



**Háskólinn  
á Akureyri**  
University  
of Akureyri

# **Afglæpavæðing neysluskammta**

Viðhorf lögreglumanna til afglæpavæðingar  
neysluskammta

Selma Dögg Björgvinsdóttir

**Lögreglu- og löggæslufræði deild  
Hug- og félagsvísindasvið  
Háskólinn á Akureyri  
2021**



# Afglæpavæðing neysluskammta

Viðhorf lögreglumanna til afglæpavæðingar  
neysluskammta

Selma Dögg Björgvinsdóttir

12 eininga lokaverkefni í lögreglufræði  
sem er hluti af  
Baccalaureus Artium-prófi í félagsvísindum

Leiðbeinandi:  
Rannveig Þórisdóttir

Lögreglu- og löggæslufræðideild  
Hug- og félagsvísindasvið  
Háskólinn á Akureyri  
Akureyri, maí 2021



Titill: Afglæpavæðing neysluskammta: Viðhorf lögreglumanna til  
afglæpavæðingar neysluskammta  
Stuttur titill: Afglæpavæðing neysluskammta  
12 eininga bakkalárprófsverkefni sem er hluti af Baccalaureus Artium-  
prófi í félagsvísindum.

Höfundarréttur © 2021 Selma Dögg Björgvinsdóttir  
Öll réttindi áskilin

Lögreglu- og löggæslufræði deild  
Hug- og félagsvísindasvið  
Háskólinn á Akureyri  
Sólborg, Norðurslóð 2  
600 Akureyri

Sími: 460 8000

Skráningarupplýsingar:  
Selma Dögg Björgvinsdóttir, 2021, bakkalárprófsverkefni, Lögreglu- og  
löggæslu deild, hug- og félagsvísindasvið, Háskólinn á Akureyri, 54 bls.

Prentun: Reykjavík, Ísland  
Reykjavík, maí mánuður, 2021



# Ágrip

Breytingar á lögum nr 65/1974 um ávana- og fíkniefni hafa verið mikið í umræðunni á síðustu misserum. Nýtt frumvarp hefur verið lagt fram um afglæpavæðingu neysluskammta, sem merkir að varsla fíkniefna til eigin nota verði ekki lengur refsiverð. Sú stefna sem gildir á Íslandi er refsistefna og samkvæmt viðhorfskönnunum sem hafa verið gerðar á afstöðu um afglæpavæðingu neysluskammta leiddi í ljós að Íslendingar telja fíkniefnabrot vera alvarlegustu brotin og ekki sé tímabært að afglæpavæða neysluskammta. Þrátt fyrir þann hóp sem telur núverandi stefnu vera að skila árangri og vill ekki sjá breytingar á lögum um ávana- og fíkniefni er fjöldinn allur af fólki sem hlynntur er breytingum á vímuefnastefnunni og talar með afglæpavæðingu neysluskammta. Margir vilja því sjá mildari refsingu fyrir vörslu neysluskammts af fíkniefnum en sumir vilja fylgja núverandi hamlandi stefnu í þeirri trú um að hún beri meiri árangur. Í ritgerðinni verður vímuefnastefna íslenskra stjórnvalda reifuð, upphaf, aðdraganda og breytingar hennar. Í ritgerðinni er fjallað um nýja frumvarpið um afglæpavæðingu neysluskammta sem var nýverið lagt fram, refsistefnuna, vímuefnastefnu á alþjóðlegum grundvelli, skaðaminnkun, reynslu annara landa af breytingu á vímuefnastefnu og síðast en ekki síst viðhorfi lögreglumanna til afglæpavæðingar neysluskammta. Gerð var könnun á viðhorfi lögreglumanna til afglæpavæðingar neysluskammta og leiddi könnunin í ljós að um 29% svarenda er frekar eða mjög sammála að afglæpavæða ætti neysluskammta til eigin nota en mun fleiri eru á móti því eða 59% svarenda. 11% eru hlutlausir.

Lykilhugtök: Afglæpavæðing, neysluskammtur, skaðaminnkun

# Abstract

The introduced changes to the laws number 65/1974 on addictive and narcotic drugs have been much discussed lately. The introduced changes involve decriminalization of consumption dosages which means that possession of drugs for personal use will no longer be a criminal offense. Iceland has until this day followed the so called tough-on-crime policy and according to opinion polls about perspective to decriminalization of consumption dosages a number of Icelandic people think drug offenses are the most serious offenses and therefore this is not the right time to decriminalize consumption dosages. Despite the group that considers the current crime policy to be effective, a large number of people are in favour of changes to the drug policy and speak in favour of the decriminalization of consumption dosages. Many want to see a milder punishment for possession of drugs for personal use, while others want to follow the current restrictive policy believing that harsher punishments will be more effective. In this essay the history of the Icelandic government's drug policy will be discussed. The essay will discuss the changes that have been introduced regarding decriminalization of consumption doses, the penal policy, drug policies on an International basis, harm reduction, other countries' experience of changes in drug policy and last but not least the perspective of police officers to decriminalization of consumption dosages. A survey was conducted on the attitudes of police officers towards the decriminalization of consumption dosages, and the survey revealed that about 29% of respondents are in favour or/and strongly agree that consumption dosages should be decriminalized, 59% of respondents are against it and 11% were neutral.

Keywords: Decriminalization, consumption dose, harm reduction



# Formáli

Ritgerðin er 12 ECTS eininga lokaverkefni til B.A gráðu í lögreglufræði við Háskólann á Akureyri. Áhugasvið mitt hefur lengi legið í fikniefnamálum á borð við afgangavæðingu neysluskammta og skaðaminnkandi nálgunum og fannst mér því tilvalið að velja ritgerðarefni út frá þeim áhuga. Ég vil þakka fjölskyldunni minni fyrir góðan og mikilvægan stuðning við skrifin og sérstaklega móður minni, Báru Brynjólfsdóttur, fyrir alla þá hvatningu og hjálp sem hún hefur veitt mér í gegnum námið. Sérstakar þakkir fær Júlía Birgisdóttir fyrir alla hjálpina og endalausar umræður um afgangavæðingu neysluskammta. Harpa Hlín Valgerðardóttir fær þakkir fyrir prófarkalesturinn. Að lokum vil ég þakka leiðbeinandanum mínum, Rannveigu Þórisdóttur, fyrir góða leiðsögn.



# Efnisyfirlit

<b>INNGANGUR</b> .....	<b>1</b>
<b>1 KENNINGAR</b> .....	<b>3</b>
<b>2 REFSISTEFNAN</b> .....	<b>6</b>
2.1 BANNÁRIN .....	6
2.2 BJÓRBANNIÐ.....	8
2.3 ÓPIUMLÖGIN OG LÖG UM ÁVANA OG FÍKNIEFNI .....	8
<b>3 STEFNA SAMEINUÐU ÞJÓÐANNA Í VÍMUEFNAMÁLUM</b> .....	<b>10</b>
<b>4 VÍMUEFNASTEFTA ÍSLENSKRA STJÓRNVALDA</b> .....	<b>14</b>
4.1 OPINBER VÍMUEFNASTEFTA 2013-2020 .....	14
<b>5 SKAÐAMINNKUN</b> .....	<b>17</b>
5.1 SKAÐAMINNKUNARÚRRÆÐIÐ FRÚ RAGNHEIÐUR .....	17
5.2 LÖG UM NEYSLURÝMI.....	18
<b>6 FRUMVARP UM AFGLÆPAVÆÐINGU NEYSLUSKAMMTA</b> .....	<b>20</b>
6.1 UMSAGNIR UM FRUMVARPIÐ.....	21
<b>7 REYNSLA ANNARA LANDA AF BREYTTRI VÍMUEFNASTEFTU</b> .....	<b>23</b>
7.1 PORTÚGAL .....	23
7.2 SVISS .....	24
7.3 BRETLAND.....	25
7.4 KANADA .....	25
<b>8 VIÐHORF LÖGREGLUNNAR TIL AFGLÆPAVÆÐINGAR</b> .....	<b>28</b>
8.1 AÐFERÐIR OG GÖGN .....	28
8.2 ÞÁTTTAKENDUR .....	28
8.3 NIÐURSTÖÐUR .....	29
<b>9 UMRÆÐA OG SAMANTEKT</b> .....	<b>34</b>
<b>HEIMILDASKRÁ</b> .....	<b>36</b>



# Myndayfirlit

Mynd 1: Það á að gera neysluskammta fíkniefna til eigin nota refsilausa .....	30
---	----

# Töfluyfirlit

Tafla 1: Þátttakendur, kyn, aldur og búseta.....	29
Tafla 2: Viðhorf karla og kvenna til afglæpavæðingar, áhrifa hennar og ákvarðanatöku vegna neysluskammta .....	32
Tafla 3: Krossbreytur.....	33

# Inngangur

*Afglæpavæðing neysluskammta* (nú *ólöglegra fikniefna*) er hugtak sem hefur setið fast í höfði mínu í nokkur ár. Með afglæpavæðingu neysluskammta er átt við að lög nr. 65/1974 munu taka miklum breytingum og varsla fikniefna til eigin nota verði gerð refsilaus. Í gegnum lögreglunámið hef ég fengið betri innsýn í lagaumhverfi, refsipólítik og síðast en ekki síst fikniefnalagabrot og afleiðingar sem slík brot valda, bæði fyrir einstaklinginn og samfélagið í heild. Það vakti hjá mér mikla athygli þegar ég heyrði fyrst að Íslendingar töldu fikniefnalagabrot vera alvarlegustu brotin. Það kemur hinsvegar ekki á óvart þar sem dómur og annað efni sem ég hef lesið mér til um, segja að refsingar fyrir fikniefnabrot séu mjög þungar hér á landi (Helgi Gunnlaugsson, 2018). Hvert er Ísland að stefna í fikniefnamálum? Hvaða stefnu erum við að fylgja og er núna réttur tímunktur fyrir breytingar? Leitað verður svara við þessum spurningum hér í ritgerðinni.

Kenningar eins og áttakakenningin og samstöðusjónarhornið, stimpilkennningar verða reifðar í fyrsta kafla ritgerðarinnar til að gefa lesanda skýrari mynd á viðfangsefni ritgerðarinnar. Einnig verða helstu kenniskólar refsingar skoðaðir með tilliti til fiknivaða sem nú ríkir hér á landi og í flestum vestrænum ríkjum. Í öðrum kafla verður fjallað um núverandi stefnu í fikniefnamálum, svokallaðri refsistefnu, og hvaða árangri hún er að skila. Bannárin, bjórbannið, ópíumlögin og lög um ávana- og fikniefni hafa öll haft sitt hlutverk við að móta núverandi stefnu og mun sú umfjöllun tilheyra öðrum kafla um refsistefnuna.

Síðan menn fóru að velta fyrir sér árangri núverandi stefnu hefur umræðan um afglæpavæðingu neysluskammta verið hávær og hefur í raun mikið vatn runnið til sjávar. Þriðji kafla fjallar um stefnu Sameinuðu þjóðanna í vímuefnamálum sem byggir á að minnka framboð af ólöglegum fikniefnum sem og efla löggæslu og refsivörslukerfið. Eftir umfjöllun um stefnu Sameinuðu þjóðanna kemur fjórði kafla sem snýr að vímuefnastefnu íslenskra stjórnvalda. Velferðarráðuneytið lagði fram vímuefnastefnu árið 2013 sem gildi til ársins 2020 og þótti mér viðeigandi að fjalla sérstaklega um stefnuna í ritgerðinni því nokkur mikilvæg markmið fylgdu henni á borð við mikilvægi þess að bæta meðferðarúræði og auka forvarnarstarf (Velferðarráðuneytið, 2013). Þrátt fyrir slíka umfjöllun um árin 2013-2020 voru

árin á undan ekki síður mikilvæg og höfðu þau ár ákveðin markmið sem verður einnig fjallað um í ritgerðinni. Fimmti kafliinn verður helgaður skaðaminnkun. Að mestu verður reynt að útskýra merkingu hugtaksins og hverju hugmyndafræðin byggir á, en einnig verður fjallað um Frú Ragnheiði sem er skaðaminnkunarráðgjafi á Íslandi á vegum Rauða kross Íslands (Frú Ragnheiður, e.d).

Skoðanir fólks og reynsla annara landa hafa leitt til þess að afgangur af neysluskammta er orðið að umhugsunarefni og nýlega lagði heilbrigðisráðgjafi fram frumvarp sem fjallar um tiltekið frumvarp (Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni (afgangur af neysluskammta), 2021). Sjötti kafli fer því ítarlega í frumvarpið sem heilbrigðisráðgjafi lagði fram um afgangur af neysluskammta. Velta má vöngum fyrir ástæðu þess að frumvarpið var lagt fram, ástæðurnar voru líklega margþættar og verður einnig greint frá þeim.

Ísland er fylgjandi refsistefnunni eins og staðan er í dag, en með nýju frumvarpi færri Ísland að líta til annarra landa. Óhjákvæmilegt er að bera refsistefnu Íslands í fíkniefnamálum saman við stefnur annara landa.

Í sjöunda kafla verður fjallað um Portúgal, Holland, Sviss og Kanada, en það eru lönd sem hafa unnið hörðum höndum að breytingum í fíkniefnamálum. Öll löndin eiga það sameiginlegt að þeim fannst nauðsynlegt að gera breytingar á refsilöggjöfinni vegna vaxandi fíknivanda og slæmum afleiðingum hans. Farið verður í aðferðir þessara landa að bættu stefnu seinna í ritgerðinni.

Að lokum, í áttunda kafla verður fjallað um rannsókn sem ég gerði á viðhorfi lögreglumanna til afgangur af neysluskammta. Rannsóknin gekk út á að skoða viðhorf lögreglumanna á atriðum sem tengjast afgangur af neysluskammta en meðal annars voru lögreglumenn spurðir hvort þeir væru búnir að kynna sér frumvarpið sem var nýlega lagt fram og hvort þeir væru hlynntir afgangur af neysluskammta. Niðurstöður rannsóknarinnar voru afar áhugaverðar og verður farið ítarlega í þær í lok ritgerðar.



# 1 Kenningar

Meginsjónarhorn réttarfélagsfræði eru kenningar á borð við *verkhyggjukenningar/samstöðusjónhorn* (e. the functional perspective) og *átakasjónarhornið/marxismi*. Þessar kenningar tengjast umfjöllunarefni ritgerðinnar og verða þær reifaðar hér að neðan. Einnig verður farið í stimpilkeninguna en allar þessar kenningar og sjónarhorn búa yfir ólíkri hugmyndafræði, en koma allar inn á málefnið um afgangavæðingu neysluskammta.

Merkismenn á borð við Baron De Montesquieu, Cesare Beccaria, Herbert Spencer, Sir Henry Sumner, Karl Marx, Max Weber og Émile Durkheim hafa komið að mótun ýmsa kenninga í gegnum tíðina. Þeir allir hafa lagt eitthvað til málanna sem hefur hjálpað réttarkerfinu að mótast á þann hátt sem það er í dag. Í dag er réttarkerfið langt frá því að vera fullkomið og tekur það sífelldum breytingum, hvort sem breytingarnar eru stórar eða smáar.

Megintilgangur réttarkerfisins er félagslegt taumhald (Chriss, J. J., 2007), þ.e. að leysa úr ágreiningi og ýta undir samfélagslegar breytingar. Sjónarhornin eru ólík og til að skilja þau betur eru hugmyndirnar bæði um samstöðu og átök og út frá því koma átakasjónarhorn og samstöðusjónarhorn ásamt mörgum öðrum sjónarhornum.

Samkvæmt átakasjónarhorninu byggir réttarkerfið á þeim sem hafa völd í samfélaginu. Átakakenningar ganga út frá því að í hverju samfélagi búi ólíkir þjóðfélagshópar og má á oft sjá átök. Með ólíkum þjóðfélagshópum er átt við eins og karlar og konur, svartir og hvítir, menntaðir og ómenntaðir, fullorðnir og börn og þeirra sem aðhyllast refsistefnuna og þeirra sem gera það ekki. Samkvæmt átakasjónarhorninu mætti í raun segja að þeir sem eru efnameiri hafi meiri völd, frelsi til skoðana og ákvarðana en aðrir. Það gefur nokkurnveginn mynd af því hvernig refsikerfið virkar í heild (Helgi Gunnlaugsson, 2008). Karl Marx var kenningarsmiður átakakenningarinnar og vildi hann meina að saga heimsins væri í raun saga stéttarbaráttu (Collins, R., 1990). Karl Marx sagði að með því að refsabrotamönnum sé verið að styrkja stöðu ráðandi hópa. Í hverju samfélagi er fullt af átökum og samfélagsþegar hafa iðulega mismunandi skoðanir og þar sjáum við oft átakasjónarhornið brjótast út þar sem valdamiklir hópar í samfélaginu hafa hag af breyttri löggjöf þegar kemur að lagabreytingum. Eins og kemur fram síðar í ritgerðinni er fíknivandinn afar stórt vandamál í heiminum í dag. Átök milli þeirra sem hafa völd og þeirra sem eru valdalausir, en hafa þó margt til málanna að leggja, er víða, og á átakasjónarhornið því mjög vel við í þeim málefnum.

Virknihyggja/verkhyggja (e. functionalism) eða samstöðusjónarhornið er svo annar póll. Þar segir að verkhyggjukenningar horfi á samfélagið sem kerfi innbyggðis tengdra þátta. Samfélagið verður að hafa sameiginleg gildi og góða samheldni (Pope, 1975). Samfélagið ákveður því siðferðis- og menningarleg mörk og vinnur að því að fylgja þeim mörkum sem gætu þá í þessu tilfalli verið hvernig við sem samfélag ætlum að háttá fíkniefnamálum og hvaða aðferð muni bera mestan árangur. Émile Durkheim setti fram þá kenningu að samfélagið væri siðferðislegt skipulag. Í hverju samfélagi lærist siðferði, gildi og lög snemma. Hann vildi meina að lítið væri um frávík í þeim samfélögum þar sem væru sterk tengsl og mikil þátttaka (Dillon, 2014). Durkheim talaði um *siðrof* en með siðrofi er átt að einstaklingar fjarlægjast hvern annan og finnast þeir ekki tilheyrja samfélaginu. Hann vildi meina að frávík hjálpuðu mönnum að sjá hvar mörkin lægju. Frávík í raun minna fólk á hvað sé ásættanlegt og hvað ekki. Samkvæmt Durkheim hljóta afbrot að hafa tilgang, ekki er til neitt samfélag þar sem aldrei er framið afbrot. Durkheim vill einnig meina að fordæming sé mikilvæg. Gildi verða skýr eins og hvað má og hvað má ekki. Í lagakerfinu er skaðleg hegðun talin ólögleg en spurningin er hvort það fari ekki eftir hvað telst sem skaðleg hegðun hverju sinni? Ef tekin eru dæmi um fórnarlambslausa glæpi eins og neysla fíkniefna og vændi, hvern er það í raun og veru að skaða? Er það ekki einungis að skaða einstaklinginn sjálfan? Það má því velta vöngum yfir hvort ekki sé hagur Íslendinga að vera samstíga og fara að skilgreina fíknivanda sem heilbrigðisvandamál frekar en nokkuð annað.

*Stimplunarkenningin* (e. labeling) hefur verið skilgreind á þann veg að samfélag býr til frávík og skilgreinir hverju sinni hvað telst vera frávík. Hegðun sem var áður fyrir samþykkt er það ekki í dag og svo framvegis. Sá sem hefur gerst brotlegur við lögin og sætt refsingu er stimplaður sem brotamaður af samfélaginu. Það getur haft verulegar afleiðingar fyrir einstakling að vera stimplaður. Viðkomandi getur átt erfitt uppdráttar í samfélaginu, mætt fordómum og upplifað litla von um að hefja nýtt líf sem betri maður eftir að hafa setið alla refsingu sem viðkomandi hlaut með dómi (Melossi, 1985; Jón Gunnar Bernburg, 2009). Til að mynda, sá einstaklingur sem glímir við mikla fíkn er strax stimplaður sem fíkniefnaneytandi og er oft mjög erfitt fyrir fólk að losna við þann stimpil. Stimpillinn getur valdið því að einstaklingur fer að hegða sér í takt við þann stimpil sem hann hefur fengið og getur í sumum tilfellum þróað með sér þá hegðun sem fólk býst við af þeim (Adler, Mueller og Laufer, 2013). Stimpilkennningin á vel við ef tekið er dæmi varðandi ungt fólk sem hefur farið á sakaskrá fyrir vörslu og meðferð ávana- og fíkniefna. Það getur reynst fólki erfitt að fá

stimpil á sig fyrir fíkniefnalagabrot og má velta vöngum yfir hvort fíkniefnaneytendur myndu fá á sig vægari stimpil ef að neysluskammtar yrðu aflagpavæddir. Portúgalar leggja t.d. mikla áherslu á að þeir sem neyta fíkniefna séu ekki stimplaðir sem glæpamenn (Greenvald, 2009).

### **Kenningarleg nálgun refsinga**

Skólar sem fara eftir samstöðusjónarhorninu eru skólar á borð við pösítívíska skólann og klassíska skólann: Pösítívíska skólinn var á öðru máli en talsmenn klassíska skólans. Þeir vildu meina að afbrotahegðun væri líffræðileg. Þeir vildu beita vísindalegum aðferðum við að uppljóstra um orsakavaldna afbrota og ávísa viðeigandi meðferðarrúðum fyrir afbrotamanninn (Siegel, 2009) sem gæti gagnast í nýjum aðferðum við fíknivandanum.

Á hinn bóginn felur klassíska skólinn í sér skynsemissjónarhornið (e. rational choice). Klassíska skólinn lagði grunn að skynsömum og réttlátum refsingum og vann Cesare Beccaria, sem er talinn frumkvöðull klassíska skólans í afbrotafræði, sérstaklega að því útrýma refsingum sem þóttu grimmilegar og handahófskenndar eins og dauðarefsingar og pyntingar. Þeir voru þó hlyntir refsingum með því markmiði að stjórna glæpahegðun fólks. Klassíska skólinn einblíndi ekki á brotamanninn sjálfan eða orsök tiltekinna afbrota heldur hvernig samfélagið bregst sem heild við afbrotum. Meginmarkmið klassíska skólans var að stuðla að réttlátu samfélagi fyrir alla samfélagsþegna í heild. Einstaklingar í hverju samfélagi eiga að vera skynsamir og hafa frjálstan vilja og þeir verða að bera ábyrgð á gjörðum sínum (Helgi Gunnlaugsson, 2008). Jeremy Bentham lagði svo til að lög myndu hámarka hamingju sem flestra og má því vitna í hann og spyrja sig hvort hamingja flestra liggi í núverandi ríkjandi refsistefnu hvað varðar aflagpavæðingu neysluskammta.

## 2 Refsistefnan

Á Íslandi ríkir refsistefnan en refsistefnan hefur einnig verið kölluð *hamlandi stefna* eða *bannstefna*. Refsistefnan er í anda klassíska skólans og leggur upp með að refsa einstaklingum fyrir ákveðna háttsemi sem ekki er talin sæmandi eða er ekki samfélagslega samþykkt. Refsistefnan við fíknivandanum gengur út á að refsa hverjum þeim sem gerast brotlegir við lögin og byggir stefnan á því að algjört bann sé við tiltekinum fíkniefnum og sé það bann brotið skal beita refsingum sem hér á landi eru oft frekar þungar. Refsistefnan á að hafa ákveðinn fælingarmátt fyrir samfélagið í heild og telja talsmenn refsistefnunar að þungar refsingar beri mestan árangur í að draga úr neyslu fíkniefna.

Ísland hefur aðhyllst refsistefnuna í áraraðir eða allt frá setningu laga um bann við gerð áfengra drykkja árið 1900. Nokkrum árum síðar var efnt til þjóðaratkvæðagreiðslu um bann við innflutningi og sölu áfengi og var sú tillaga samþykkt. Það var ekki fyrr en árið 1989 sem öllu banni sem snéri að bjór var aflétt, þ.e. sala þess varð heimil en áfram laut ýmsum skilyrðum. Þrátt fyrir að öllu banni hafi verið aflétt ríkja enn skiptar skoðanir um þá afléttingu.

Hvað varðar löggjöf á Íslandi, fyrr og síðar, um ávana- og fíkniefni er refsistefnan einnig áberandi. Ópíumlögin (lög nr. 14/1923 um tilbúning og verslun með ópíum og fleira) og lög nr. 65/1974 um ávana- og fíkniefni eru skýrt dæmi um það. Það er því hægt að slá því föstu að þau sjónarmið sem tengjast refsistefnunni hafa verið ríkjandi á Íslandi í fjölda ára. Verður nú fjallað um, í sögulegu samhengi, innleiðingu refsistefnunnar í íslenska löggjöf.

### 2.1 Bannárin

Áður en fjallað er um ólögleg vímuefni er eðlilegt að byrja á því að fjalla um bannárin svokölluðu á Íslandi. Þó svo ekki sé lengur deilt um lagalega stöðu áfengis í hinum vestrænum samfélögum hefur það ekki alltaf verið svo (Helgi Gunnlaugsson, 2018). Árið 1900 tóku í gildi lög á Íslandi sem lögðu bann við gerð áfengra drykkja. Átta árum eftir að þessu lög voru samþykkt var efnt til þjóðaratkvæðagreiðslu um áfengisbann á landinu. Bannið tók til innflutnings og sölu á áfengi. Þessi lög tóku gildi árin 1912 og 1915 og var á þessum tímamarki lagt blátt bann við áfengi. Það er athyglisvert að Ísland var fyrsta landið í heiminum til að banna áfengi alveg með lagasetningu (Lög um verslun með áfengi og tóbak

nr. 65, 1969). Lýðheilsa og almannahagsmunir voru helstu röksemdirnar fyrir áfengisbanninu (Helgi Gunnlaugsson, 2018). Það leið ekki á löngu þar til gerðar voru undantekningar á banninu. Erlendum sendimönnum var leyft að flytja inn áfengi til einkaneyslu. Það varð svo heimilt að selja áfengi á skipum í millilandasiglingum og svo einnig til lækninga og fyrir iðnað.

Árið 1922 þurftu bannlögin að gefa undan þar sem Spánverjar settu Íslendingum afarkosti í viðskiptasamningi milli landanna. Krafa þeirra var sú að Íslendingar myndu breyta lögunum á þann veg að flytja mætti inn spænsk vín sem keypt voru í skiptum fyrir fisk. Lögunum var breytt á Alþingi og var Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins sett á laggirnar þann 1. janúar 1921 og innflutningur á vínunum frá Spáni hófst í júlí árið 1922. Árið 1933 var haldin þjóðaratkvæðagreiðsla um að leyfa innflutning á sterku víni og var það samþykkt (Helgi Gunnlaugsson, 2018). Það er ekki tekið of djúpt í árinna þegar sagt er að skrefin sem voru tekin við að breyta áfengislöggjöfinni voru varfærin og langt á milli breytinga, en hálfri öld síðar eða árið 1984 var veitingastöðum utan kaupstaða leyft að selja áfengi allt árið, en áður höfðu veitingahús í kaupstöðum aðeins þetta leyfi. Árið 1986 samþykkti Alþingi lög sem heimiluðu öðrum en ÁTVR að framleiða áfengi. Loks árið 1989 var bann við innflutningi á bjór afnumið. Þarna sést með afgerandi hætti hversu varlega hefur verið farið í flestar breytingar á lagasetningu á vímuöggjöfum. Eina sem stendur eftir af bannlögunum sem sett voru fyrir meira en 100 árum síðan er einkasala ÁTVR á áfengi og tóbaki (Lög um verslun með áfengi og tóbak nr. 65, 1969). Frá upphafi lagasetninga um áfengi hefur fólk skipst í tvær fylkingar. Rökin hafa verið sambærileg í 100 ár. Annar hópurinn ber fyrir sig réttinum til að hið opinbera stjórnir ekki áfengisneyslu þess og hin fylkingin segir að hagsmunir heildarinnar vegi þyngra og ber lýðheilsusjónarmiðum fyrir sig (Helgi Gunnlaugsson, 2018). Það er þó vert að hafa í huga að þó svo sömu rökum sé beitt þegar breytingar á áfengislöggjöf eru til umræðu eru hagsmunirnir ólíkir. Að leyfa sölu á bjór og heimila áfengissölu í matvörubúðum eru ekki endilega sambærileg atriði þar sem áhrifin af breytingum eru ekki þau sömu. Í öðru tilviki er verið að heimila sölu á vægustu útgáfu löglegs en skaðlegs vímuefnis, áfengis, á meðan hitt er til þess fallið að almennt auka sölu (og þar með neyslu) á öllu áfengi (óháð styrkleika) og auka þar með samfélagslegan skaða sem af slíkri aukningu óhjákvæmilega leiðir.

## 2.2 Bjórbannið

Bjór var bannaður á Íslandi frá 1915 til 1989. Fylgjendur bjórbannsins héldu því fram að með því að leyfa sölu og neyslu á bjór myndi áfengisneysla aukast og ekki síst á meðal yngra fólks og verkafólks. Það reyndist rétt þar sem heildaráfengisneysla Íslendinga jókst, en vinnmenning breyttist þó töluvert og einnig dró úr neyslu á sterkum drykkjum (Helgi Gunnlaugsson, 2018).

Þegar saga bjórbannsins er skoðuð má sjá að bannið bar merki táknrænnar löggjafar. Engu að síður bar umræðan þess merki að boðskapur bindindishreyfingarinnar á Íslandi fléttaðist þar inn í sem og þjóðfélagsumræðan.

Bjórbannið og hversu lengi það varði er sérstakt og til að skilja hvernig stjórnvöldum tókst að viðhalda því eins lengi og raun ber vitni, er ekki aðeins hægt að skoða það sem þingmenn og stjórnvöld sögðu um bannið, heldur þarf að skoða nánar það sem blasir ekki við. Það ætti að vera hægt að leiða líkur að því að slíkt eigi við um öll vímuefni og löggjöf þeim tengdum. Hvað ræður för er ekki alltaf augljóst eða á yfirborðinu. Þegar bann við áfengi var aflagt árið 1935, hvers vegna náði það ekki yfir bann við bjór? Er vímuefnalöggjöf tákngerving valdabaráttu? Voru valdamiklir aðilar sem gegndu hlutverki siðapostula í að viðhalda bjórbanninu? Var einfaldlega um málamiðlun að ræða? Að bindindissinnar fengju eitthvað í staðinn fyrir að afnema bann við áfengi? Að þeim væri mætt með því að halda við bjórbanninu? Fyrstu tillögurnar til að fella niður bjórbannið komu töluvert löngu eftir að bannið við áfengi var afnumið, eða á fimmta og sjötta áratug síðustu aldar og báru þær ekki árangur. Röksemdirnar voru þær sömu. Með því að leyfa framleiðslu og sölu á bjór myndi það leiða til aukinnar áfengisneyslu þar sem verkamönnum og ungu fólki stafaði sérstaklega mikil hættu af bjórneyslu (Helgi Gunnlaugsson, 2018).

## 2.3 Ópíumlögin og lög um ávana og fíkniefni

Fyrsta lagasetning sem bannaði fíkniefni á Íslandi voru Ópíumlögin svokölluðu. (Lög um tilbúning og verslun með ópíum og fleira nr. 14/1923.) Þau voru sett árið 1923 sem sýnir að fíknistríðið nær lengra aftur en til 1971. Ópíumlögin frá 1923 byggja á alþjóðlegri samþykkt frá Haag árið 1912. Ópíumlögin voru alfarið bönnuð á íslensku yfirráðasvæði 1923 en ástæðan fyrir því að 11 ár liðu á milli samþykktarinnar í Haag og innleiðingu laganna á Íslandi má rekja til fyrri heimstyrjaldarinnar. Ópíumlögin tóku tvisvar sinnum breytingum. Árið 1968 og árið 1970 (Alþt. 1973-1974, A-deild, bls. 1850).

11. júní árið 1974 voru svo sett heildstæð lög um ávana- og fíkniefni á Íslandi. Þessi lög voru viðameiri en Ópíumlögin og með tilkomu þeirra varð öll meðhöndlun fíkniefna refsiverð. Valdheimildir stjórnvalda voru auknar þannig þau höfðu meiri áhrif til að segja hvaða vímuefni féllu undir lögin. Nýju lögin heimiluðu stjórnvöldum að gerast aðili að alþjóðlegum samningum er vörðuðu ávana- og fíkniefni (Ríkislögreglustjórinn, 2010).

Lögin tóku gildi þann 11. júní 1974. Breytingar hafa verið gerðar á lögunum 12 sinnum síðan þau tóku gildi. Lögin taka á vörslu og meðferð ávana- og fíkniefna sem eru tiltekin í 6. gr. laganna. Með vörslu og meðferð er átt við innflutning, útflutning, sölu, kaup, skipti, afhendingu, móttöku, framleiðslu og tilbúning efna sem eru bönnuð samkvæmt lögunum. Ráðherra hefur heimild til að setja reglugerð sem tekur til annarra efna sem talin er stafa sérstaklega mikil hættu af samkvæmt alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að og gera þau óheimil á íslensku forráðasvæði (lög um ávana- og fíkniefni nr. 65/1974).

### 3 Stefna Sameinuðu þjóðanna í vímuefnamálum

Sameinuðu þjóðirnar hafa skýra stefnu og markmið í vímuefnamálum. Markmiðið er að minnka framboð af ólöglegum fíkniefnum, til að draga úr neyslu meðal almennings. Það á að gera með auknum valdheimildum og fjármagni til refsivörslukerfisins ásamt samstarfi á alþjóðavettvangi með það að markmiði að uppræta fíkniefnahringi í rómönsku Ameríku, Karabíska hafinu og Vestur-Afríku. Þessum markmiðum á að ná með fjórþættum aðgerðum (United Nations, e.d.).

Í fyrsta lagi er sagt að það þurfi að styrkja innviði lögreglunnar og refsivörslukerfisins og leggja áherslu á að rannsaka, ákæra og saksækja fyrir fíkniefnabrot. Í öðru lagi er talað fyrir samvinnu milli landa til að uppræta fíkniefnahringi í heimshlutunum sem voru nefndir hér að ofan. Það er gert með því að deila upplýsingum og mynda tengsl. Í þriðja lagi á að efla heilindi stofnana í refsivörslukerfinu. Það þurfi að auka traust innan kerfisins og í ólíkum löndum. Í síðasta lagi þarf að deila þekkingu, staðbundinni og alþjóðlegri, um framleiðslu á fíkniefnum, fíkniefnaviðskipti og upplýsingum um aðila og skipulögð glæpasamtök til að uppræta fíkniefnahringi í rómönsku Ameríku, Karabíska hafinu og Vestur-Afríku (United Nations, e.d.).

Á þessu sést að Sameinuðu þjóðirnar leggja áherslu á að efla löggæslu og refsivörslukerfið, þau fylgjast með afmörkuðum svæðum í heiminum sem eiga undir högg að sækja vegna meðal annars fátæktar. Þessi stefna var mótuð fyrir 50 árum (Global commission on drugs.com, 2011). 193 ríki eru aðildarríki að Sameinuðu þjóðunum í dag. Það má leiða líkur að því að flest lönd í heiminum byggi sína vímuefnastefnu á opinberri stefnu Sameinuðu þjóðanna.

Velta má vöngum um hvort að það verði stefnubreyting á alþjóðavísu framundan en þann 12-16. apríl 2021 hittist nefndin Commission on Narcotic Drugs í kjölfar þess að árleg skýrsla um fíkniefni á alþjóðavísu (World Drug Report) kom út. Í tilkynningu á forsíðu heimasíðu Sameinuðu þjóðanna er tilkynning um ráðstefnuna. Samkvæmt skýrslunni notuðu 269 milljón manna fíkniefni árið 2018 og er það aukning um 30% síðan 2009. Af þeim þjást 35 milljónir vegna alvarlegs fíknivanda. Nefndin segir málefnið hafa verið undirlagt af röngum upplýsingum. Sameinuðu þjóðirnar leggja áherslu á þörfina að auka skilning á fíkniefnavandanum. Aukin þekking leiði til betri alþjóðasamvinnu með því markmiði að lágmarka skaðann á heilsu, stjórnarfar og öryggi (United Nations, e.d.). Af þessu er erfitt að



spá fyrir um hversu róttæk stefnubreytingin verði, ef hún kæmi til og hvenær hún myndi eiga sér stað. Tilkynningin er ekki afdráttarlaus yfirlýsing um stefnubreytingar en er tónninn gjörólíkur þeim sem er í stefnunni. Það er ekki talað um skaðaminnkun, þó svo hægt sé að túlka textann á þá leið. Þetta gefur að minnsta kosti vísbendingar að unnið sé að breytingum á alþjóðastefnu í vímuefnamálum.

Nefndin The Global Commission on Drug Policy er dæmi um nefnd sem vinnur að breytingum í vímuefnamálum. Nefndin var stofnuð í janúar 2011. Meðlimir nefndarinnar voru frá Evrópu og Norður og Suður-Ameríku. Markmiðið var að skapa þrýsting á alþjóðavettvangi að endurbæta vímuefnastefnur landa um allan heim. Nefndin taldi bannstefnuna fullreynda og vildi breyta nálguninni og byggja breytingarnar á viðurkenndum vísindum og rannsóknum með mannúð og lýðheilsu að leiðarljósi, þar sem enginn væri skilinn eftir eða jaðarsettur í krafti fíkniefnalaga (Global commission on drugs.com, 2011).

Í júní 2011 gaf nefndin út fyrstu skýrsluna sem nefndist einfaldlega „The War on Drugs“. Skýrslan hefst með yfirlýsingu um að stríðið gegn fíkniefnum sé tapað með skelfilegum afleiðingum fyrir einstaklinga og samfélög um allan heim. Það væri fullreynt að reyna að lágmarka skaðann af vímuefnum með refsingum og útskúfun. Samkvæmt nefndinni minnka harðar refsingar ekki viðskipti og neyslu ólöglegra fíkniefna. Nefndin mælti með átta aðgerðum sem lönd ættu að innleiða í stað ríkjandi refsistefnu: Í fyrsta lagi leggja þau til að hætta núverandi glæpavæðingu, jaðarsetningu og fordómum í garð vímuefnanotenda sem ekki valda öðrum skaða með neyslu sinni. Það þurfi að hætta að ýta undir ranghugmyndir í garð þessa hóps og það þurfi að leiðrétta rangfærslur sem ríki um neyslu fíkniefna og fíknisjúkdóma með markvissum hætti. Í öðru lagi hvetja þau stjórnvöld að gera tilraunir með regluvæðingu á vímuefnum með því markmiði að draga úr völdum skipulagðra glæpasamtaka sem fjármagna sig með sölu á fíkniefnum. Kannabisefni eru sérstaklega nefnd en einnig eru stjórnvöld hvött til að regluvæða markað fyrir önnur vímuefni. Í þriðja lagi segja þau mikilvægt að hafa gott aðgengi að þjónustu og úrræðum fyrir þá sem á þurfa að halda. Fjölbreytt meðferðarúrræði og úrræði fyrir fólk sem vill ekki hætta neyslu telur nefndin einnig mikilvæg. Stundum dugar ekki einungis viðhaldsmeðferð heldur væri hægt að útvega áhöld, efni og aðstöðu fyrir neytendur sem nota vímuefni í æð. Í skýrslunni segir að fengist hafi góð reynsla af slíku fyrirkomulagi í nokkrum Evrópulöndum eins og verður fjallað um í kaflanum um reynslu annarra landa. Þetta bætir heilsu neytenda, kemur í veg fyrir útbreiðslu smitsjúkdóma á borð við HIV og lifrabólgu og kemur einnig í veg fyrir ofneyslu. Að því sögðu skoðaði nefndin til að mynda lönd sem höfðu tileinkað sér skaðaminnkandi

hugmyndafræði en þar mátti sjá að HIV smit voru mun færri en í þeim sem ekki fylgdu skaðaminnkandi stefnu. Niðurstöður leiddu í ljós að í Bretlandi, Sviss, Þýskalandi og Austurríki eru undir 5% þeirra sem nota vímuefni í æð eru smitaðir af HIV. Í kringum 40% þeirra sem nota vímuefni í æð eru smitaðir af HIV í þeim löndum sem ekki hafa tileinkað sér skaðaminnkandi stefnu, eins og Taíland og Rússland. Munurinn er því gríðalega mikill og gefur góða vísendingu um að skaðaminnkandi stefnur beri góðan árangur í að draga úr HIV-smitum.

Einnig var áhugavert að í skýrslunni var umfjöllun um Holland og árangurinn sem landsmenn hafa náð með breyttri vímuefnastefnu. Þar kom fram að í af öllum 15 Evrópulöndunum er heróïneysla langminnst í Hollandi. Árið 2001 má ætla að heróïneytendur hafi verið um 28-30,000 þúsund alls, en einungis sjö árum síðar var fjöldinn kominn niður í 18,000 manns. Með þessu má áætla að breytt vímuefnastefna og markmiðið um að draga úr heróín-fíknivanda hafi borið árangur. Meðalaldur þeirra sem notuðu heróín hækkaði einnig mikið, sem hlýtur að teljast ánægjuefni. Leiðirnar sem Holland fór að voru til að mynda fíknimeðferðir, skaðaminnkun, nálaskiptaþjónusta og uppáskrifað methadón undir ströngum skilyrðum. Nánar verður fjallað um árangur annara landa í kaflanum um vímuefnastefnu annara landa.

Um allan heim hafa milljónir manna verið fangelsaðir fyrir minniháttar fíkniefnabrot. Afleiðingarnar eru skaðlegar á líf þeirra og heilsu, og framfærslu fjölskyldna þeirra en minnkar ekki framboð eða viðskipti með ólögleg fíkniefni. Þetta hefur ekki áhrif á völd skipulagðra glæpasamtaka eða hagnaðinn vegna fíkniefnasölu. Stjórnvöld hafa að einhverju leyti fjárfest í forvörnum en það telst mikilvægt til koma í veg fyrir að ungmenni byrji í fíkniefnaneyslu og nálgast fólk sem er í áhættuhóp með viðeigandi hætti eins og að bjóða fram aðstoð á vegum heilbrigðiskerfisins. Forvarnir þurfa að byggja á vísindalegum grunni og vera sérstaklega sniðnar að ákveðnum áhættuhópum.

Nefndin vill meina að markmið lögreglunnar ætti ekki að vera að hafa áhrif á fíkniefnamarkaðinn sem slíkan heldur að lágmarka skaðann sem efnin valda einstaklingum, samfélögum og þjóðaröryggi, þar sem það á við. Byrja þarf á umbreytingu á alþjóðlegum vettvangi. Breyta frá svokallaðri refsistefnu sem byggir á hugmyndafræðinni að banna vandamálið í burtu og þess í stað að byggja stefnuna á sterkum vísindalegum grunni, með mannréttindindi og lýðheilsu að sjónarmiði. Það þarf að útbúa mælanleg viðmið og nota þau til að meta árangur af breytingum. Til að slíkt sé mögulegt þarf að viðhafa virkt og skipulagt eftirlit. Það þarf að endurskoða flokkunarkerfi skaðsemi fíkniefna og byggja það á

vísindalegum rannsóknum á raungögnum, en ekki huglægu mati. Breytingar sem þarf að koma í framkvæmd gætu þótt róttækar í samanburði við stefnuna sem ríkt hefur síðastliðin 50 ár. Skaðaminnkun, afgangavæðing og regluvæðing vímuefna eru atriðin sem þarf að hafa að leiðarljósi við breytingar (Report of the global commission on drug policy, 2011).

Skýrslan er 24 blaðsíður og nefndin er mjög afdráttarlaus í sinni afstöðu og byggir hana á rannsóknum og gögnum auk reynslu landa sem hafa gert einhverskonar breytingar í samræmi við það sem þau nefna. Í innganginum er tafla um fjölda neytenda á ópíóðum, kókaíni og kannabisefnum árið 1998 og 2008. Á þessu tímabili var 34,5% fjölgun fólks sem neytti ópíóða, 27% fjölgun kókaínneytenda og 8,5% fjölgun kannbisneytenda. Þrátt fyrir að rannsóknir sýni með afdráttarlausum hætti að neytendum hefur fjölgað og ekki verið að ná markmiðum bannstefnunnar forðast stjórnvöld almennt að breyta stefnunni. Það ber að hafa í huga í að skýrslan er 10 ára gömul og stjórnvöld í sumum löndum hafa byrjað að breyta stefnunni með skaðaminnkun og mannúð að leiðarljósi (Report of the global commission on drug policy, 2011).

## 4 Vímuefnastefna íslenskra stjórnvalda

Í þessum kafla er farið yfir vímuefnastefnu íslenskra stjórnvalda og má þar nefna áherslur og aðgerðir stjórnvalda fyrr og nú, stefnumótun, umfjöllun fjölmiðla, skaðaminnkun og lög um neyslurými. Fyrst ber að nefna að óljóst er hvaða sjónarmið voru áður ríkjandi varðandi stefnumótun vímuefnalöggjafar og eftirfylgni laga um ávana- og fíkniefni hér á landi. Spyrja má þeirrar spurningar hvort nauðsynlegt hafi verið að innleiða refsistefnuna í lög eða byggðist hún á æsifréttamennsku sem litaði hugarfar almennings og stjórnvalda? Heildstæð lög sem bönnuðu ávana- og fíkniefni voru sett árið 1974 (lög um ávana- og fíkniefni nr. 65, 1974). Þremur árum áður, árið 1971, var sett á fót sérstök fíkniefnalögregla og árið 1973 var settur á fót sérstakur fíkniefnadómstóll. Stofnun hans gaf til kynna að stjórnvöld ætluðu að taka málin föstum tókum. Þrátt fyrir þessar aðgerðir stjórnvalda birtist grein í Morgunblaðinu árið 1979 þar sem skelfingu vímuefna hér á landi er lýst og sagt frá því að 4000 ungmenni hafi komið við sögu í fíkniefnamálum. Þarna voru ekki enn til opinber gögn um dauðsföll vegna fíkniefnaneyslu. Óljóst er hvort um æsifréttamennsku hafi verið að ræða eða hvort vandinn hafi verið orðinn þetta umfangsmikill þrátt fyrir ráðstafanir sem höfðu verið gerðar nokkrum árum áður. Fíkniefnaneysla hafði aukist en mögulega var vandinn sem því fylgdi ýktur síðfári (Helgi Gunnlaugsson, 2018).

### 4.1 Opinber vímuefnastefna 2013-2020

Það sem leiddi til upphafsins af opinberu vímuefnastefnunni 2013-2020 sem Velferðarráðuneytið lagði fram árið 2013 voru árin á undan. Ísland hafði í mörg ár lagt mikla áherslu á forvarnir, meðferð og lögregluaðgerðir og var markmið alltaf að draga úr þeim fíknivanda sem stafaði í landinu og þá sérstaklega á meðal ungmenna. Árið 1994 voru samtök að nafni Evrópuborgir gegn eiturfjóm stofnuð (ECAD) og var Ísland eitt af þeim löndum sem stofnuðu samtökin. Markmið samtakanna var því að taka enn harðar á fíknivandanum með bönnum í stað þess að gefast upp og lögleiða fíkniefni (Árni Einarsson, e.d). Var farið af stað með forvarnarverkefni og í kjölfar þessa átaks og þátttöku Reykjavíkurborgar í ECAD var áætlunin „Ísland án eiturfjóm 2002“ sett í gang. Ísland án eiturfjóm 2002 hafði það markmið að draga úr vímuefnanotkun unglunga sem hafði aukist töluvert og var markmiðið að samfélagið í heild myndi hjálpast að. Aðaláherslan voru forvarnir en einnig að draga úr

aðgengi að vímuefnum en þá sérstaklega hjá unglíngum (Árni Einarsson, e.d). Þrátt fyrir það markmið að gera Ísland fíkniefnalaust árið 2002 ríkir enn fíknivandi á Íslandi og var því vel við hæfi að gefa út nýja stefnumótun sem Velferðarráðuneytið gerði svo árið 2013 sem gílti alveg til ársins 2020 (Velferðarráðuneytið, 2013).

Nýja vímuefnastefnan sem Velferðarráðuneytið setti fram er víðtæk og tekur til lagaumhverfis, meðferðarúræða, eftirfylgni meðferðar, endurhæfingar og forvarna. Hún kemur auk þess inn á alþjóðlegar skuldbindingar og alþjóðlegar áherslur samtímans. Stefnan styðst við þann lagaramma sem gíldir um áfengi og önnur vímuefni. Þeir vímugjafar sem átt er við í stefnunni eru allir þeir vímugjafar sem falla undir lög um ávana- og fíkniefni, auk áfengis og vefaukandi stera.

Aðgerðaráætlun sem var unnin með stefnunni kom svo út árið 2014. Hún byggir einnig á leiðbeiningum sem Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin gaf út með þeim aðgerðum sem eru árangursríkar og líklegastar til að ná árangri (Velferðarráðuneytið, 2013).

Aðgerðaráætlanir eru gerðar til tveggja ára en eru endurskoðaðar árlega. Mikil áhersla er lögð á að stefnan sé skýr og mannaflí og fjármunir séu nýttir eins vel og hægt er. Markmiðið er að lágmarka skaðann sem vímuefni valda samfélaginu, þjónustan við þá sem á þurfa að halda verði bætt og öryggi almennings tryggt.

Í vímuefnastefnunni er lögð áhersla á forvarnir sem byggja á bestu vísindalegu gögnunum. Eins og kemur fram á bls. 7 í skýrslu Velferðarráðuneytisins voru aðalmarkmið stefnunnar að takmarka aðgengi að áfengi og öðrum vímugjöfum, að vernda viðkvæma hópa fyrir skaðlegum áhrifum áfengis og annarra vímugjafa, að fækka þeim sem þróa með sér skaðlegt neyslumynstur áfengis eða annarra vímugjafa, að tryggja aðgengi fólks, sem á í vanda vegna misnotkunar eða ávana, að samfelldri og samþættri þjónustu sem byggist á bestu þekkingu og kröfum um gæði og að lokum að draga úr skaða og fjölda dauðsfalla vegna eigin neyslu eða annara á áfengi eða öðrum vímugjöfum. Stefnan hafði því skýr markmið hvernig ætti að vinna að breytingum (Velferðarráðuneytið, 2013).

Árið eftir að velferðarráðuneytið lagði fram stefnunna setti Kristján Þór Júlíusson, þáverandi heilbrigðisráðherra, á fót þverfaglega nefnd um breytta stefnu í vímuefnamálum. Nefndin var skipuð fulltrúum frá velferðarsviði Reykjavíkurborgar, geðsviði Landspítalans, Rauða krossinum, landlækni, lögreglunni, SÁÁ (Samtök áhugafólks um áfengisvandann), þáverandi þingmönnum og lögfræðingi velferðarráðuneytisins. Markmiðið var meðal annars að ræða refsileysi neysluskammta. Nefndin átti að koma með tillögur að breytingum þar sem væri horfið frá því að refsa fíklum fyrir neysluskammta og nálgast vandamálið sem

heilbrigðismál. Kristján vildi endurskoða vímuefnastefnuna. Hann setti aðgerðaráætlun til þriggja ára sem átti að taka til margvíslegra atriða sem og meðferðarúrræða og eftirfylgni þeirra, heilsugæslu og félagsþjónustu auk þess að endurskoða lagarammann (þingskjal nr. 143/2014). Sjö árum síðar hafa verið gerðar breytingar í þessum málaflokki. Lög um neyslurými og frumvarp um afgangavæðingu neysluskammta eru dæmi um breytingar.

## 5 Skaðaminnkun

Hugtakið *skaðaminnkun* (e. harm reduction) vísar að mestu leyti til vímuefna, og eins og hugtakið gefur til kynna, að draga úr skaða. Skaðaminnkun vinnur að því að greina orsakir, skaða vímuefnanotkunar og þeim áhættum sem fylgja vímuefnum. Hugtakið vísar í að draga úr skaða vímuefnanotkunar frekar en að draga úr vímuefnanotkun sjálfri en einnig að reyna fyrirbyggja skaða af völdum vímuefnanotkunar. Hugtakið er ekki nýtt en hefur það þó fengið mun meira vægi á síðustu árum. Skaðaminnkun hefur verið skilgreind sem stefnumótun sem hefur það markmið að draga úr heilufarslegum, félagslegum, og efnahagslegum afleiðingum vímuefnaneyslu og má þar sérstaklega nefna HIV- og lifrabólgu smitum, ofneyslu fíkniefna og dauðsföllum. Það sem þykir merkilegt við nálgunina að ekki er verið að neyða fólk til að hætta neyslu, heldur mæta fólk með skilningi og virðingu og draga frekar úr skaðsemi fíkniefnaneyslunnar (Bartlett ofl., 2013). Að því sögðu eru sjónarmið skaðaminnkandi nálgunum að draga úr nýliðun og hefur það verið gert með því að stuðla að heilbrigðisvakningu þeirra sem nota vímuefni og styðja allar jákvæðar breytingar á fíkniefnaneyslu einstaklinga. Skaðaminnkun felur í sér hjálp á borð við ráðgjöf, meðferð eða leiðsögn sem stuðlar að öruggari og ábyrgari notkun (Harm Reduction International, e.d.). Skaðaminnkun er aðferð sem mörg ríki í heiminum hafa tileinkað sér og á Íslandi eru til nokkur skaðaminnkandi úrræði og verður fjallað um tvö þeirra hér að neðan.

### 5.1 Skaðaminnkunarúrræðið Frú Ragnheiður

Frú Ragnheiður er verkefni sem byggir á hugmyndafræði skaðaminnkunar. Frú Ragnheiður hóf göngu sína árið 2009 og er fyrsta nálaskiptaþjónustan sem hefur verið stofnuð á Íslandi. Eins og hugtakið gefur til kynna er markmið Frú Ragnheiðar að bjóða fólk skaðaminnkandi þjónustu sem felur í sér heilbrigðisþjónustu og nálaskiptaþjónustu. Verkefnið hefur það markmið að ná til jaðarsettra hópa, draga úr sýkingum og sjúkdómum eins og HIV og lifrabólgu C (Rauði krossinn, e.d.). Þeir einstaklingar sem nota vímuefni í æð geta komið og sótt sprautur, hreinar nálar, smokka og aðrar nauðsynjar sem draga úr smitum. Það er þó önnur þjónusta sem Frú Ragnheiður sinnir eins og sálrænn stuðningur og ráðgjöf, enda er þessi skjólstaðingahópur jaðarsettur hópur með margþættan vanda. Fólk getur leitað til þeirra og leitast eftir aðstoð við að fá heilbrigðisþjónustu, félagslega þjónustu og oft að komast inn í meðferðir og reynir starfsfólk Frú Ragnheiðar eftir fremsta megni að aðstoða. Frú Ragnheiður

er sjálfboðastarf þar sem 100 einstaklingar starfa sem eru hjúkrunarfræðingar, félagsráðgjafar, læknar, lyfjafræðingar, sálfræðingar og fleira (Frú Ragnheiður, e.d.). Frú Ragnheiður leggur mikla áherslu á traust skjólstæðinga og sýndu tölur frá árinu 2015 að mikil aukning varð á skjólstæðingum frá janúar til desember 2015, en þá var 85% aukning í heimsóknum skjólstæðinga (Rauði krossinn, 2015). Þeir einstaklingar sem leituðu til Frú Ragnheiðar árið 2015 komu langflestir, eða 70% til að nýta sér nálaskiptaþjónustu. Árið 2015 lagði Frú Ragnheiður áherslu á heilsueflandi þætti og bættu því við þjónustu sína að bjóða skjólstæðingum upp á vítamín og steinefni sem hefur það markmið að draga úr skaða sem getur orðið vegna skorts á þeim bætiefnum (Rauði krossinn, 2015).

Af síðu Rauða krossins var að finna gögn um Frú Ragnheiði og kom þar fram að Frú Ragnheiðar bíllinn fékk 4,149 heimsóknir árið 2019 sem segir að þjónustan er mikilvæg.

Í ársskýrslu Rauða Krossins 2020 kom fram að starfsmenn Frú Ragnheiður þurfa að vera meðvitaðir um að fólkið sem leitar til verkefnisins á mikla áfallasögu að baki og er því mikilvægt að unnið sé eftir áfallamiðaðri nálgun (Rauði krossinn, 2020). Árið 2020 voru 596 einstaklingar sem leituðu sér aðstoðar hjá Frú Ragnheiði en alls voru heimsóknirnar 4,407. Af þessum tölum má túlka sem svo að markmið þeirra að ná til fleiri vímuefnaneytenda í virkri neyslu er að takast.

Frú Ragnheiður hefur lagt mikla áherslu á að aðstoða jaðarsetta hópa en ekki er síður mikilvægt að samfélagið í heild geri ráðstafanir til að hjálpa jaðarsettum hópi manna sem glíma við mikinn fíknivanda.

## 5.2 Lög um neyslurými

Í maí 2020 var frumvarp Svandísar Svavarsdóttur, heilbrigðisráðherra, um neyslurými samþykkt á Íslandi. Eitthvað sem aðeins nokkrum árum fyrr hefði þótt óhugsandi. Almenningsálitið tók stakkaskiptum á stuttum tíma og löngunin til að meðhöndla fíknivanda varð meiri og reynt var að finna leiðir til að mæta vandanum með skaðaminnkandi aðgerðum. Í stuttu máli snýst frumvarpið í grunninn um heimild sveitarfélaga til að setja upp neyslurými. Einstaklingar 18 ára og eldri hefðu þar aðstöðu til að neyta fíkniefna í æð í öruggu umhverfi undir eftirliti fagfólks þar sem hreinlæti og öryggi væri haft að leiðarljósi (þingskjal nr. 1471/2020; lög um breytingu á lögum um ávana- og fíkniefni, nr. 65/1974, með síðari breytingum (neyslurými)).

Í 2. gr laga nr 65/1974 um ávana- og fíkniefni a er fjallað um neyslurými. Samkvæmt lögnum getur embætti Landlæknis veitt sveitarfélögum leyfi til að reka neyslurými þar sem



varsla og meðferð efna sem eru talin upp í 6. gr. laganna er heimil. Eftir lagabreytinguna er notanda neyslurýmisins heimilt að hafa í sinni vörslu það magn sem viðkomandi ætlar að neyta í rýminu (lög um ávana- og fíkniefni nr. 65/1974). Lög um breytingu á lögum um ávana- og fíkniefni nr. 65/1974, með síðari breytingum (neyslurými) voru samþykkt þann 20. maí 2020. Það gerir neyslurými lagalega verndað umhverfi fyrir fíkniefnaneytendur sem hafa náð 18 ára aldri. Notendur geta notað vímuefni í æð í þessu rými undir eftirliti heilbrigðisstarfsfólks (þingskjal nr. 1471/2020; lög um breytingu á lögum um ávana- og fíkniefni, nr. 65/1974, með síðari breytingum (neyslurými)).

## 6 Frumvarp um afglæpavæðingu neysluskammta

Í febrúar 2021 lagði heilbrigðisráðherra fram frumvarp um breytingu á lögum nr. 65/1974 um ávana- og fíkniefni (afglæpavæðing neysluskammta) (Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni (afglæpavæðing neysluskammta), 2021). Þetta er ekki í fyrsta sinn sem frumvarp þess efnis er lagt fram, en 15 þingmenn allra flokka minnihlutans nema Miðflokksins lögðu fram frumvarp á vormánuðum 2020 um afglæpavæðingu neysluskammta (Hallgerður Kolbrún E. Jónsdóttir, 2020). Frumvarpið var ekki samþykkt þar sem talið var að gallar væru á frumvarpi minnihlutans og lagt var til heilbrigðisráðherra myndi leggja fram eigið frumvarp um afglæpavæðingu neysluskammta (Frumvarp Pírata um afglæpavæðingu fellt, 2020). Heilbrigðisráðherra lagði fram eigið frumvarp um afglæpavæðingu neysluskammta í janúar 2021. Lagabreytingarnar sem lagðar eru til í frumvarpinu fela í sér að kaup og varsla á takmörkuðu magni ávana- og fíkniefna, svokallaðir neysluskammtar, verði heimiluð. Tilgangur breytinganna er að taka skref í rétt átt að mannúðlegra fyrirkomulagi. Jafnframt er talið nauðsynlegt að meðhöndla eigi vanda vímuefnanotenda í heilbrigðiskerfinu fremur en dómskerfinu (Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni (afglæpavæðing neysluskammta), 2021). Ákveðin aldursviðmið koma þó fram í frumvarpinu og er miðað við að neysluskammtar hjá einstaklingum 18 ára og eldri verði ekki gerðir upptækir (Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni (afglæpavæðing neysluskammta), 2021). Um markmið frumvarpsins er bent á að skýran greinarmun verði að gera á afglæpavæðingu neysluskammta á ávana- og fíkniefnum til eigin nota og lögleiðingar ávana- og fíkniefna (Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni (afglæpavæðing neysluskammta), 2021). Samkvæmt frumvarpinu er ráðherra skylt að setja reglugerð og í þeirri reglugerð skal kveðið á um hvaða magn ávana- og fíkniefna getur talist til eigin nota (Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni (afglæpavæðing neysluskammta), 2021). Jafnframt segir að ráðherra skuli hafa samráð við neytendur þegar lagt er mat á hvaða magn ávana- og fíkniefna geti talist til eigin nota. Það er því ljóst að frumvarpið undanskilur ekki að sá hópur einstaklinga sem lögin og reglugerðin ná til, hafi eitthvað um það að segja hvaða magn skuli teljast sem hæfilegt magn til eigin nota (Frumvarp

til laga um breytingu á lögum nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni (afglæpavæðing neysluskammta), 2021).

Við gerð frumvarpsins var horft til þess á hvaða ákvæði stjórnarskrár Íslands, nr. 33/1944, reynir þegar kemur að lögum um ávana- og fíkniefni og má þar nefna jafnræðisregluna, sbr. 65. gr., félagsleg réttindi sbr. 76. gr. og friðhelgi einkalífs sbr. 71. gr. stjórnarskrárinnar. Öll þau stjórnarskrárákvæði sem nefnd eru í frumvarpinu renna frekari stoðum undir hversu brýnt er að útrýma fordómum og vanþekkingu auk þeirrar mismununar sem neytendur hafa þurft að þola í áraraðir (Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni (afglæpavæðing neysluskammta), 2021). Tryggja þarf að sjálfsákvörðunarréttur neytenda sé virtur og að stjórnarskrárvarinn réttur þeirra til aðstoðar sé tryggður sbr. 76. gr. stjórnarskrárinnar. Jafnframt er brýnt að neytendur hafi greiðan aðgang að heilbrigðisþjónustu og að litið sé á einstaklinga sem eru háðir ávana- og fíkniefnum sem sjúklinga, en ekki afbrotamenn (Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni (afglæpavæðing neysluskammta), 2021).

## 6.1 Umsagnir um frumvarpið

Hægt var að senda inn umsögn um frumvarpið í samráðsgátt frá 19. 2. 2021-1. 3. 2021. Alls bárust 16 umsagnir meðal annars frá Landlæknisembættinu, Rauða krossinum, Snarrótinni – samtök um skaðaminnkun og mannréttindi, Lyfjafræðingafélagi Íslands, Barnaheill, Bindindissamtökunum IOGT, Félagi íslenskra hjúkrunarfræðinga, Afstöðu, félags fanga og Samanhópsins auk einstaklinga. Flestar umsagnirnar sem fagaðilar sendu inn voru jákvæðar í garð frumvarpsins (Samráðsgátt, 2021). Snarróttin fagnar frumvarpinu og þakkar heilbrigðisráðherra og starfsfólki í heilbrigðisráðuneyti fyrir að taka mikilvægt skref. Áður hafði Snarróttin sett inn umsögn um frumvarp um afglæpavæðingu neysluskammta og í þetta sinn virðist sem að flestar ábendingar Snarróttarinnar hafi verið settar fram í frumvarpi heilbrigðisráðherra (Snarróttin, 2021). Lyfjafræðingafélag Íslands lýsir yfir ánægju sinni með frumvarpið. LFÍ kom því á framfæri að mikilvægt er að þeir sem stríða við fíknivanda sé sýnd mannvirðing (Lyfjafræðingafélag Íslands, 2021). Rauði krossinn fagnar frumvarpinu sem heilbrigðisráðherra lagði fram um kaup og vörslu neysluskammta og styður breytingarnar. Rauði krossinn styður að vímuefnanotkun sé vandi sem skuli meðhöndla í heilbrigðiskerfinu frekar en dómskerfinu. Rauði krossinn fagnar því einnig að löggjöfin nái yfir lyf sem heimiluð eru í læknisfræðilegum tilgangi (Rauði krossinn, 2021). Barnaheill telur það heillaskref ef lögum verði breytt á þann veg að einstaklingum verði ekki gerð refsing að hafa í

fórum sínum vímuefni í neysluskömmtum. Barnaheill kom því á framfæri að vandann ætti að skoða í samhengi og með því sögðu samhenginu milli vímuefnavandans og ofbeldi og áföllum í æsku, frekar en að líta á þá sem nota vímuefni sem sjúklinga eða glæpafólk. Barnaheill segir í umsögn sinni að mikilvægt sé að börn fái viðeigandi aðstoð og hlúa þurfi að þeim af virðingu þó þau velji að prófa vímuefni (Barnaheill, 2021). Landlæknir telur þurfa koma fram áætlun um auknar forvarnir. Mat þeirra á frumvarpinu er að varhugavert sé að stíga þetta skref án þess að móta heildarstefnu í þessum málaflokki sem tekur tillit til allra þátta (Landlæknir, 2021). Bindindissamtökin IOGT leggjast eindregið gegn frumvarpinu. Samtökin halda því fram að tillögur sem voru settar fram um breytingar á lögum nr, 65/1974, um ávana- og fíkniefni muni hjálpa eiturlyfjasölum og veikja forvarnir á Íslandi. Þeir telja frumvarpið vera kúvendingu á núverandi forvarnarstefnu (Bindindissamtökin, 2021).

# 7 Reynsla annara landa af breyttri vímuefnastefnu

Nokkur lönd hafa stigið það skref að breyta ríkjandi stefnu og leita annara leiða sem mögulega bera meiri árangur. Leiðirnar eru misjafnar og er ekki búið að móta neina ákveðna leið sem er talin henta best. Löndin eru eins ólík og þau eru mörg og vandinn mismunandi milli landa og því er nokkuð ljóst að hvert og eitt land þarf að greina sinn vanda og vinna út frá honum. Nokkur lönd hafa nú brugðið út af refsistefnunni og til að mynda afgangavætt neysluskammta sem og tileinkað sér skaðaminnkandi hugmyndafræði. Hér að neðan verður fjallað um stefnu landa sem leitað hafa skaðaminnkandi leiða á borð við Portúgal, Bretland, Sviss og Kanada.

## 7.1 Portúgal

Afgangavæðing neysluskammta varð að veruleika í Portúgal árið 2001 eftir að ný lög tóku gildi. Þar er neysluskammtur skilgreindur á þann veg að hann sé efni sem dugi notandanum í 10 daga (Hughes og Stevens, 2007). Magnið er þó mismunandi eftir því hvaða efni á í hlut. 1 gr. af heróíni, 2 gr. af kókaíni, 25 gr. af maríjúanalauftum og 5 gr. af hassi er neysluskammtur í Portúgal (Hollersen, V.W. , 2013).

Ný löggjöf var hinsvegar ekki fyrsti kostur þeirra því Portúgalar reyndu fyrst að vinna á vandanum með öðrum leiðum eins og með hörðum refsingum á borð við fangelsisvist. Ljóst var að nauðsynlegt væri að gera einhverskonar breytingar á löggjöfinni því mikill HIV- og heróínfaraldur ríkti í Portúgal (Van Beusekom, Van, Loo og Kuhan, 2002). Þegar stjórnvöld áttuðu sig á að þau hefðu engin tæk á heróínvandanum sem ríkti í landinu var farið í markvissa vinnu við að endurhanna nálgun þeirra á vímuefnavandanum. Fyrir afgangavæðingu neysluskammta var 1 af hverjum 100 neytendum heróínfíklar. Í raun var vandinn orðinn það slæmur að hvorki stétt né staða skipti máli, því að ungir sem gamlir, efnaðir og valdamiklir voru orðnir að heróínfíklum. Vandann var í raun að finna í öllum fjölskyldum. Sumir vilja meina að vegna þess að valdafólk þjáðist með sama hætti og aðrir vegna heróínfaraldurins þá hafi verið meiri einhugur um breytingarnar en annars hefði verið. Portúgalar nálgudust faraldurinn með skaðaminnkandi hætti og gera enn þann dag í dag. Sett voru á fót virk samtöl við fíkla, langtímameðferð fyrir fíkla sem Portúgalar telja vera 10% neytenda. Hluti af

stefnunni var að gera ekki greinarmun á efnunum og hætta afskiptum af því hvaða vímuefni fólk kaus að nota. Forvarnarstarf fór á fullt og nú er fólk frætt um efnin og áhrifin sem þau valda og þeim gefin ráð um hvernig þau geti hagnað neyslunni hjá sér á eins ábyrgan máta og hægt er. Hinsvegar, ef lögreglan hefur afskipti af einstaklingi sem er með fíkniefni á sér fer viðkomandi fyrir nefnd (Greenvald, 2009). Ólíkt öðrum löndum leggur Portúgal áherslu á að nefndin aðstoði fólk með fíkniefnavanda. Lögreglan gerir ekkert í málinu ef viðkomandi á engin fyrrum fíkniefnalagabrot hjá lögreglu en ef viðkomandi á í miklum fíknivanda er honum bent á að málið lokist fari viðkomandi í meðferð (Greenvald, 2009). Ef fíklar eru ekki tilbúnir að hætta eða kjósa að hætta ekki í neyslu er annað úrræði fyrir þá. Í grunninn snýst stefnan þeirra um að hætta jaðarsetningu fíkla og fíkniefnaneytenda og gera þá að virkum samfélagsþegnum (Van Beusekom, Van, Loo og Kuhan, 2002). Þeir fá hjálp við að finna sér húsnæði og vinnu. Í sumum tilvikum fá einstaklingar eða hópar lán á hagstæðum kjörum til að setja af stað atvinnustarfsemi. Talsmaður Portúgala segir þau hafa gengið eins langt og hægt var með tilliti til alþjóðasamskipta.

Óháðar stofnanir fylgdust með þróun neyslu sem er mikilvægur hlekkur þegar lagt er til breytinga á málaflokknum. Árangurinn af því að hverfa frá refsistefnu og eiga við fíknivanda í heilbrigðiskerfinu er mjög góður. Heróínfíklum hefur fækkað. Smitsjúkdómum hefur fækkað. Neysla ungmenna er með því sem lægsta sem gerist í Evrópu og hefur minnkað talsvert á þessum 20 árum sem eru liðin. Neysla á öðrum efnunum hefur aukist lítillega en þrátt fyrir það hefur fíklum fækkað til muna (Greenvald, 2009). Afglæpavæðing leysir engan vanda ein og sér. Það þarf að vera til kerfi sem tekur utan um fólk og mætir þeim af virðingu. Öll vinna sem fór fram samhliða afglæpavæðingunni var vönduð og byggð á vísindum (Landlæknir, 2021).

## 7.2 Sviss

Ruth Dreifuss er fyrrverandi forseti Sviss og meðlimur í Global commission on drug policy. Dreifuss tók við stöðu heilbrigðismálaráðherra árið 1993 og á þeim tíma var heróínvandinn mikill og áberandi. Hennar fyrsta verk var að setjast niður og finna nýja nálgun (Nebehay, 2010). Unnið var hörðum höndum að því að innleiða skaðaminnkandi hugmyndafræði sem myndi hafa manngæsku að leiðarljósi. Heróínfaraldurinn sem geisaði í Sviss þegar Dreifuss tók við embætti var sá verst í Evrópu og menn voru orðnir verulega áhyggjufullir að vandamálið myndi engan enda taka en á milli árána 1991 og 2010 fækkaði dauðsföllum

vegna ofneyslu um 50%, HIV smitum fækkaði um 65% og nýjum heróínfíklum fækkaði um 80% (Wolf, M, og Herzig. M, 2019). Dreifuss kallaði til hagsmunaaðila eins og fólk sem starfaði í kynlífsiðnaði, fíkla og samkynhneigða. Hún byrjaði að kortleggja vandann með því að hlusta á hvað þessir hópar, sem höfðu verið jaðarsettir og án málsvara fram að þessu, höfðu til málanna að leggja. Tekið var á vandanum með ýmsum leiðum eins og nálaskiptaþjónustu og heróín viðtalsmeðferð (Nebehay, 2010). Dreifuss vildi meðhöndla fíkla með svipuðum aðferðum og hefðu verið notaðar í Bretlandi, sem var þá að fá ávísað lyfjum sem eru minna skaðleg en heróín og morfín. Dreifuss sá glufu í lögunum sem heimiluðu læknum að ávísa ópíóðum í tilraunaskyni. Fram að þessu hafði það aðeins verið gert á örfáum sjúklingum. Hún sagði því einfaldlega að þau þyrftu að gera risastóra tilraun. Tilraunin gekk út á að hafa opið aðgengi að heróíni fyrir fíkla og gátu skjólstaðingar leitað sér aðstoðar og fengið heróín beint frá heilbrigðisstofnunum (Nebehay, 2010). Breytingin sem varð í kjölfarið var sú að vandinn dróst saman og vandinn var álitinn sem heilbrigðisvandamál frekar en nokkuð annað.

## 7.3 Bretland

Stjórnvöld í Bretland tóku upp nýja stefnu eftir að ljóst var að HIV faraldur sökum fíknivanda væri orðinn mikið áhyggjuefni. Stjórnvöld í Bretlandi fóru að tileinka sér viðhaldsmeðferðaraðferðir en markmið þeirra var að draga úr HIV smitum, dauðsföllum og ávísa fíklum lyf sem teljast minna skaðleg en þau sem finnast á svarta markaðinum (Kermode o.fl., 2011). Fíkniefnaneytendum er boðinn sá valkostur að fá ávísuðum lyfjum sem minni skaða valda en heróín og morfín. Lyfjunum sem er framvísað eru t.d. methadón eða buprenorphine sem er þá tekið í gegnum munn undir eftirliti heilbrigðisstarfsmanns. Þetta dró verulega úr HIV smitum (Kermode o.fl., 2011). Það sem þykir jákvætt við slíka meðferð er að sjúklingar sem þjást af mikilli fíkn eru líklegri að leita sér aðstoðar hjá heilbrigðisþjónustu, sem getur þá hjálpað þeim að ná bata við lifrabólgu smitum, kynsjúkdómum og öðrum kvillum (Kermode o.fl., 2011).

## 7.4 Kanada

Kanada var annað landið í heiminum, á eftir Úrúgvæ til að lögleiða kannabis og var það gert í október árið 2018 (Hammond o.fl., 2020). Kannabis var bannað með lögum árið 1923 í Kanada. Árið 2015 sýndi rannsókn að 21% ungmenna á aldrinum 15-19 ára höfðu notað

kannabisefni. Af 40 löndum sem tóku þátt í rannsókninni var Kanada í öðru sæti þegar kom að kannabisneyslu þessa hóps. Þegar ungmennin eru komin í háskóla segja þau auðvelt eða mjög auðvelt að nálgast kannabisefni. Þetta var eitt af því sem stjórnvöld vildu koma í veg fyrir eða minnka. Þau töldu að með því að lögleiða kannabisefni væri auðveldara að hindra aðgengi unglunga að efninu. Lögin sem sett voru sögðu að fólk þurfti að hafa náð 18 ára aldri til að mega kaupa og hafa kannabisefni undir höndum. Héruðum er heimilt að hafa aldurstakmarkið hærra, en ekki lægra. Mörg völdu að hafa aldurstakmarkið í samræmi við kaup á áfengi, 19 ára. Eins og með flest annað voru menn ekki sammála um við hvaða aldur ætti að miða og hafa héruð aldurstakmörk frá 18 ára upp í 25 ára (Watson, M.T. og Erickson, P.G.. 2019).

Rannsóknir sem stuðst var við sýna að nauðsynlegt sé að seinka því að ungmenni neyti kannabisefna vegna neikvæðra áhrifa heilabroskans (Dragt, o.fl. 2010). Stjórnvöld sögðu að samhliða lögleiðingu kannabiss yrði innleitt módel sem einblíndi á lýðheilsu almennings og að lágmarka skaðann af efnunum.

Annað markmið stjórnvalda með lagabreytingunum var að koma í veg fyrir að skipulagðir glæpahópar gætu hagnast á sölu kannabisefna og að minnka þar með byrðina á refsivörslukerfinu. Þrátt fyrir óvissu sem fylgdi því að lögleiða kannabisefni á ýmsa þætti ríkir ekki óvissa um þann hluta sem snýr m.a. að refsivörslukerfinu. Handtökur, fíkniefnabrot á sakaskrá auk jaðarsetningar neytenda. Það er ekki deilt um að þessir þættir eru íþyngjandi. Árið 2016 voru 44 þúsund handtökur í Kanada vegna vörslu kannabisefna (Watson, M.T. og Erickson, P.G.. 2019).

#### Viðhorf Íslendinga til núverandi refsipólítíkur

Líkt og áður hefur komið fram er umræðan um afgangsmála eigi fíkniefni líkt og með aðra hluti og þarf afstaða og réttartilfinning Íslendinga að endurspegla löggjöfina (Helgi Gunnlaugsson, Jónas Orri Jónasson, 2014).

Ekki eru öll brot talin jafn alvarleg og er þeim í raun skipt upp í tvo flokka. Flokkarnir eru *mala in se* og *mala prohibitum*. Alvarlegri brotin eru í flokki *mala in se* og þar breytist löggjöfin lítið og alvarleiki yfirleitt litinn sömu augum (Helgi Gunnlaugsson, Jónas Orri Jónasson, 2014). Brot sem flokkast í *mala in se* flokkinn eru brot sem eru talin ill í sjálfu sér en þetta eru brot eins og manndráp, nauðgun, íkveikjur og fleiri brot. Síðan eru það afbrot sem tilheyra flokknum *mala prohibitum* sem eru brot sem eru meira háð siðferðislegu mati og öðru slíku. Brot sem flokkast undir *mala prohibitum* eru t.d. meðferð vímuefna og má hér nefna lagaramma um fíkniefnabrot líkt og vörslu sem er nú refsiverð en þar sem brotið er *mala*



*prohibitum* má vel vera að breyting verði á málaflokknum. Helgi Gunnlaugsson prófessor í afbrotafræði mældi viðhorf borgaranna til brota sem falla í *mala prohibitum* flokkinn og með því vildi hann sjá hvort þjóðin skiptist í andstæðar fylkingar.

Í könnun sem Helgi gerði um vörslu og meðferð fíkniefna til einkanota verði gerð refsilaus leiddi í ljós að 66% svarenda var mjög eða frekar andvígir. Það er þó stór hluti, eða um þriðjungur svarenda sem eru hlynntir því að varsla og meðferð fíkniefna til einkanota verði gerð refsilaus. Niðurstöður sýndu að konur eru frekar andvígir afglæpavæðingu neysluskammta en karlar. Það lá einnig mikill munur milli aldurs svarenda en þar kom í ljós að yngri kynslóðin en mun hlynntari afglæpavæðingu fíkniefna en eldri kynslóðin. Í rannsókn hans hafði menntun ekki stór áhrif á niðurstöður (Helgi Gunnlaugsson og Jónas Orri Jónasson, 2014).

Eins og kemur fram í bók Helga Gunnlaugssonar *Afbrot og íslenskt samfélag* hafa viðhorfsmælingar sýnt að fíkniefnaneysla er af flestum álitin vera alvarlegasta afbrotamál sem Íslendingar eiga við að stríða, það hefur þó verið breytilegt eftir samfélagsumræðu á hverjum tíma. Yfirvöld hafa lengi brugðist hart við fíkniefnum síðan þau gerðu fyrst vart við sig á Íslandi í kringum 1970. Eins og kemur fram í bókinni voru á tímabilinu 1987-1994 um 500 einstaklingar handteknir á ári grunaðir um fíkniefnabrot en langstærsti hlutinn eða um 75% brotanna tengdust eigin neyslu. Á síðustu árum hefur talan hækkað frá 500 á ári upp í 1500-2400 á ári og enn sem áður tengjast langflest brotin vörslu efna til eigin notkunar (Helgi Gunnlaugsson, 2018).

Kannanir á viðhorfum til afbrota sýna að yngra fólk hefur í minni mæli áhyggjur af fíkniefnabrotum en eldra fólk (Helgi Gunnlaugsson, Jónas Orri Jónasson, 2014). Viðhorfskannanir hafa verið framkvæmdar hjá almenningi um hvaða afbrot er talið vera mesta vandamálið á Íslandi. Könnunin var fyrst lögð fyrir 1989 og síðast 2015. Alls hefur könnunin verið lögð fyrir átta sinnum á tímabilinu. Þar kemur fram að fíkniefnabrot og -neysla hafa oftast verið álitin alvarlegustu brotin. Hlutfall svarenda sem sagði þessi brot vera mesta vandamálið var hæst 50% árin 1994 og 1997. Hlutfallið hefur lækkað síðan og var 30% árið 2015. Frá 2002-2015 hélst hlutfallið nokkuð jafnt en var lægst í síðustu könnun (Helgi Gunnlaugsson, Jónas Orri Jónsson, 2015). Af þessu má álykta að ekki hafi verið rými til breytinga á vímuefnastefnunni því almenningur hefði verið því mjög mótfallinn. Kannanir sýna jafnframt að almenningur telur að rætur afbrota liggi í neyslu vímuefna, áfengis og ólöglegra fíkniefna (Helgi Gunnlaugsson, 2018).

## 8 Viðhorf lögreglumanna til afglæpavæðingar

Ritgerðarhöfundur gerði rannsókn sem kannaði viðhorf lögreglumanna til afglæpavæðingu neysluskammta. Í þessum kafla verður fjallað um aðferðir, gögn, þátttakendur og niðurstöður rannsóknarinnar, sem og styrkleika og veikleika rannsóknarinnar.

### 8.1 Aðferðir og gögn

Til að skoða viðhorf lögreglumanna var útbúinn spurningalisti sem sendur var út á *Workplace* síðu lögreglumanna og Facebooksíðu Landsambands lögreglumanna. Alls tóku 181 lögreglumenn þátt í rannsókninni með því að fylla út listann og senda inn. Rannsóknin var send út meðal lögreglumanna 3. apríl 2021. Ekki var hægt að rekja svörin til þátttekanda.

Rannsóknin byggði ekki á tilviljanakenndu úrtaki lögreglumanna heldur var um að ræða þýðisrannsókn þar sem allir lögreglumenn, sem eru 751 með tölu, gátu svarað (Rannveig Þórisdóttir, munnleg heimild, 3. maí 2021). Þar sem svarhlutfall var aðeins 24,1% þarf að hafa fyrirvara á niðurstöðunum og ekki er hægt að alhæfa yfir á þýðið þar sem allar líkur eru á að þeir sem hafa sterkar skoðanir á málefnum hafi frekar svarað en þeir sem ekki þekkja til þess. Með spurningum var skoðuð þekking á lögnum, viðhorf til afglæpavæðingar neysluskammta, hverjar afleiðingar afglæpavæðingar neysluskammta hefðu í för með sér hvað varðar aukna neyslu almennings, fjölgun ofbeldisbrota og innbrota. Í flestum spurningunum var notaður fimm punkta kvarði. Í nokkrum spurningum voru valmöguleikarnir, mjög líklegt, frekar líklegt, hlutlaus, frekar ólíklegt og mjög ólíklegt.

Veikleikar rannsóknarinnar voru þeir að úrtakið hefði mátt vera stærra, fleiri þátttakendur hefði verið óskandi. Helstu styrkleiki rannsóknarinnar er að þetta er eina rannsóknin sem hefur verið gerð sérstaklega á viðhorfi lögreglumanna til afglæpavæðingu neysluskammta.

### 8.2 Þátttakendur

Þátttakendur voru 181 talsins. Í töflu 1 má sjá samsetningu þátttakenda, kyn, aldur og búsetu. Flestir þátttakendur voru karlmenn á aldrinum 51-55. Næstum helmingur þátttakanda var með háskólapróf. Flestir þátttakendur eru starfandi lögreglumenn á höfuðborgarsvæðinu. Alls eru

40% starfandi lögreglumenn á höfuðborgarsvæðinu en í þessari rannsókn voru 65% svarenda starfandi lögreglumenn á höfuðborgarsvæðinu sem þýðir að úrtakið endurspeglar ekki þýðið.

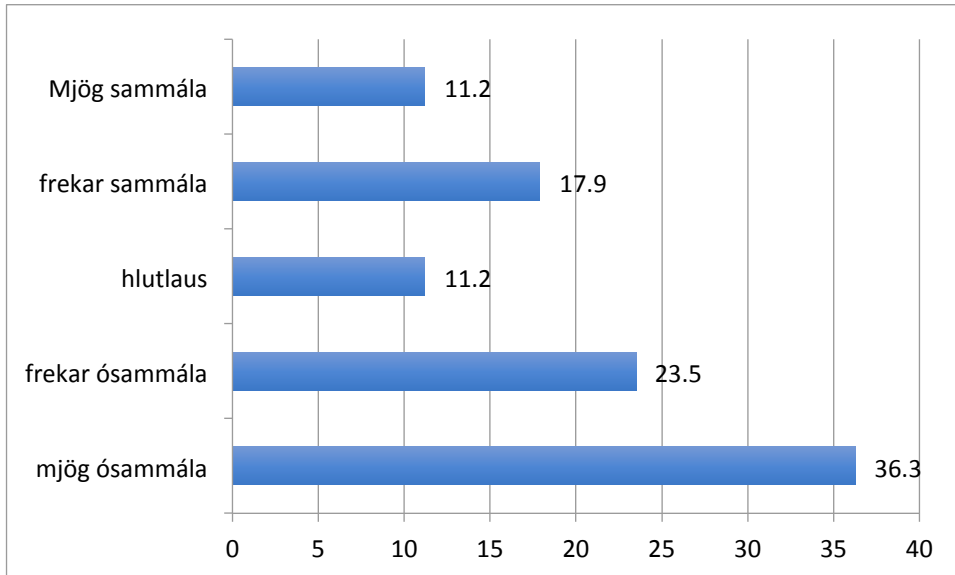
Tafla 1: Þátttakendur, kyn, aldur og búseta

	Fjöldi	Hlutfall
<b>Kyn</b>		
Karl	129	72,1%
Kona	50	27,9%
<b>Aldur</b>		
20-25	19	10,6%
26-30	35	19,6%
31-40	35	19,6%
41-55	61	34,1%
55+	29	16,2%
<b>Menntun</b>		
Grunnskólapróf	4	2,3%
Framhaldsskólapróf	89	50,3%
BA/BS gráða	69	39,0%
Master/doktorsgráða	15	8,5%
<b>Hvar á landinu starfar</b>		
<b>Þú</b>		
Á höfuðborgarsvæðinu	116	65,2%
Utan		
höfuðborgarsvæðisins	62	34,8%

### 8.3 Niðurstöður

Niðurstöður rannsóknarinnar voru afar áhugaverðar. Kom í ljós að meirihluti þáttakanda hafði lítið eða ekkert kynnt sér frumvarpið sem var nýlega lagt fram um afgangavæðingu neysluskammta. Einungis 35% svarenda höfðu kynnt sér frumvarpið að mestu leyti. Þá sögðust 12% svarenda ekki hafa kynnt sér frumvarpið að neinu leyti og um 53% svarenda sögðust hafa kynnt sér frumvarpið lítillega. Það var því merkilegt að sjá niðurstöður úr aðalspurningu rannsóknarinnar sem snéri að viðhorfi lögreglumanna til afgangavæðingu neysluskammta í ljósi þess við hve fáir hefðu kynnt sér frumvarpið vel. Meirihluti svarenda

eða 59% voru frekar eða mjög ósammála að það eigi að gera neysluskammta fíkniefna til eigin nota refsilausa en 29% voru frekar eða mjög sammála að það eigi að gera neysluskammta til eigin nota refsilausa. Afgangurinn, eða um 11% svarenda voru hlutlausir.



Mynd 1: Það á að gera neysluskammta fíkniefna til eigin nota refsilausa

Þáttakendur voru spurðir hvort fíknivandinn væri vandamál löggæslunar eða heilbrigðiskerfisins og voru langflestir, eða 62% svarenda á því máli að vandamálið væri á herðum bæði heilbrigðiskerfisins og löggæslunar. Þá sögðu næstflestir vandann vera einungis heilbrigðisvanda eða 28% þátttakenda og tæplega 6% sögðu hann vera vanda lögreglunnar. Sögðu tæplega 4% þáttakenda vandann hvorki heilbrigðisvandamál né vandamál löggæslunar.

Spurt var um hvort svarendum þætti erfitt að taka neysluskammt af fólki sem glímir við mikla fíkn og leiddu niðurstöður þeirra spurningu í ljós að langflestum eða 68% svarenda þótti aldrei eða yfirleitt ekki erfitt að taka neysluskammta af fólki sem glímir við mikla fíkn en 22.35% svarendum fannst það oftast erfitt og 9.5% svarendum fannst alltaf erfitt að taka neysluskammt af fólki sem glímir við mikla fíkn í efnið sitt.

Áhugavert þótti mér að vita hvert viðhorf lögreglumanna væri til afleiðinga þess að neysluskammtar yrðu afgangur og snéru því þrjár spurningar að afleiðingum á borð við ofneyslu, innbrotum og ofbeldisbrotum.

Spurt var um hvort neysla almennings myndi aukast ef varsla neysluskammta fíkniefna yrði gerð refsilaus og endurspegladu svörin að einhverju leyti rökin sem hafa

iðulega verið sett fram gegn afgangavæðingu neysluskammta en umræðan í samfélaginu hefur verið sú að neysla almennings muni aukast ef neysluskammtar til eigin nota verði gerð refsilausir. Svör spurningarinnar leiddu í ljós að 60% svarenda halda því fram að neysla muni aukast en 24% svarenda eru frekar ósammála eða ósammála því að neysla almennings muni aukast. Þá voru 16% svarendur hlutlausir, ljóst er að þetta endurspeglir nokkurnveginn viðhorf almennings (Helgi Gunnlaugsson, 2018).

Þá var spurt um fjölgun ofbeldis og innbrota með afgangavæðingu neysluskammta og voru svarendur á því máli að ofbeldisbrotum myndu fjölga frekar en innbrotum en niðurstöður leiddu í ljós að með afgangavæðingu neysluskammta telja 45% svarendur að mjög eða frekar líklegt væri að ofbeldisbrotum myndu fjölga, 34% svarendur töldu það frekar ólíklegt og mjög ólíklegt. Þá voru 21% svarendur hlutlausir. Í spurningunni er varðaði fjölgun innbrota komu aðeins öðruvísi tölur í ljós en þar þóttu 38% mjög eða frekar líklegt að innbrotum myndu fjölga en 36% svarendur töldu það mjög eða frekar ólíklegt. Stór hluti eða 26% svarenda voru hlutlausir.

Spurt var um hvort lögreglumenn telja líklegt eða ólíklegt að afgangavæðing neysluskammta muni auka ofneyslu og dauðsföllum vegna ofneyslu fíkniefna. Niðurstöður leiddu í ljós að 22% svarenda þótti það mjög líklegt, 34% frekar líklegt, 22% frekar ólíklegt og 8% mjög ólíklegt, þá voru 14% svarendur hlutlausir.

Mér þótti viðeigandi að spyrja út í skaðaminnkandi úrræði þar sem slík hugmyndafræði er sífellt að verða vinsælli í Evrópu og var því spurt hvort hversu líklegt eða ólíklegt svarendum þætti að skaðaminnkandi úrræði eins og neyslurými og nálaskiptaþjónusta muni draga úr neyslu fíkniefna. Niðurstöður leiddu í ljós að einungis 1% svarendur telja mjög líklegt að skaðaminnkandi úrræði muni draga úr neyslu fíkniefna. 10% svarendur sögðu frekar líklegt, 43% svarendur sögðu frekar ólíklegt og 29% töldu það mjög ólíklegt. Þá voru 17% hlutlausir. Með þessari niðurstöðu er frekar augljóst hvert viðhorf lögreglu sé til skaðaminnkandi úrræða og árangur þeirra.

Þar sem mikil umræða tengt frumvarpinu hefur verið um þær vangaveltur hvaða magn telst vera neysluskammtur var ein spurning rannsóknarinnar um hvort mögulegt verði að greina í hvert skipti hve mikið telst vera neysluskammtur. Viðsvegar í Evrópu hefur neysluskammtur verið skilgreindur en hefur ekki enn verið skilgreint hvaða magn telst neysluskammtur hér á landi. Niðurstöður spurningarinnar leiddu í ljós að 38% svarenda voru mjög sammála því að erfitt væri fyrir lögreglu að greina í hvert skipti hvort magn fíkniefna sé neysluskammtur,

31% svarendur voru frekar sammála. 22% svarendur voru síðan frekar ósammála eða ósammála. Þá voru 9% svarendur hlutlausir.

Í lok rannsóknarinnar var spurt hvort svarendum þætti líklegt að kannabisefni yrðu lögleg á Íslandi á innan við fimm árum og voru 35% svarendur sem töldu það mjög líklegt eða frekar líklegt. 49.72% svarendur telja það frekar ólíklegt eða mjög ólíklegt. 15% svarendur hlutlausir.

Við úrvinnslu niðurstaða voru skoðaðar nokkrar krossbreytur og má sjá þær hér að neðan.

*Tafla 2: Viðhorf karla og kvenna til afglæpavæðingar, áhrifa hennar og ákvarðanatöku vegna neysluskammta*

*Kvarðinn er frá 1-5 þar sem 1 var mjög ósammála, 2 frekar ósammála, 3 hlutlaus, 4 frekar sammála og 5 sammála.*

	Hvert er kyn þitt?	Fjöldi	Meðaltal	Staðalfrávik
Það á að gera neysluskammta fikniefna til eigin nota refsilausa	karl	129	2.38	1.469
Neysla almennings mun aukast ef varsla neysluskammta fikniefna verður gerð refsilaus	kona	50	2.60	1.278
Það er erfitt fyrir lögreglu að greina í hvert skipti hvort magn fikniefna sé neysluskammtur	karl	129	3.71	1.270
	kona	50	3.26	1.322
	karl	129	3.81	1.279
	kona	50	3.78	1.200

T próf sýndi ekki fram á marktækan mun milli kynja þegar kom að afstöðu fólks um hvort eigi að gera neysluskammta fikniefna til eigin nota refsilausa ( $t(177) = -0,93$ ;  $p = 0,353$ ).

Karlar voru frekar sammála því að neysla almennings myndi aukast ef varsla neysluskammta fikniefna yrði gerð refsilaus ( $t(177) = 2,12$ ;  $p = 0,036$ ).

T próf sýndi ekki fram á marktækan mun milli kynja þegar kom að afstöðu fólks um hvort það sé erfitt fyrir lögreglu að greina í hvert skipti hvort magn fikniefna sé neysluskammtur ( $t(177) = 0,16$ ;  $p = 0,871$ ).

Tafla 3: Krossbreytur

Aldur og Það á að gera neysluskammta fíkniefna til eigin nota refsilausa, hversu líklegt eða ólíklegt telur þú að afglæpavæðing muni auka ofneyslu og dauðsföllum vegna ofneyslu fíkniefna?

	Aldur	Fjöldi	Meðaltal	Staðalfrávik
Það á að gera neysluskammta fíkniefna til eigin nota refsilausa	40 ára og yngri	89	2.66	1.406
Hversu líklegt eða ólíklegt telur þú að afglæpavæðing neysluskammta muni auka ofneyslu og dauðsföllum vegna ofneyslu fíkniefna?	41 árs og eldri	90	2.22	1.404
	40 ára og yngri	89	3.17	1.281
	41 árs og eldri	90	3.63	1.222

41 árs og eldri voru frekar ósammála því að neysluskammtar fíkniefna til eigin nota ættu að vera refsilausir heldur en þeir sem eldri voru ( $t(177) = 2,10; p = 0,037$ ).

41 árs og eldri voru frekar sammála því að afglæpavæðing neysluskammta muni auka ofneyslu og dauðsföllum vegna ofneyslu fíkniefna ( $t(177) = -2,48; p = 0,014$ ).

## 9 Umræða og samantekt

Hér hefur verið fjallað um afglæpavæðingu á vörslu neysluskammta fíkniefna, bæði í fræðilegu samhengi og út frá rannsókn meðal lögreglumanna.

Fram kemur að lögreglumenn höfðu flestir lítið eða ekkert búnir kynnt sér frumvarpið sem var nýlega lagt fram um afglæpavæðingu neysluskammta. Þá kom í ljós að lögreglumenn voru frekar á móti afglæpavæðingu neysluskammta heldur en með. Flestir svaendur töldu fíknivandann vera bæði vandamál heilbrigðiskerfisins og löggæslunar. Spurt var um hvort að erfitt yrði fyrir lögreglu að greina hvað telst vera neysluskammtur í hvert skipti og voru flestir lögreglumenn sammála að svo væri. Einnig var spurt út í afleiðingar þess að neysluskammtar yrðu afglæpavæddir hvað varðar innbrot, ofneyslu og ofbeldisbrot og töldu lögreglumenn líklegt að afleiðingar yrðu frekar til hins verra. Þessar niðurstöður koma ekki á óvart en eru mjög áhugaverðar í ljósi þess hve margir lögreglumenn eru mótfallnir því að afglæpavæða neysluskammta þrátt fyrir að hafa ekki kynnt sér frumvarpið vel og hvaða markmið það hefði. Til að skilja betur hvers vegna menn telja afglæpavæðingu neysluskammta rétt skref er mikilvægt að rýna í árangur núverandi stefnu í fíkniefnaefnamálum og hver reynsla annara þjóða er sem hafa nú þegar sett og tileinkað sér nýja stefnu í fíkniefnamálum.

Í þessu sambandi er einnig áhugavert að skoða umsagnir ólíkra aðila við frumvarpi heilbrigðisráðherra um afglæpavæðingu neysluskammta og kenningar er snúa að lagasetningu á átökum valdastétta í samfélaginu. Þannig kemur fram að grasrótarsamtök eins og Snarrótin og þingflokkur Pírata taka afar jákvætt undir tillögu að afglæpavæðingu fíkniefna á meðan eldri og afturhaldsamari hópar leggjast frekar gegn frumvarpinu. Má þar velta fyrir sér hvort þarfir og forsendur ákveðinna hópa verði því undir vegna hagsmuna og viðhorfa valdahópa, þá jafnvel án þess að menn hafi kynnt sér í hverju frumvarpið felst.

Fíkniefnabrot hafa verið skilgreind sem fórnalambalausir glæpir en sá einstaklingur sem glímir við fíkn myndi síður fá svokallaðan afbrotamannsstimpil á sig fyrir það eitt að neyta fíkniefna ef neysluskammtar yrðu afglæpavæddir.

Líkt og kom fram í ritgerðinni ríkir refsistefna á Íslandi. Hún snýst í raun um að mönnum er refsað fyrir háttsemi sem er ekki samfélagslega samþykkt. Refsistefnan í fíkniefnamálum gengur út á hver sá sem gerist brotlegur á lögum nr. 65/1974 um ávana- og fíkniefni verði refsað í þeim tilgangi að refsingar hafi fælingarmátt í þeirri von um að fíkniefnaneysla haldist í lágmarki. Lengi hefur því verið haldið fram að þungar refsingar í



fíkniefnamálum beri mestan árangur í að draga úr neyslu fíkniefna en með því að skoða önnur lönd sem hafa innleitt aðrar stefnur í fíkniefnamálum má sjá að svo er ekki og nú er réttur tímamunktur til að breyta um stefnu og líta til annara landa sem hafa nú þegar hafið þá vegferð að betrun og skaðaminnkun. Það er í raun mikilvægt að leggja áherslu á viðeigandi aðstoð fyrir neytendur frekar en að halda í núverandi refsistefnu sem hefur sýnt sig að virki ekki (Report of the global commission on drug policy, 2011).

Ekki er þetta í fyrsta sinn sem að vandi gegn vímuefnum ríkir, en árið 1900 tóku í gildi ný lög sem bönnuðu gerð áfengra drykkja og 15 árum seinna var sett á áfengisbann til að sporna gegn vandanum. Á þeim tíma var lýðheilsa og almannahagsmunir helstu röksemdir fyrir áfengisbanninu (Helgi Gunnlaugsson, 2018). Ástæða þess að bannárin voru reifuð var að gefa lesanda skýrari mynd hversu varlega var farið í breytingar á lagasetningunni, því það tók um 74 ár að leyfa áfengi aftur eftir mikla baráttu um að áfengi skyldi vera löglegt. Það er sama uppi á teningnum nú með fíkniefni og neysluskammta en fylgjendur bjórbannsins héldu því fram að með því að leyfa sölu og neyslu bjórs myndi áfengisneysla aukast, sem reyndist rétt heildaráfengisneysla Íslendinga jókst, en vinnmenning breyttist þó töluvert og minna var um neyslu sterkra drykkja. Það er því eins og með margt annað að það eru kostir og gallar við afgangavæðingu neysluskammta en ef afgangavæðing neysluskammta á að verða að veruleika er mikilvægt markmiðin verði skýr og þurfa að vera vönduð og byggð á vísindum. Það þarf að vera til kerfi sem tekur utan um fólk og mætir þeim af virðingu þar sem afgangavæðing neysluskammta leysir engan vanda ein og sér (Landlæknir, 2021).

# Heimildaskrá

Adler, F., Mueller, G. O. W. og Laufer, W. S. (2013). *Criminology* (8. útgáfa). McGraw-Hill, Inc.

*Alþingistíðindi.*

Árni Gunnarsson. (e.d) *FRÆ Í 20 ÁR- 1993-2013: Stiklað á stóru úr starfinu.* Fræðsla og forvarnir. <https://forvarnir.is/sagan/>

Barnaheill (19.02.2021). Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr 65/1974, um ávana- og fíkniefni (afglæpavæðing neysluskamta) [Umsögn].

Bartlett, R., Brown, L., Shattell, M., Wright, T., og Lewallen, L. (2013). Harm reduction: Compassionate care of persons with addictions. *Medsurg nursing: Official journal of the academy of medical-surgical nurses*, 22(6), 349.

Bayer, R. (1991). Introduction: The great drug policy debate: What means this thing called decriminalization? *The Milbank Quarterly*, 341-363.

Bernburg, J. G., Krohn, M. D., og Rivera, C. J. (2006). Official labeling, criminal embeddedness, and subsequent delinquency: A longitudinal test of labeling theory. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 43(1), 67-88.

Bindindissamtökin IOGT (19.02.2021). Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr 65/1974, um ávana- og fíkniefni (afglæpavæðing neysluskamta) [Umsögn].

Chriss, J. J. (2007). The functions of the social bond. *The Sociological Quarterly*, 48(4), 689-712.

Collins, R. (1990). Conflict Theory and the Advance. *Frontiers of social theory: The new syntheses*, 68.

Coser, L. A. (1957). Social conflict and the theory of social change. *The British Journal of Sociology*, 8(3), 197-207.

Dillon, M. (2020). *Introduction to sociological theory: Theorists, concepts, and their applicability to the twenty-first century.* John Wiley & Sons.

Dragt, S., Nieman, D. H., Becker, H. E., van de Fliert, R., Dingemans, P. M., de Haan, L., ... og Linszen, D. H. (2010). Age of onset of cannabis use is associated with age of onset of high-risk symptoms for psychosis. *The Canadian Journal of Psychiatry*, 55(3), 165-171.

European Legal Database on Drugs. (2003). *The role of the quantity in the prosecution of drug offences.* <https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10503/Quantities.pdf>

- Frumvarp til laga um breytingu a lögum nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni (afglæpavæðing neysluskammta).* (2021). Heilbrigðisráðuneytið. [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=2921](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=2921)
- Greenwald, G. (2009). *Drug decriminalization in Portugal: Lessons for creating fair and successful drug policies.* Cato Institute. [https://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/greenwald\\_whitepaper.pdf](https://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/greenwald_whitepaper.pdf)
- Hallgerður Kolbrún E. Jónsdóttir. (2020, 18. maí). *Frumvörp um afgangavæðingu neysluskammta og neyslurými um viðhorfsbreytingu.* Vísir.is. <https://www.visir.is/g/20201561952d>
- Hammond, D., Goodman, S., Wadsworth, E., Rynard, V., Boudreau, C., og Hall, W. (2020). Evaluating the impacts of cannabis legalization: The international cannabis policy study. *International Journal of Drug Policy*, 77, 102698. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2020.102698>
- Harm Reduction International. (e.d.). *What is harm reduction?* <http://www.ihra.net/what-is-harm-reduction>
- Heilbrigðisráðuneytið. (2021). *Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni (afglæpavæðing neysluskammta).* [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=2921](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=2921)
- Helgi Gunnlaugsson. (2008). *Afbrot á Íslandi: Greinasafn í afbrotafraeði.* Háskólaútgáfan.
- Helgi Gunnlaugsson. (2013). Fíknivandinn á Íslandi. *Erindi flutt á ráðstefnu 2013: Rannsóknir í félagsvísindum XV.* [https://skemman.is/bitstream/1946/16795/3/HelgiGunnlaugs\\_Felman.pdf](https://skemman.is/bitstream/1946/16795/3/HelgiGunnlaugs_Felman.pdf)
- Helgi Gunnlaugsson og Jónas Orri Jónasson. (2014). Gengur afstaða Íslendinga í berhögg við ríkjandi refsipólitík? *Erindi flutt á ráðstefnu 2014: Rannsóknir í félagsvísindum XV.* [https://skemman.is/bitstream/1946/19968/1/Gengur%20afsta%C3%B0a%20%C3%8Dsle ndinga%20%C3%AD%20berh%C3%B6gg\\_F%C3%A9lags-%20og%20mannv%C3%ADsindadeild.pdf](https://skemman.is/bitstream/1946/19968/1/Gengur%20afsta%C3%B0a%20%C3%8Dsle ndinga%20%C3%AD%20berh%C3%B6gg_F%C3%A9lags-%20og%20mannv%C3%ADsindadeild.pdf)
- Helgi Gunnlaugsson og Jónas Orri Jónasson. Réttartilfinning borgaranna: Vilja Íslendingar refsa fyrir vændi og neyslu fíkniefna? *Erindi flutt á ráðstefnu 2015: Rannsóknir í félagsvísindum XVI.* [https://skemman.is/bitstream/1946/23161/1/FELMAN\\_HelgiogJ%C3%B3nas.pdf](https://skemman.is/bitstream/1946/23161/1/FELMAN_HelgiogJ%C3%B3nas.pdf)
- Helgi Gunnlaugsson. (2018). *Afbrot og íslenskt samfélag.* Háskólaútgáfan.
- Héraðssaksóknari. (e.d.). *Afbrot.* <https://www.hersak.is/ordalisti/afbrot>
- Hughes, E. C. og Stevens, A. (2012). A resounding success or a disastrous failure: Reexamining the interpretation of evidence on the Portuguese decriminalisation of illicit drugs. *Drug and alcohol review*, 31, 101-113.

- International Drug Policy Consortium. *A brief history of drug user self-organisations*. (2020).  
<https://idpc.net/alerts/2017/02/a-brief-history-of-drug-user-self-organisations>
- Kermode, M., Crofts, N., Kumar, M. S., og Dorabjee, J. (2011). Opioid substitution therapy in resource-poor settings. *Bulletin of the World Health Organisation*, 89, 243-243.  
doi:10.2471/BLT.11.086850
- Landlæknir (19.02.2021). Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr 65/1974, um ávana- og fíkniefni (afglæpavæðing neysluskammta) [Umsögn].
- Lyfjafræðingafélag Íslands (19.02.2021). Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni (afglæpavæðing neysluskammta) [Umsögn].
- Lög um ávana- og fíkniefni nr. 65. (1974). <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1974065.html>
- Lög um tilbúning og verslun með ópíum og fleira nr. 14 (1923).  
<https://www.althingi.is/altext/94/s/pdf/0588.pdf>
- Lög um verslun með áfengi og tóbak nr. 65. (1969)  
<https://www.althingi.is/altext/lagasofn/132a/1969063.html>
- Löggjafarþing nr. 143/2014. Stefnunótun í vímuefnamálum.  
<https://www.althingi.is/altext/raeda/143/rad20140219T161346.html>
- Ian Austen. (2021, 23. janúar). *2 years after legalizing cannabis, has Canada kept its promises?* The New York Times.  
<https://www.nytimes.com/2021/01/23/world/canada/marijuana-legalization-promises-made.html>
- Mbl.is. (2020, 30. júní). *Frumvarp Pírata um afglæpavæðingu fellt*.  
[https://www.mbl.is/frettir/innlent/2020/06/30/frumvarp\\_pirata\\_um\\_afglapavaedingu\\_fellt/?fbclid=IwAR1a3OkXH8BnKMUSGfdw4xVnqlbAHOGU8t\\_VLGPXi1yLDRExZjEOqMlvI](https://www.mbl.is/frettir/innlent/2020/06/30/frumvarp_pirata_um_afglapavaedingu_fellt/?fbclid=IwAR1a3OkXH8BnKMUSGfdw4xVnqlbAHOGU8t_VLGPXi1yLDRExZjEOqMlvI)
- Melossi, D. (1985). Overcoming the crisis in critical criminology: Toward a grounded labeling theory. *Criminology*, 23, 193–208. <https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.1985.tb00333.x>
- Nebehay, S. (2010, 25. október). *Swiss drug policy should serve as model: Experts*. Reuters.com. <https://www.reuters.com/article/us-swiss-drugs-idUSTRE69O3VI20101025>
- Pope, W. (1975). Durkheim as a Functionalist. *Sociological Quarterly*, 16(3), 361-379.
- Rauði krossinn. (2015). *Ársskýrsla 2015*.  
[https://www.raudikrossinn.is/media/arsskyrslur/Arsskyrsla\\_2015\\_RK-Web--1-.pdf](https://www.raudikrossinn.is/media/arsskyrslur/Arsskyrsla_2015_RK-Web--1-.pdf)
- Rauði krossinn. (2020). *Ársskýrsla 2020*.  
[https://www.raudikrossinn.is/media/reykjavikurdeild/Arsskyrsla\\_2020\\_RK\\_prent.pdf](https://www.raudikrossinn.is/media/reykjavikurdeild/Arsskyrsla_2020_RK_prent.pdf)

- Rauði krossinn (19.02.2021). Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni (afglæpavæðing neysluskammta) [Umsögn].
- Rauði Krossinn. (E.d). *Frú Ragnheiður*. <https://www.raudikrossinn.is/hvad-gerum-vid/skadaminnkun/fru-ragnheidur1>
- Rannsóknir og greining. (2018). Ungt fólk. *Lýðheilsa ungs fólks í Reykjavík*. [https://reykjavik.is/sites/default/files/ymis\\_skjol/skjol\\_utgefid\\_efni/reykjavik\\_heild\\_loka.pdf?fbclid=IwAR3y\\_1h8ioaR9PQva2XHRQR1U-5LocRuvFPj2XxiUt7k9IcSC-NXztt60](https://reykjavik.is/sites/default/files/ymis_skjol/skjol_utgefid_efni/reykjavik_heild_loka.pdf?fbclid=IwAR3y_1h8ioaR9PQva2XHRQR1U-5LocRuvFPj2XxiUt7k9IcSC-NXztt60)
- Rannsókn- og upplýsingaþjónusta. (2019). *Afglæpavæðing neysluskammta*. [https://www.althingi.is/media/rannsoknathjonusta/rannsoknir\\_415\\_.pdf](https://www.althingi.is/media/rannsoknathjonusta/rannsoknir_415_.pdf)
- Report of the global commission on drug policy. (2011). *War on drugs*. <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/c82c06a5-6141-432a-8a8d-683e14a5938e/global-commission-report-english-20110624.pdf>
- Ríkislögreglustjórnin. (2010). *Ársskýrsla 2009*. <https://dev.logreglan.is/wp-content/uploads/2014/12/%C3%81rssk%C3%BDrsla-RLS-2009.pdf>
- Samráðsgátt. (2021). *Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni (afglæpavæðing neysluskammta)*. [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=2921](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=2921)
- Samuel A MacMaster. (2004). Harm reduction: A new perspective on substance abuse services. *Social work*, 358.
- Siegel. Larry. (2009). *Criminology* (10. útgáfa). Thomson/Wadsworth
- Snarróttin (19.02.2021). Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr 65/1974, um ávana- og fíkniefni (afglæpavæðing neysluskammta) [Umsögn].
- The Global Commission on Drug Policy. (2020, 26. ágúst). *Mission and history*. <https://www.globalcommissionondrugs.org/about-usmission-and-history>
- The Global Commission on Drug Policy. (2019, 5. febrúar). *Ruth Dreifuss*. <https://www.globalcommissionondrugs.org/commissioner/ruth-dreifuss>
- United Nations. (e.d). *About us*. <https://www.un.org/en/about-us/>
- United Nations. (e.d). *Peace, dignity and equality on a healthy planet*. <https://www.un.org/en/>
- United Nations. (e.d). *Objectives. United Nations office on Drugs and Crime*. <https://www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/crimjust/objectives.html>
- Velferðarráðuneytið. (2013). *Stefna í áfengis- og vímuevörnum til ársins 2020*. <https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/rit-og-skyrslur-2014/Stefna-i-afengis--og-vimuvornum-desember->

2013.pdf?fbclid=IwAR2E189KX192eNrK0IQearothomPVI8Xk-Vq\_HjYS6kR0VKBaH0WCv5XgFM

Von Wiebke Hollersen. (2013, 27. mars). *Portugal, 12 years after decriminalizing drugs*. Spiegel International. <https://www.spiegel.de/international/europe/evaluating-drug-decriminalization-in-portugal-12-years-later-a-891060.html>

Þingskjal nr. 1471/2020. Lög um breytingu á lögum um ávana- og fíkniefni, nr 65/1974, með síðari breytingum (neyslurými).

Þóroddur Bjarnason. (2009). *Vímuefnaneysla íslenskra unglunga í alþjóðlegum samanburði 1995-2007*. [http://www.espad.is/V%C3%ADmuefnaneysla\\_2007.pdf](http://www.espad.is/V%C3%ADmuefnaneysla_2007.pdf)

Watson, M.T. og Erickson, P.G. (2019) Cannabis legalization in Canada: How might ‘strict’ regulation impact youth? *Drugs: Education, Prevention and Policy*, 26(1), 1-5. <https://doi.org/10.1080/09687637.2018.1482258>

Wolf, M, og Herzig, M. (2019, 22. júlí). *Inside Switzerland’s radical drug policy innovation (SSIR)*. Stanford social innovation review. [https://ssir.org/articles/entry/inside\\_switzerlands\\_radical\\_drug\\_policy\\_innovation#](https://ssir.org/articles/entry/inside_switzerlands_radical_drug_policy_innovation#)