Brot á lögnum varða sektum eða fangelsi allt að 6 árum.

Með frumvarpi þessu er sú háttsemi sem þegar er refsiverð skv. 2. og 3. gr. laga ávana- og fíkniefni, nr. 65/1974, þrengd með þeim hætti að orðið „varsla“ er felld út hvað varðar skilgreininguna á hinum refsiverða verknaði, þó með því skilyrði að magn efna þess sem varslar þau sé ekki umfram það sem talist geti til eigin notkunar. Þannig er tryggt að áfram verði refsivert að varsla efni þegar augljóst er að þau séu ætluð til sölu eða dreifingar. Þá verði innflutningur, útflutningur, sala, skipti, afhending, framleiðsla og tilbúningur efna áfram refsiverður. Þannig er öruggt að áfram verður hægt að sakfella fyrir það sem kann að teljast alvarlegri brot á lögum um ávana- og fíkniefni, en refsingum ekki beitt gegn neytendum fíkniefna vegna vörslu efna sem ætluð séu til eigin neyslu. Hvað varðar magn þeirra efna sem einstaklingur má hafa í fórum sínum er ráðherra gert að setja reglugerð þar sem kveðið verði á um hvaða magn ávana- og fíkniefna skv. 2. og 3. gr. getur talist til eigin nota. Við mat á því hvaða magn skuli miða við verði miðað við 10 daga neysluskammt.

### Skilgreining neysluskammta.

Alþingi samþykkti á 150. löggjafarþingi lög nr. 48/2020, sem kveða á um stofnun neyslurýma með breytingu á lögum um ávana- og fíkniefni. Frumvarp um sama efni hafði áður verið lagt fram á 149. löggjafarþingi en ekki náð fram að ganga. Í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 48/2020 kemur fram í umfjöllun um 1. gr. frumvarpsins að við endurskoðun þess hafi verið gerð tilraun til að skilgreina neysluskammt. Þar hafi m.a. verið litið til Norðmanna, þegar lögum þeirra um neyslurými var breytt árið 2018 hafi verið sett reglugerðarheimild um stærð og tegund neysluskammta. Norðmenn hafi þó fallið frá því og íhugi nú að setja lög um afglæpavæðingu neysluskammta. Talið hafi verið nánast ómögulegt að skilgreina neysluskammta þrátt fyrir tilraunir í þá átt, m.a. við samráði við sérfræðinga á því sviði.

Eftirlitsstofnun Evrópu með lyfjum og lyfjafíkn (e. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, EMCDDA) er sjálfstæð stofnun á vegum Evrópusambandsins en hlutverk hennar er að veita stefnumótendum, sérfræðingum og rannsakendum fíkniefnamála áreiðanlegar, ítarlegar og víðtækar upplýsingar um fíkniefnamál. Stofnunin hefur þegar tekið saman lagalega stöðu neytenda hvað varðar refsinsæmi neyslu og vörslu neysluskammta um alla Evrópu. Samkvæmt stofnuninni eru nokkur lönd Evrópusambandsins sem hafa þegar skilgreint neysluskammta eða miðað refsinsæmi við ákveðið lítið magn efna, sem gæti þá talist vera til eigin neyslu, en þau eru Portúgal, Spánn, Ítalía, Slóvenía, Króatía, Búlgaría, Tékkland og Lettland. Sum landanna hafa skilgreint stutta lista af algengustu fíkniefnum en önnur ítarlega lista sem ná til allra þeirra efna sem skilgreind eru sem ólögleg í alþjóðasamningum um ávana- og fíkniefni frá 1961, 1971 og 1988, sem er grundvöllur þeirra efna sem skilgreind eru ólögleg á Íslandi með reglugerð nr. 233/2001. Við skilgreiningu neysluskammta eru nokkur lönd sem líta mætti sérstaklega til sem fyrirmyndar.

Á Ítalíu hafa refsingar verið afnumdar fyrir vörslu neysluskammta, þó að einstaklingar kunni að vera beittir tímabundinni sviptingu á tilteknum réttindum með stjórnvaldsákvörðun, t.d. bílprófi, vegabréfi eða skotvopnaleyfi. Magn efna sem einstaklingur má hafa svo að varsla og móttaka þeirra teljist ekki refsiverð er skilgreint í reglugerð sem heilbrigðisráðherra setur. Ef um er að ræða lyfseðilsskyld lyf miðast magn þeirra við að einstaklingur hafi ekki meira magn efna en honum hafi verið ávísað. Þeim einstaklingum sem sæta slíkri ákvörðun er boðið í meðferðarúrræði í samræmi við frekari ákvæði laganna.

Í Portúgal hafa refsingar verið afnumdar fyrir neyslu og fyrir tiltekið magn neysluskammta sem miðast við 10 daga neyslu. Heimild er til að beita einstaklinga tilteknum stjórnsýslulegum úrræðum, en ákvarðanir um slíkt eru teknar af þriggja manna nefnd sem samanstendur af læknum, sálfræðingum, félagsfræðingum, félagsráðgjöfum eða lögfræðingum. Takmarkaðar heimildir eru fyrir slíka nefnd til að beita refsingum en helstu markmið nefndanna og algengustu ákvarðanir nefndanna snúa að meðferðarúrræðum og heilsueflingu notenda. Í Portúgal hafa neysluskammtar verið skilgreindir fyrir takmarkaðan fjölda efna, en listinn felur í sér skilgreiningu á skömmtum fyrir þau ávana- og fíkniefni sem eru algengust. Þar má sem dæmi nefna heróín, morfín, kókaín, kannabis, MDMA og amfetamín.

Í Tékklandi er varsla tiltekinna efna refsilaus undir nánar tilgreindu magni, þó að heimild sé til staðar til að beita stjórnsýslulegum úrræðum á borð við sektum. Sú leið sem Tékkar fóru að afglæpavæðingu neysluskammta er sérstaklega áhugaverð í ljósi þess sem lagt er til í þessu frumvarpi, en upprunalega var farin áþekk leið við afglæpavæðingu neysluskammta þar í landi, þ.e. að löggjafinn skilgreindi einungis að varsla á „litlu magni“ skyldi vera refsilaus. Dómstólum var svo eftirlátið að ákveða í hverju máli fyrir sig hvort að magn efna væri umfram það sem gæti talist „lítið magn“ í skilningi laganna. Var þessi venja við lýði í nokkur

ár þangað til ríkisstjórnin gaf út reglugerð sem skilgreindi hvaða magn efna skyldi teljast refsivert. Í dómsmáli nokkru síðar komst stjórnlagadómstóll Tékklands þó að því að ekki væri hægt að skilgreina refsinnæmi verknaðar með reglugerð, heldur þyrfti slík skilgreining að eiga lagastöð. Í framhaldinu féll dómur í Hæstarétti Tékklands þar sem fest var ákveðið magn efna sem miða skyldi við sem mörk hins refsiverða. Sem dæmi um það magn sem einstaklingum er heimilt að hafa á sér má nefna 1,5 g af metamfetamíni, 1,5 g af heróíni, 1 g af kókaíni, 10 g af kannabis, fimm alsælutöflur og 5 g af hassi. Það kom einnig fram í dómmum að varsla eins skammts áður en hann sé notaður geti aldrei talist refsiverð varsla.

Á Spáni hefur varsla vímuefna til eigin neyslu verið afgangur af afgangi með þeim hætti að varslan er ekki refsiverð, þó að heimild sé til staðar til að beita stjórnslulegum úrræðum á borð við sektir. Áhugavert er að líta til Spánar í ljósi þess að gríðarlega mikið magn fíkniefna kemur í gegnum landið, bæði frá S-Ameríku og frá N-Afríku, og aðgengi að fíkniefnum hefur alltaf verið bæði auðvelt og mikið. Talað hefur verið um að sú leið til afgangur af afgangi sem farin var á Spáni feli í sér vægari afgangur af afgangi en rekin er í Portúgal en grundvallast engu að síður á skaðaminnkunarviðhorfum. Skaðaminnkunarstefnan sem tekin var upp á Spáni á rætur sínar að rekja til mikillar útbreiðslu HIV, eins og í Portúgal, á 9. áratug síðustu aldar. Var þá ákveðið að leggja meiri áherslu á að koma til aðstoðar þeim sem ættu í vanda með vímuefnaneyslu en að viðhalda hörðum refsingum fyrir innflytjendur og dreifiaðila. Samkvæmt gildandi lögum snýr hinn refsiverði verknaður sem skilgreindur er í hegningarlögum aðallega að framleiðslu, útbúningi, innflutningi eða dreifingu vímuefna. Þá getur það einnig talist refsivert að varsla eða að nota fíkniefni á almannaferi á opinberum stöðum samkvæmt lögum um almennt öryggi en engin refsiviðurlög eru við neyslu eða vörslu neysluskammta utan þess. Þannig er það magn sem telst til eigin neyslu hverju sinni ekki skilgreint í lögum. Með dómmum Hæstaréttar Spánar hefur verið skilgreint að það skuli ekki teljast refsivert að varsla lítið magn efna og er í framkvæmd lítið til skilgreininga sem spænska eiturefnafræðastofnunin (s. Instituto Nacional de Toxicología) hefur skilgreint og miðast þar við fimm daga neyslu. Sem dæmi er miðað við 100 g af kannabis (25 g ef um harpix er að ræða), 2,4 g af alsælu, 3 g af heróíni og 7,5 g af kókaíni.

Hvað varðar nágrannalönd Íslands, þá hefur staðið yfir vinna í Noregi um heildarendurskoðun vímuefnalöggjafarinnar með skaðaminnkun að leiðarljósi. Við þessa vinnu hefur verið lítið til Portúgal sem fyrirmyndar að afgangur af afgangi og að nýta þá hluta úr þeirra stefnu sem sérstaklega eiga við í norsku samfélagi. Ríkisstjórn Ernu Solberg lagði fram lagafrumvarp á norska Stórþinginu vorið 2021 og með því átti að gera bragarbót á málefnum vímuefnaneytenda, og var frumvarpið kennt við eiturfjaumbætur (n. rusreform). Einna eftirtektarverðast var að afgangur af afgangi átti neysluskammta, sem skilgreindir voru nákvæmlega í frumvarpinu, og afnema þannig refsingu fyrir að neyta vímuefna og að hafa slíka smáskammta í fórum sínum. Samkvæmt tilkynningu ríkisstjórnarinnar þegar starfshópur var skipaður um málið átti að tryggja að vímuefnaneytendum og þeim sem háðir eru vímuefnum yrði mætt með umhyggju og virðingu, frekar en með refsingu og fordæmingu. Frumvarpið hefur þó enn ekki náð fram að ganga þegar þetta frumvarp er lagt fram. Þess má geta að lagafrumvarpi ríkisstjórnar fylgdi löng greinargerð þar sem finna mátti nákvæma skrá um tegundir vímuefna og hvernig neysluskammtar skyldu skilgreindir. Þar var nefnt hvert mesta magn mætti vera án refsingar (n. „straffri terskelverdi“) því ljóst var að afgangur af afgangi átti vörslu neysluskammta upp að því marki sem þar væri skilgreint.

Það liggur ljóst fyrir að þegar hafa mörg lönd farið í þá vinnu að skilgreina neysluskammta með einum eða öðrum hætti. Í ljósi þess að þekkingu megi sækja til Evrópuríkja

sem hafa nú áratugalanga reynslu af afglæpavæðingu vímuefna er engin ástæða til að ætla að skilgreining neysluskammta verði of erfitt viðfangsefni.

Í flestum þeirra landa Evrópu þar sem neysla og varsla neysluskammta fíkniefna hefur verið afglæpavædd hefur verið skilgreint hvaða magn getur talist til eigin neyslu fyrir þau efni sem eru hvað algengust. Ekki hefur verið farið í þá vinnu að skilgreina öll efni sem talin eru refsiverð. Þessi leið hefur gefist vel hjá fjölmörgum ríkjum Evrópu og er hún því valin hér til að skilgreina neysluskammta algengustu fíkniefna sem í umferð eru.

Gildandi lög hafa að geyma reglugerðarheimild í 2. mgr. 2. gr. sem og í 1. mgr. 3. gr. Á grundvelli þeirrar reglugerðarheimildar hefur verið sett reglugerð nr. 233/2001 um ávana- og fíkniefni og önnur eftirlitsskyld efni auk þess sem nýjar reglugerðir hafa reglulega verið settar til að uppfæra hvaða ávana- og fíkniefni falli undir listann. Er lagt til að bætt verði við frumvarpið nýrri reglugerðarheimild þar sem ráðherra verður gert skylt að setja reglugerð þar sem kveðið er nákvæmlega á um hvaða magn efna skuli teljast til eigin neyslu. Ekki er gerð krafa um að kveða á um magn allra þeirra efna sem falla undir lög um ávana- og fíkniefni, heldur aðallega þau sem algeng eru í umferð á Íslandi. Við skilgreiningu á því hvaða magn efna teljist til eigin nota skal horft til reynslu þeirra Evrópuríkja þar sem varsla neysluskammta hefur verið heimiluð, þar á meðal þeirra ríkja sem sérstaklega hefur verið fjallað um hér. Þá er einnig hægt að horfa til þeirra brota sem lögreglustjóri hefur heimild til að ljúka með lögreglustjórasedkt samkvæmt fyrirmælum ríkissaksóknara nr. 2/2019 um brot sem ljúka má með lögreglustjórasedkt eða að líta til þeirra smávægilegu brota sem ekki fara lengur á sakaskrá, og að miða þannig neysluskammta við það magn efna. Fíkniefnalagabrot fara nú orðið ekki á sakaskrá þegar sekt er ákveðin lægri en 100.000 kr. Sé sektarfjárhæð yfirfærð á magn efna er um að ræða 12 g af kannabis, eina kannabisplöntu, fimm skammta af LSD, 5 g af amfetamíni, þrjár MDMA-töflur (og skyld efni) eða 2 g af kókaíni. Með því að hafa þetta magn efna til hliðsjónar mætti leggja tiltekinn grundvöll svo að hægt sé að skilgreina leyfilegt magn efna til eigin neyslu eða neysluskammta þeirra.

Nýrri málsgrein er bætt við 2. gr. laganna þar sem ráðherra er gert skylt að setja reglugerð sem kveður á um hvaða magn ávana- og fíkniefna getur talist til eigin nota. Við mat á því hvaða magn teljist til eigin nota skal miða við 10 daga neysluskammt. Ekki er þó lögð sú skylda á ráðherra að kveða á um nánari skilgreiningu á magni á hverju því efni sem fellur undir lög um ávana- og fíkniefni.

Ef upp koma tilvik þar sem einstaklingur hefur í fórum sínum önnur efni en þau sem tilgreind eru í reglugerð ráðherra ræður för sú grunnregla sem skilgreind er í b-lið 1. gr. þessa frumvarps, þ.e. að varsla efna sé refsilaus þegar magn efnis getur talist til eigin nota. Verður þá mat á því hvort magn efnisins sé til eigin nota í höndum lögreglu, ákærvalds og að lokum dómara og sönnunarbyrðin hvílir á lögreglu og ákærvaldi. Þegar upp koma slík mál verður það hvati fyrir stjórnvöld til þess að skilgreina neysluskammta fyrir það. Þá er ekkert því til fyrirstöðu að ein magnskráning verði látin gilda fyrir mörg skyld eða sambærileg efni eins og gert er í fyrirmælum ríkissaksóknara um brot sem ljúka má með lögreglustjórasedkt, en þar er m.a. vísað til MDMA og skyldra efna.

## **Börn.**

Þegar um börn er að ræða er mikilvægt að gæta að ákveðnu öryggissjónarmiði, þ.e. að yfirvöldum beri að koma í veg fyrir mögulegan skaða sem barn getur orðið fyrir vegna neyslu fíkniefna. Þetta sjónarmið þarf að veða á móti hinu gagnstæða, þ.e. hvaða skaða lögregla vinnur einstaklingi með því að haldleggja fíkniefni hans. Þetta sjónarmið á við um börn jafnt og fullorðna. Barn sem hefur ánetjast fíkniefnum er í sömu hættu og fullorðinn einstaklingur

á að upplifa fráhrarfseinkenni eða að verða fyrir öðrum neikvæðum afleiðingum í kjölfar þess að fikniefni eru haldlögð.

Í 2. mgr. 1. gr. barnalaga, nr. 76/2003, segir að það sem sé barni fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang þegar teknar eru ákvarðanir um málefni þess. Verður að líta á það sem svo að lögreglu beri skylda til að starfa eftir þessari lagareglu í störfum sínum þegar kemur að börnum. Þá verður ekki litið fram hjá því að önnur lögmál kunna að gilda um afskipti lögreglu af ólöggráða börnum en fullorðnum einstaklingum. Enda þótt það geti talist rétt að treysta fullorðnum einstaklingum að taka sjálfir ákvarðanir um neyslu fikniefna og hvaða hjálp þeir sækja sér vegna þessa, verður ekki litið hjá því að ríkið ber ákveðna skyldu gagnvart ólöggráða 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. Það kann að vera rétt í sumum tilvikum fyrir lögreglu að grípa inn í neyslu ólöggráða barns með það að markmiði að vernda barnið fyrir skaðlegum afleiðingum fikniefnaneyslu. Slíkt inngríp getur þó aðeins komið af þeirri ástæðu að það sé barninu fyrir bestu – ekki einfaldlega vegna þess að varsla fikniefna sé skilgreind sem óheimil. Af þessum sökum er í frumvarpi þessu lagaheimild fyrir lögreglu til þess að haldleggja fikniefni í fórum barns þegar slíkt inngríp samræmist hagsmunum barnsins.

### **Mat á áhrifum og ávinningi – fjármagn til aðstoðar fikniefnaneytendum.**

Nauðsynleg forsenda þess að ná árangri í því að berjast við skaðlegar afleiðingar fikniefnaneyslu er að nýta það fjármagn sem sparast í kjölfar afgangsvæðingar til þess að koma betur til móts við fikniefnaneytendur með áherslu á skaðaminnkun og að verja meira fjármagn í áhrifaríkar forvarnir. Nauðsynlegt er að samhliða samþykkt þessa frumvarps verði hugað að því hvernig best megi tryggja að ávinningnum sem verði af afgangsvæðingu vörslu neysluskammta verði varið til að efla skaðaminnkunarstarf og forvarnir. Í því skyni er lagt til að heilbrigðisráðherra skipi starfshóp til að hafa virkt eftirlit með árangri og áhrifum sem samþykkt þessa frumvarps mun hafa. Ef árangurinn verður nokkuð í samræmi við það sem sést hefur í öðrum ríkjum sem farið hafa í sambærilegar aðgerðir hvað varðar afgangsvæðingu fikniefna má vænta þess að fjármunir sparist bæði í refsivörslu- og heilbrigðiskerfinu. Mikilvægt er að gæta þess að fjármagn verði veitt til að aðstoða neytendur fikniefna og draga enn frekar úr neikvæðum afleiðingum neyslu fikniefna. Þá getur slík nefnd einnig haft eftirlit með því hvort frekari lagabreytinga sé þörf og hvort frumvarpið nái markmiði sínu.

#### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

Með a-lið er gerð breyting á 1. mgr. 2. gr. laganna þess efnis að orðið „varsla“ er fellt út og refsinaemi verknaðar er afmarkað við þá meðferð sem nánar er tilgreind í 4. mgr. 2. gr.

Með b-lið er gerð sú breyting á 4. mgr. 2. gr. laganna að orðið „varsla“ er fellt út og er varsla ein og sér því ekki lengur refsiverð. Það að varsla efni er skilgreint á þann hátt að magn efna er umfram það sem talist getur til eigin nota. Með því er tryggt að varsla þeirra ávana- og fikniefna efna sem lögin taka til teljist aðeins refsiverð þegar um er að ræða magn sem er umfram neysluskammt.

Með c-lið er nýrri málsgrein bætt við 2. gr. laganna þess efnis að ráðherra skuli setja reglugerð þar sem kveðið er á um hvaða magn ávana- og fikniefna, sem getið er í 2. og 3. gr., teljist til eigin nota. Við mat á því hvaða magn teljist til eigin nota skal miða við 10 daga neysluskammt.

## Um 2. gr.

Hér er gerð breyting á 4. mgr. 3. gr. laganna sem fjallar þau efni sem oft eru nefnd lyf-seðilsskyld lyf einu nafni. Þar er tilgreint að varsla skuli aðeins vera refsiverð þegar magn efna er umfram það sem talist getur til eigin nota.

## Um 3. gr.

Með 3. gr. er nýjum málslið bætt við 6. mgr. 5. gr. laganna sem kveður á um heimild til upptöku efna. Þar er tilgreint að heimild lögreglu til upptöku efna nái ekki til þeirra efna sem eru í vörslu einstaklinga yfir 18 ára aldri þegar magn efna er innan þess sem talist getur til eigin nota. Þannig verður tryggt að efni til eigin neyslu verði ekki haldlögð, jafnvel þó að þeirra kunni að hafa verið aflað með ólögmætum hætti. Lögreglan hafi í þeim tilvikum hvorki heimild né skyldu til þess að gera slík efni upptæk.

## Um 4. gr.

Með 4. gr. er nýju bráðabirgðaákvæði bætt við lög um ávana- og fíkniefni sem felur heilbrigðisráðherra að skipa starfshóp til að hafa eftirlit með áhrifum og ávinningi af afglæpa-væðingu vörslu neysluskammta vímuefna. Er það nauðsynlegt til þess að fylgja eftir laga-breytingunum og tryggja að áhrif af innleiðingu þeirra verði í samræmi við væntingar og að þeir fjármunir sem sparast nýtist neytendum fíkniefna og samfélaginu öllu.

## Um 5. gr.

Gildistaka laganna er ákveðin með það í huga að veita ráðherra svigrúm til að bregðast við lagasetningunni og setja þá reglugerð sem kveðið er á um í c-lið 1. gr. Er því lagt til að lög in-taki gildi 1. júní 2022.