

Lakivaliokunta

Kansalaisaloite Kannabiksen käytön rangaistavuuden poistamiseksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Kansalaisaloite Kannabiksen käytön rangaistavuuden poistamiseksi (KAA 5/2020 vp): Asia on saapunut valiokuntaan.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- aloitteen tekijöiden edustaja Tapani Karvinen
- aloitteen tekijöiden edustaja Timo Larmela
- aloitteen tekijöiden edustaja Lauri Louhio
- aloitteen tekijöiden edustaja Risto Mikkonen
- kehittämisneuvos Arne Kinnunen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Leena Mäkipää, oikeusministeriö
- poliisiylitarkastaja Sami Nevalainen, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Elina Kotovirta, sosiaali- ja terveysministeriö
- käräjätuomari Elisa Savolainen, Helsingin käräjäoikeus
- valtiosyyttäjä Leena Metsäpelto, Syyttäjälaitos
- rikoskemisti Laura Hintikka, keskusrikospoliisi
- ylikonstaapeli Janne Aro-Heinilä, Lounais-Suomen poliisilaitos
- poliisitarkastaja Tuomas Pöyhönen, Poliisihallitus
- rikosylikomisario Jari Kinnunen, Sisä-Suomen poliisilaitos
- yksikön esimies Olli Aalto, Tulli
- OTT, dosentti Heini Kainulainen, Turun yliopisto
- ylilääkäri Tero Hallikainen, Niuvanniemen sairaala
- tutkimusprofessori Pekka Hakkarainen, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- mielenterveys- ja päihdepalvelujen päällikkö Juha-Pekka Strömberg, Espoon kaupunki
- projektisuunnittelija Jetta Laine, A-klinikkasäätiö sr
- asiantuntija Kim Kannussaari, Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry
- puheenjohtaja Sami Räsänen, Irti huumeista ry
- vastaava tutkija Mikko Salasuo, Nuorisotutkimusseura ry
- puheenjohtaja Reeta Kroner, Suomen Päihderiippuvaiset ry
- toiminnanjohtaja Janne Paananen, Youth Against Drugs ry
- professori Kimmo Nuotio
- professori Matti Tolvanen

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2022 vp

- apulaisprofessori Tatu Hyttinen
- dosentti Silja Kosola

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Helsingin hovioikeus
- Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- Avominne Oy
- HUS Nuorisopsykiatria
- Kondis ry
- Suomen Asianajajaliitto
- Suomen kannabisyhdistys ry
- Suomen nuorisualan kattojärjestö Allianssi ry
- kehittämisjohtaja Jani Kaasinen, Joensuun kaupunki
- puheenjohtaja, professori Martti Vastamäki, Raittiuden Ystävät ry
- lääkäri Esti Laaksonen
- väitöskirjatutkija Alekski Hupli, Tampereen yliopisto

Julkinen kuuleminen

Lakivaliokunta järjesti 17. päivänä helmikuuta 2021 verkkolähetyksen kautta kansanedustajille, tiedotusvälineille ja yleisölle suunnatun julkisen kuulemistilaisuuden, jossa kuultavina olivat aloitteen tekijöiden edustajat sekä asiantuntijat Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta ja Sisä-Suomen poliisilaitokselta sekä professori Kimmo Nuotio ja professori Matti Tolvanen.

KANSALAISALOITE

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan lakimuutosta, joka poistaisi rankaisemisen kannabiksen käytöstä, omaa käyttöä varten tapahtuvasta pienen määrän hallussapidosta ja muutaman kannabiskasvin kasvattamisesta omaan käyttöön.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan lakimuutosta, joka poistaisi rangaistavuuden kannabiksen käytöstä, omaa käyttöä varten tapahtuvasta pienen määrän hallussapidosta ja enintään neljän kannabiskasvin kasvattamisesta omaan käyttöön. Ehdotetut lakimuutokset koskevat rikoslain 50 luvun 1, 2 a, 3 ja 4 pykälien huumausainerikosta, huumausaineen käyttörikosta sekä huumausainerikoksen valmistelua ja edistämistä koskevien säännösten muuttamista. Aloitteessa ei mainita kannabiksen käytölle, hallussapidolle ja kasvatukselle ikärajaa.

Keskeinen muutosehdotus koskee kannabiksen hallussapitoa. Hallussapidosta ei enää rangaistaisi, jos määrä ei ylitä neljää itse viljeltyä kukkivaa kannabiskasvia (yksi voisi olla kuivattu käyttöä

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2022 vp

varten) tai 25:tä grammaa kannabistuotetta. Lisäksi rikoslain 50 lukuun on esitetty lisättäväksi 2 b § Kannabiksen käyttörikos, jolla kannabiksen käyttö säädettäisiin sakolla rangaistavaksi, jos kannabista käytettäisiin esimerkiksi päiväkodin tai koulun läheisyydessä, jossa on lapsia tai nuoria.

Kansalaisaloitetta on perusteltu huumausaineiden haittojen vähentämisellä. Ehdotettuja lakimuutoksia perustellaan muun muassa sillä, että laillisen kontrollin ylläpitäminen tuhlaa poliisin voimavaroja ja haittaa käyttäjiä. Huumausaineen käyttörikoksesta seuraavan rekisterimerkinnän on esitetty vaikuttavan arvaamattomasti nuorten henkilöiden elämäntilanteeseen ja altistavan syrjäytymiselle. Aloitteen perusteluissa todetaan huumekaupan olevan rikollisten käsissä. Kannabiksen saattaminen laillisen kontrollin piiriin heikentää aloitteen mukaan järjestäytyneen rikollisuuden kasvuedellytyksiä. Aloitteen perusteluissa viitataan myös lääkekäytön merkitykseen. Lakimuutoksia perustellaan myös muun muassa yksilönvapauksilla ja perusoikeuksilla. Huumausaineiden käytön rangaistavuuden poistamisella on kansalaisaloitteen mukaan saavutettu hyviä tuloksia esimerkiksi Portugalissa.

Lakivaliokunnan Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitokselta (jäljempänä myös THL) saaman selvityksen mukaan kannabiksen kokeilu ja käyttö ovat yleistyneet Suomessa sukupolvi sukupolvelta: 1950-luvulla syntyneistä kahdeksan prosenttia kertoo käyttäneensä kannabista ainakin kerran elämässään, kun 1960-luvulla syntyneillä vastaava osuus on 14 prosenttia, 1970-luvulla syntyneistä 26 prosenttia ja 1980-luvulla syntyneillä 42 prosenttia. Vuonna 2018 tehdyn tutkimuksen aikaan osin vasta yleisimpään kokeiluikäen tulossa olleiden 1990-luvulla syntyneiden joukossa kannabiskokemukset ovat THL:n mukaan todennäköisesti tätäkin yleisempiä. Kannabiksen käyttö on yleisintä nuorilla aikuisilla.

Lakivaliokunta toteaa, että kansalaisaloite liittyy laajempaan yhteiskunnalliseen keskusteluun kannabiksen asemasta huumausaineena sekä ennen muuta sen käytön ja jonkinasteisen omaan käyttöön tapahtuvan kasvattamisen sallimisesta. Aloite on ajankohtainen, ja se kytkeytyy maailmalla käytävään keskusteluun kannabiksen asemasta ja huumausainepolitiikan muutostarpeista.

Huumeiden käytön dekriminialisointi- ja laillistamismalleista

Dekriminalisoinnilla tarkoitetaan huumausaineiden yhteydessä usein yhteiskunnallisia toimia, kuten lakimuutoksia, joiden myötä kannabiksen tai muiden huumausaineiden käyttö ja esimerkiksi pienien määrien hallussapito eivät ole enää laissa kiellettyjä. Edelleen esimerkiksi tuotanto, valmistus, tuonti, vienti, kuljetus, kauttakuljetus, jakelu ja kauppa olisivat rangaistavia. Laillistaminen tarkoittaa sen sallimista, että huumausaineita on yleisesti saatavilla ja että niiden jakelu on laillista erikseen sovitulla tavalla joko rajoitetummin tai vapaammin. Lakivaliokunta toteaa, että kansalaisaloite ei ole varsinaisen laillistamismalli, koska esityksessä ei esitetä jakelun ja kuluttajille myynnin sallimista, vaan kyse on dekriminallisoinnista.

Kansalaisaloitteen perustelujen mukaan dekriminallisoinnilla tarkoitetaan laittomaksi ja rangaistavaksi säädetyin teon rangaistavuuden poistamista. Kansalaisaloitteen mukaan dekriminallisoinnissa tekoa koskevaa kieltoa ei välttämättä poisteta kokonaan eikä tekoa muuteta lailliseksi, mutta teosta annettava rangaistus poistetaan tai teko muutetaan pelkäksi rikkeeksi, josta saa esimerkiksi rikesakon. Dekriminalisoituun toimintaan saatetaan samalla kuitenkin kohdistaa lailla mui-

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2022 vp

ta velvoitteita, kuten ilmoitusvelvollisuus viranomaisille. Kannabiksen dekriminallisoinnilla voidaan siten tarkoittaa aloitteen mukaan usealla eri tavalla toteutettavaa lainmuutosta.

Lakivaliokunta on saanut sosiaali- ja terveysministeriöltä selvityksen eräissä maissa toteutetuista dekriminallisointi- tai laillistamismalleista ja suunnitelmista. Selvityksessä tuodaan esiin erityisesti Portugali, Norja, Luxemburg, Malta, USA:n osavaltiot ja Kanada. Aloitetta koskevissa valiokuntakuulemisissa on viitattu myös eräiden muiden valtioiden malleihin.

Nykyään yleisesti dekriminallisoinnista keskusteltaessa tarkoitetaan useimmiten Portugalin mallin mukaista kaikkien huumeiden käytön dekriminallisointia. Portugalin dekriminalisaatiomallissa huumeiden tuotanto, esimerkiksi itse kasvattaminen, ei ole sallittua. Portugalin malli on myös laaja kokonaisuus erilaisia interventioita, joista yleisimmin nostetaan esiin vain dekriminallisointi.

Käsittelyssä oleva aloite keskittyy ainoastaan kannabikseen. Aloitteessa katsotaan, että siinä esitettyyn dekriminalisaatiomalliin sopii myös kannabiksen kotikasvatuksen ja omaan käyttöön hallussapidon salliminen tietyin ehdoin. Käsittelyssä olevan aloitteen voidaan siis sanoa olevan Portugalin mallia suppeampi, koska se ei ulotu kaikkiin huumausaineisiin vaan ainoastaan kannabikseen. Toisaalta esitys menee mainittua mallia pidemmälle esittäessään myös oman huumausaineen tuotannon sallimista. Esitys ei kuitenkaan ole varsinainen laillistamismalli, koska esityksessä ei esitetä jakelun ja kuluttajille myynnin sallimista. Tämä havainto alleviivaa sitä, etteivät termit ja erilaiset mallit ole vakiintuneita.

Eri mallien analysointi ja niiden erojen ymmärtäminen on tärkeää erityisesti silloin, kun esitetään kansainvälistä vertailu- ja tutkimustietoa eri mallien hyödyistä ja haitoista. Valiokunnan saamista lausunnoissa käytetään esimerkkeinä esimerkiksi USA:n osavaltioista ja Kanadasta saatuja kokemuksia. Nämä eivät kuitenkaan suoraan sovi kansalaisaloitteen mukaisen mallin arviointiin, koska näissä malleissa on kyse sellaisesta kannabiksen käytön laillistamisesta, jossa kannabiksen tuotanto ja kauppa on vapautettu tietyin edellytyksin.

Lakivaliokunnan sosiaali- ja terveysministeriöltä saaman selvityksen mukaan yleinen päihdepolitiikan tutkimushavainto on, että saatavuuden lisääntyminen lisää kulutusta ja kulutuksen lisääntyminen lisää haittoja kokonaiskulutusmallin mukaisesti. Dekriminalisaatiomallit, joissa huumeiden tuotanto pysyy yhä laittomana, eivät välttämättä johda käytön lisääntymiseen, koska laillista tuotantoa ei ole. Kansalaisaloitteessa ehdotetussa mallissa, jossa kannabiksen tuotanto sallittaisiin tietyin ehdoin, markkinoiden kasvulle avautuisi välittömiä ja välillisiä mahdollisuuksia ja tämä kehitys voi johtaa kulutuksen ja haittojen kasvuun väestötasolla.

Sosiaali- ja terveysministeriöltä saadun selvityksen mukaan tarkkaa arviota juuri tämän mallin vaikutuksista on kuitenkin mahdotonta antaa. Dekriminalisaatiomallien vaikutukset ovat usein monimutkaisia ja riippuvat monesta eri tekijästä, kuten myös maasta, jossa malli toteutetaan. Siihen, miten paljon käyttö mahdollisesti lisääntyy, vaikuttaa myös se, millä tasolla käyttö lähtötilanteessa kussakin maassa on.

Aloitteessa todetaan, ettei nykyinen huume politiikka ole onnistunut tavoitteessaan huumehaittojen vähentämiseksi. Perusteluna tälle esitetään kannabiksen kokeilijoiden ja käyttäjien määrän

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2022 vp

kasvua. Valiokunta kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että aloitteessa ei ole perusteltu, miten kannabiksen saatavuutta lisäämällä tämän aloitteen mukaisesti voitaisiin vähentää kokeilijoiden ja käyttäjien määrää.

Huumausaineen käytön ja viljelyn rangaistavuus kansainvälisissä sopimuksissa ja EU:n puitepäätöksessä

Oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan huumausaineiksi katsottavien aineiden listat ja kielletyt teot perustuvat vuonna 1961 tehtyyn Yhdistyneiden kansakuntien huumausaineyleissopimukseen (Single convention on narcotic drugs, 1961, SopS 43/65), jota on muutettu vuonna 1972 tehdyllä pöytäkirjalla (SopS 42/1975). Kansainvälistä yhteistyötä on laajennettu koskemaan psykotrooppisia aineita vuonna 1971 tehdyllä yleissopimuksella (Convention on psychotropic substances, SopS 60/76) sekä yleissopimuksella laitonta huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden kauppaa vastaan (SopS 44/1994), jäljempänä Wienin huumausaineyleissopimus.

Sopimukset eivät velvoita säättämään käyttöä rangaistavaksi, ja niitä on yleisesti tulkittu niin, etteivät ne velvoita säättämään rangaistavaksi sopimuksen alaisten aineiden hallussapitoa omaan käyttöön (HE 180/1992 vp, s. 5).

Wienin huumausaineyleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kunkin sopimuspuolen tulee ryhtyä tarvittaviin toimiin määrätäkseen omassa lainsäädännössään rikokseksi tahallinen hampun viljely tarkoituksena vuoden 1961 yleissopimuksen ja muutetun vuoden 1961 yleissopimuksen määräysten vastainen huumausaineiden tuotanto (1 kohdan a alakohdan ii alakohta). Sopimuksen 3 artiklan 2 kohta on kuitenkin tiukempi. Se edellyttää, että kunkin sopimuspuolen ryhdyttävä tarvittaviin toimiin määritelläkseen omassa lainsäädännössään rikoksiksi viljelyn henkilökohtaiseen käyttöön silloin, kun siihen syyllyminen on tahallista. Velvoitetta kuitenkin lievennetään edellyttämällä, että tässä voidaan ottaa huomioon sopimusosapuolen perustuslain periaatteet ja oikeusjärjestelmän keskeiset käsitteet.

Suomen huumausainelaisissa viitataan myös aineisiin, joiden sisällyttäminen huumausaineen määritelmään ulotettiin neuvoston puitepäätöksellä 2004/757/YOS ja muutettuna direktiivillä (EU) 2017/2103 koskemaan uusia psykoaktiivisia aineita. Puitepäätös sisältää kriminalisointia koskevia velvoitteita. Puitepäätös koskee kuitenkin nimensä mukaisesti huumausaineen kauppaa eikä se koske huumausaineen käyttöä. Hallussapito on puitepäätöksen mukaan säädettävä rangaistavaksi, jos se tapahtuu puitepäätöksessä tarkoitettulla tavalla tuotantoa tai levittämistä varten.

Rangaistavuutta koskevia velvoitteita rajaa yleinen rajoitussäännös, jonka mukaan puitepäätöksen soveltamisalaan ei kuulu toiminta, jos tekijä harjoittaa sitä yksinomaan henkilökohtaista käyttöään varten kansallisessa lainsäädännössä määritellyllä tavalla (artikla 2). Lausuma liittyy puitepäätöksen johdannon kohtaan 4, jossa todetaan, että Euroopan unionissa on toissijaisuusperiaatteen mukaisesti keskityttävä kaikkein vakavimpien huumausainerikosten torjuntaan. Tietynlaisen henkilökohtaiseen käyttöön liittyvän toiminnan jättäminen puitepäätöksen soveltamisalan ulkopuolelle ei kuitenkaan merkitse neuvoston ohjeen antamista siitä, kuinka jäsenvaltioiden pitäisi käsitellä tällaisia tapauksia kansallisessa lainsäädännössään (HE 53/2006 vp, s. 9).

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2022 vp

Huumausaineiden käytön ja viljelyn rangaistavuudesta Suomessa

Huumausaineen määritelmä

Rikoslain 50 luvun 5 a §:ssä säädetään, että huumausaineena pidetään huumausainelaisissa (373/2008) tarkoitettua huumausainetta. Huumausaine on määritelty huumausainelain 3 §:n 1 momentin 5 kohdassa. Huumausainelain 5 §:ssä säädetään huumausaineen käyttö kielletyksi, ja 7 §:ssä kielletään hampun viljely käytettäväksi huumausaineena. Huumausainelaisissa säädetty kiellot ja rikoslain rangaistussäännökset ovat siten pitkälle yhteismitallisia, eivätkä ne saa olla ristiriidassa keskenään.

Huumausaineiden käyttö

Huumausaineen käyttö on Suomessa ollut rangaistavaa vuodesta 1966 alkaen. Vuoden 1961 huumausaineyleissopimuksen määräysten soveltamisesta annetulla asetuksella (514/66) lisättiin kiellettyjen toimintamuotojen joukkoon huumausaineen käyttö.

Lailla 654/2001 rikoslakiin säädettiin nykyisin voimassa oleva rikostunnusmerkistö huumausaineen käyttörikos. Käyttörikos säädettiin, jotta käyttö ja vähäisen huumausainemäärän hankkiminen voidaan käsitellä rangaistusmääräysmenettelyssä, nykyisin sakkomenettelyssä. Se edellyttää rikkomusta, josta on säädetty seuraamukseksi sakkoa tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Katsottiin, että vähäistä ja näytöllisesti usein yksinkertaista tekoa ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä tuomioistuimessa.

Nykyinen sakkomenettelylaki mahdollistaa huumausaineen käyttörikoksen osalta syyttäjän määräämisen (päivä)sakon määräämisen. Tämä perustuu poliisin oma-aloitteisesti antamaan sakko- tai rangaistusvaatimukseen sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain (754/2010) 2 §:n 1 ja 2 kohdan mukaisesti.

Sakon määrääminen aikaisempaa yksinkertaisemmassa menettelyssä eli suppeassa esitutkinnassa herätti kuitenkin huolen siitä, että menettelyssä ei voitu riittävässä määrin selvittää toimenpiteistä luopumisen edellytyksiä erityisesti hoitoon ohjauksen osalta. Huumausaineen käyttörikosta koskevassa hallituksen esityksessä korostettiin, että valtakunnansyyttäjän tulee ohjeistaa, että syyttäjät asianmukaisesti ja yhdenmukaisesti soveltavat syyttämättä jättämistä koskevia säännöksiä myös rangaistusmääräysmenettelyssä. Syyttäjien tiedonsaannin turvaamiseksi syyttäjien ja poliisin kesken tuli esityksen mukaan sopia siitä, mitä tietoja huumausaineen käyttörikoksesta ja epäillyn lausumasta otetaan suppeassa esitutkinnassa laadittavaan esitutkintapöytäkirjaan tai sen sijasta rangaistusvaatimukseen. (HE 213/2000 vp, s. 17)

Lakivaliokunnan mietintöön perustuen (LaVM 13/2001 vp) eduskunta antoi vastauksessaan kaksi lausumaa. Eduskunta edellytti, että huumeiden käyttäjien mahdollisuuksia päästä hoitoon parannetaan pikaisesti ja selvitetään hoidosta kunnille aiheutuvien kustannusten tasaamista. Toiseksi eduskunta edellytti, että hallitus seuraa huumausaineen käyttörikoksesta rangaistusmääräysmenettelyssä määrättäviä sakkorangaistuksia, niiden muuntorangaistuksia, toimenpiteistöluopumissäännösten soveltamista ja rangaistukselle vaihtoehdoisen hoidon vaikutuksia ja mahdollisten epäkohtien esiintyessä ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin (EV 87/2001 vp).

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2022 vp

Valiokunnan oikeusministeriöltä saaman selvityksen mukaan nykyinen voimassa oleva Syyttäjälaitoksen ohje on VKS:2018:2 Seuraamuksen määrääminen huumausaineen käyttörikoksesta. Poliisihallitus on lisäksi antanut poliisille vuoden 2019 alusta voimaan tulleen ohjeen menettelystä huumausaineen käyttörikosta koskevissa asioissa (POL-2018-49612). Syyttäjälaitoksen ohjeessa todetaan, että poliisin käyttörikosohjeen mukaan poliisialoitteista sakkovaatimusta huumausaineen käyttörikoksesta ei anneta alle 18-vuotiaalle nuorelle eikä hoidossa olevalle taikka hoitoon hakeutuvalla huumeriippuvaisella aikuisella. Näiden henkilöiden kohdalla lainsäätäjä on erityisesti edellyttänyt harkittavan toimenpiteistä luopumisen mahdollisuutta. Kun nämä asiat saapuvat syyttäjälle syyteharkinta-asioina eivätkä sakkovaatimuksina, toimenpiteistä luopumisen mahdollisuus on VKST:n ohjeen mukaan todellinen.

Lakivaliokunta toteaa olevan selvää, että huumausaineiden käytön ja haittojen vähentämisessä käyttäjiin kohdistuvat rangaistusseuraamukset eivät aina ole ensisijaisesti tehokkain vaihtoehto haittojen vähentämisessä. Valiokunnan saamassa selvityksessä on kuitenkin tuotu esiin, että viime vuosina käyttöalaltaan laajin käyttörikostilanteiden ratkaisutapa on poliisin tekemän sakkovaatimuksen ja sitä seuraavan syyttäjän vahvistaman sakkoseuraamuksen käyttö. Lakivaliokunta pitääkin tärkeänä, että toimenpiteistä luopumissäännösten asianmukainen soveltaminen varmistetaan muun muassa koulutuksen avulla.

Kannabiksen viljely

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan YK:n yleissopimukset eivät tunne sellaista poikkeusta, jossa huumausainetta voisi kasvattaa, viljellä, tuottaa tai valmistaa omaan käyttöön käytettäväksi huumausaineena.

Euroopan unionin neuvoston puitepäätöksen 2004/757/YOS mukaan hampun viljelyn tulee lähtökohtaisesti olla rangaistavaa, mutta sitä koskee yleinen rajoitussäännös, jonka mukaan puitepäätöksen soveltamisalaan ei kuulu toiminta, jos tekijä harjoittaa sitä yksinomaan henkilökohtaista käyttöään varten kansallisessa lainsäädännössä määritellyllä tavalla (artikla 2).

Huumausaineyleissopimusten velvoitteet on täytäntöön pantu kansallisesti rikoslaisissa säätämällä rangaistavaksi hampun viljely huumausaineena käytettäväksi. Wienin yleissopimuksen 3 artiklan 2 kohdan on katsottu velvoittavan säätämään rangaistavaksi huumausaineen viljelyn omaan käyttöön (HE 180/1992 vp, s. 9). EU:n puitepäätöksen 2004/757/YOS täytäntöönpano vuonna 2006 ei aiheuttanut muutosta viljelyn rangaistavuuteen, mutta viljelyn yritys huumausaineena käytettäväksi säädettiin huumausainerikoksena rangaistavaksi (HE 53/2006 vp, s. 1).

Välineet — huumausainerikoksen valmistelu ja edistäminen

Wienin yleissopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen a kohdan iv alakohdassa velvoitetaan säätämään rangaistavaksi välineiden, valmistusaineiden tai yleissopimuksen luetteloissa I ja II lueteltujen aineiden valmistus, kuljetus tai jakelu tietoisena siitä, että niitä käytetään huumaus- tai psykotrooppisten aineiden laittomassa viljelyssä, tuotannossa tai valmistuksessa taikka tähän tarkoitukseen. Yleissopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen a ja b kohdat eivät sopimuksen täytäntöönpanoa koskevan hallituksen esityksen (HE 180/1992 vp, s. 8/I—II) mukaan salli mitään kansallista joustoa.

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2022 vp

Sopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen c kohdan ii alakohta on muutoin samansisältöinen, mutta se koskee hallussapitoa. Välineiden ja tarvikkeiden hallussapitoa koskevat c kohdan velvoitteet on toteutettava siinä laajuudessa kuin perustuslain periaatteet ja oikeusjärjestyksen keskeiset käsitteet sen sallivat. Sopimuksen 3 artiklan 2 kappaleen mukaan rangaistavaksi pitää säätää huumausaineyleissopimuksen tai psykotrooppisia aineita koskevan sopimuksen vastainen huumaus- tai psykotrooppisen aineen hallussapito, ostaminen ja viljely henkilökohtaiseen käyttöön. Tätä velvoitetta lieventää viittaus perustuslain periaatteisiin ja oikeusjärjestelmän keskeisiin käsitteisiin. (HE 180/1992 vp, s. 9.)

Rikoslain 50 luvun 3 §:ssä säädetään huumausainerikoksen valmistelusta ja 4 §:ssä huumausainerikoksen edistämisestä. Valmistelu koskee omaan rikokseen liittyviä valmistelutoimia, kun taas huumausainerikoksen edistämisenä rangaistavat toimet edellyttävät jonkun toisen tekemän rikoksen edistämistä. Rikoslain säännökset koskevat muun muassa huumausainerikoksena rangaistavan viljelyn valmistelua välineitä, tarvikkeita tai aineita hankkimalla taikka edistämistä tällaisia valmistamalla, kuljettamalla, luovuttamalla tai välittämällä.

Molemmat säännökset ovat pääosin voimassa sellaisina, joina ne hyväksyttiin osana rikoslain kokonaisuudistusta Wienin yleissopimuksen ratifioimiseksi. Puitepäätöksen 2004/757/YOS velvoitteiden täytäntöön panemiseksi säädettiin lisäksi selvyuden vuoksi huumausaineen valmistukseen käytettäviin välineisiin ja materiaaliin liittyvien tekojen yritys rangaistavaksi, vaikka puitepäätös edellytti sitä vain aineiden osalta (HE 53/2006 vp, s. 9/II). Samalla säädettiin myös puitepäätöksen velvoitteiden täyttämiseksi uusi 4 a § törkeästä huumausainerikoksen edistämisestä.

Kannabiksen kasvatus lääkekäyttöön

Lääkkeiden ja niiden käytön tarkoituksenmukaisuudesta ja turvallisuudesta sekä lääkkeiden asianmukaisesta valmistuksesta ja saatavuudesta säädetään Suomessa lääkelaiilla (395/1987) ja sen nojalla annetuilla asetuksilla ja määräyksillä sekä Euroopan unionin lääkkeitä koskevin direktiivein. Kyseisen lainsäädännön edellyttämät kliiniset tutkimukset, sääntelyn mukainen arviointi, tuotteen hyväksyntä ja valvonta tulevat sovellettaviksi myös kannabiksen käyttöön lääkinnällisesti.

Huumausainelaki ei estä huumausainetta sisältävien lääkkeiden tutkimusta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tähän liittyen haasteena niin Suomessa kuin muuallakin on ollut ensisijaisesti tasalaatuisten lääkevalmisteiden puute. Kannabiskasvissa on yli 140 erilaista yhdistettä, ja tasalaatuisten ja turvallisten tutkimusvalmisteen tuottaminen tällaisesta edellyttää huomattavasti enemmän kuin yksittäisten synteettisten vaikuttavien aineiden tutkiminen. Lakivaliokunta korostaa, että lääkkeiden käyttö ja esimerkiksi kannabiksen kasvattaminen itselääkintään on pidettävä erillään toisistaan. Lakivaliokunta toteaa, että ei ole perusteltua, että huumausainetta tai muuta ainetta tai valmistetta kutsutaan lääkkeeksi vain käyttäjän käyttömotivaation perusteella. Valiokunta katsoo, että kannabiksen lääkinnällinen käyttö ei ole asianmukainen peruste kansalaisaloitteen sisältämälle lakimuutosehdotukselle.

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2022 vp

Kansalaisaloitteen lakiehdotuksen yksityiskohdista

Kansalaisaloitteen sisältämän lakiehdotuksen mukaan rikoslain 50 luvun 1 §:n huumausainerikosta koskevasta säännöksestä poistettaisiin sen viljelyn rangaistavuutta koskevasta 1 momentin 2 kohdasta sana ”hamppu”. Sen sijaan muutetussa 1 momentin 3 kohdassa säädettäisiin hampun viljelystä, jolloin rangaistavaa ei olisi 1—4 hamppukasvin viljeleminen tai viljelyn yritys käytettäväksi huumausaineena. Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta huomauttaa, että vastaava muutos olisi siinä tapauksessa tehtävä huumausaineen viljelyä koskevaan huumausainelain 7 §:ään.

Ehdotuksen mukaan rikoslain 50 luvun 1 §:n 1 momentin uudessa 6 kohdassa säädettäisiin kolmesta asiasta. Ehdotetun kohdan mukaan rangaistavaa olisi 1) pitää hallussaan enemmän kuin neljää viljelemäänsä kukkivaa huumausaineena käytettävää hamppukasvia, joista yksi voi olla kuivattu käyttöä varten, 2) pitää hallussaan yli 25 g huumausaineena käytettävää kannabistuotetta tai 3) yrittää hankkia vähäistä suuremman määrän huumausainetta. Jos uutta 1 momentin 6 kohtaa vertaa 5 kohtaan, säännös on sisäisesti ristiriitainen huumausaineen hankkimisen yrittämisen osalta. Tarkoitus ei kuitenkaan liene rajata muiden huumausaineiden kuin kannabiksen hankkimisen yrittämisen rangaistavuutta vain vähäistä suurempaan määrään. Lisäksi ehdotuksen mukaisesta 6 kohdasta puuttuisi muun huumausaineen vähäisen määrän hallussapitoa koskeva kriminalisointi, joka taas näyttää sisältyvän 5 kohtaan.

Pykälässä kannabistuotteen hallussapidon sallituksi enimmäismääräksi on kansalaisaloitteessa ehdotettu 25 grammaa ja edellä todetuin tavoin neljä hamppukasvia, joista yksi voi olla kuivattu käyttöä varten. Aloitteen mukaan kuivatun hamppukasvin laskennallinen tuotto vastaa muuten hankitun kannabiksen luvallisen hallussapidon määrää. Lakivaliokunnan saamassa lausuntopäätöksessä kyseisen raja-arvon ja tuottoarvion asianmukaisuus on kyseenalaistettu. Valiokunnan mielestä ehdotuksen perusteluja sallitun määrän rajojen osalta voidaan pitää riittämättöminä.

Voimassa olevaa rikoslain 50 luvun 2 a §:ää ehdotetaan muutettavaksi. Ehdotuksen mukaan se, joka laittomasti käyttää taikka omaa käyttöä varten pitää hallussaan tai yrittää hankkia vähäisen määrän muuta huumausainetta kuin kannabista, on tuomittava huumausaineen käyttörikoksesta sakkoon tai jätettävä tuomitsematta, jos epäiltyä rikosta tai rikosta on huumausaineen määrä ja laatu, käyttötilanne sekä olosuhteet muutoinkin huomioon ottaen pidettävä kokonaisuutena arvostellen vähäisenä.

Aloitteessa ehdotetaan muun huumausaineen kuin kannabiksen käyttörikoksesta 2 a §:ssä seuraamukseksi sakkoa. Nykyisin käyttörikoksesta on säädetty seuraamukseksi sakkoa tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Muun huumausaineen kuin kannabiksen käyttörikoksen johdosta ei siten voitaisi suorittaa kotietsintää, joka pakkokeinolain 8 luvun 2 §:n mukaan edellyttää, että on syytä epäillä rikoksesta, josta on säädetty vähintään kuuden kuukauden vankeusrangaistus. Samasta syystä myöskään henkilöntarkastus pakkokeinolain 8 luvun 31 §:n nojalla ei olisi mahdollista. Jos kyseiset pakkokeinot jatkossakin arvioitaisiin tarpeellisiksi, kyseisiä pakkokeinolain säännöksiä tulisi muuttaa.

Henkilönkatsastus on nykyisin mahdollista pakkokeinolain 8 luvun 32 §:n mukaan, jos on todennäköisiä syitä epäillä rikoksesta, josta on säädetty vähintään vuosi vankeutta, tai rattijuopumuk-

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2022 vp

sesta tai huumausaineen käyttöririkoksesta. Aloite merkitsisi siten sitä, että arvioitavaksi tulisi se, voitaisiinko vain sakkorikkomukseksi säädettävä käyttörikos lisätä henkilönkatsastuksen perusteena olevaksi rikokseksi.

Rikoslain 50 luvun 7 §:ssä on nykyään toimenpiteistä luopumissäännös, jonka sanamuoto on pitkälle sama kuin nyt ehdotetussa 2 a §:ssä. Nykyisen säännöksen soveltamisala on aloitteen ehdotusta laajempi. Aloitteesta ei ilmene, mikä olisi ehdotetun 2 a §:n toimenpiteistä luopumissäännöksen suhde 7 §:ään ja miksi se on nähty tarpeelliseksi.

Aloitteessa ehdotetaan, että rikoslain 50 lukuun lisättäisiin uusi 2 b § Kannabiksen käyttörikos. Ehdotetun pykälän mukaan se, joka käyttää kannabista tilassa, joka on julkinen, päiväkodin, koulun tai muun sellaisen tilan läheisyydessä, jossa on lapsia tai nuoria, tilassa, jossa on ihmisiä, jotka voivat altistua poltetun kannabiksen savulle tai jossa tupakointi on kielletty, on tuomittava sakkoon.

Mikäli kannabiksen käyttö laillistettaisiin, säännös voisi lähtökohtaisesti olla tarpeellinen käytöstä aiheutuvien haittojen vähentämiseksi ja lasten ja nuorten suojelemiseksi. Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta katsoo, että säännökseen liittyy kuitenkin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmia. Tällainen on esimerkiksi sen määrittäminen riittävän täsmällisesti, milloin käyttö tapahtuisi tilassa, jossa ihmiset voisivat altistua savulle. Periaatteessa näin tapahtuu missä tahansa sisätilassa, jossa oleskelee muita ihmisiä. Vaikeaa olisi myös täsmällisesti määritellä läheisyys päiväkotiin tai kouluun. Julkinen tila voinee puolestaan olla esimerkiksi katu tai festivaalialue, jossa käyttö olisi siten kiellettyä. Laillisen käytön rajoitusten jälkeen sallituksi siis vaikuttaisi pääasiallisesti jäävän yhden henkilön yksin harjoittama kannabiksen käyttö yksityiskodissa. Käytön salliminen olisi siten säännösten sanamuodon mukaan varsin rajoitettua eikä siten täysin vastaisi aloitteessa esitettyjä perusteluja. Huumausainepoliittisesti voi olla kyseenalaista, tuleeko yksinomaan tällaisia tilanteita varten säätää yleisestä käytön kiellosta poikkeus. Kansalaisaloitteessa ei ole myöskään otettu kantaa siihen, olisiko kannabiksen viljely, hallussapito ja käyttäminen ehdotetussa muodossaan sallittua rikosoikeudellisen vastuukärajan täyttävälle alaikäisille.

Aloitteessa ehdotetaan kannabiksen käyttöririkoksesta uudessa 2 b §:ssä seuraamukseksi sakkoa. Sakkorikokseen sovellettavien pakkokeinojen osalta valiokunta viittaa edellä huumausaineen käyttöririkokseen sovellettavista pakkokeinoista todettuun.

Huumausainerikoksen edistämistä koskevan rikoslain 50 luvun 4 §:n soveltamisalaa puolestaan rajattaisiin sulkemalla pois rangaistavuuden piiristä korkeintaan neljän huumausaineena käytettävän kukkivan hampbukasvin viljelyyn tarvittavien välineiden, tarvikkeiden tai aineiden valmistaminen, kuljettaminen, luovuttaminen tai välittäminen huumausaineen laitonta valmistusta, viljelyä, maahantuontia tai maastavientiä varten. Aloitetta olisi tältä osin arvioitava edellä selostettujen Wienin yleissopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen a kohdan iv alakohdan velvoitteiden valossa, jotka välineiden, valmistusaineiden tai yleissopimuksen luetteloissa I ja II lueteltujen aineiden valmistuksen, kuljetuksen tai jakelun osalta ovat ehdottomia, kun taas vastaavien välineiden ja tarvikkeiden hallussapitoon voidaan tulkita liittyvän enemmän harkinnan mahdollisuutta.

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2022 vp

Edellä selostettujen huomioiden valossa lakivaliokunta katsoo, että kansalaisaloite ei lakitekniisesti tarkastellen ole sellaisenaan hyväksyttävissä. Lakivaliokunta lausuu jäljempänä yleisemmällä tasolla lakialoitteen lähtökohtien hyväksyttävyydestä.

Rekisterimerkinnät

Kansalaisaloitteessa ehdotettuja muutoksia perusteellaan aloitteessa muun muassa käyttörikoksesta aiheutuvien rekisterimerkintöjen haitoilla.

Kansalaisaloitteessa ja useissa lausunnoissa todetaan, että merkintä huumausaineen käyttörikoksesta poliisin Patja-järjestelmässä voi vaikeuttaa tulevaa opiskelu- tai työpaikan saamista. Merkintä säilyy rekisterissä 5–10 vuotta eikä päätös syyttämättä jättämisestä poista merkintää. Eräissä lausunnoissa mainitaan käyttäjien syrjäytymistä edistävänä seikkana merkintä käyttörikoksesta rikosrekisterissä.

Oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan rikosrekisteriote on yleisin rekisteri, jota käytetään esimerkiksi opiskeluoikeuden myöntämistä tai sen peruuttamista koskevan niin sanotun SORA-lainsäädännön perusteella. SORA-lainsäädäntö on säädetty työelämän ja opiskeluympäristön turvallisuuden parantamiseksi, ja se koskee opiskeluun hakeutumista sekä opiskeluoikeuden peruuttamista ja palauttamista tietyillä aloilla.

Valiokunnan oikeusministeriöltä saaman selvityksen mukaan käyttörikoksesta tuomitaan yleensä kuitenkin sakkoa, jota ei merkitä rikosrekisteriin vaan Oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämään sakkorekisteriin. Sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 52 §:n mukaisesti sakkorekisterin sisältämät tiedot poistetaan viiden vuoden kuluttua siitä, kun niitä koskevan kyseisessä laisassa tarkoitetun seuraamuksen täytäntöönpano on päättynyt.

Työpaikkaa hakiessa henkilön käyttörikos voi tulla sen sijaan esiin esimerkiksi turvallisuusselvityslain (726/2014) nojalla. Myös eräiden elinkeinolupien myöntäminen edellyttää nuhteettomuutta, jolloin voidaan tarkistaa sekä rikos- että sakkorekisterin tiedot ja eri rekisterit laajemminkin turvallisuusselvityksen yhteydessä. Suojelupoliisi laati vuonna 2019 lähes 69 000 henkilöturvallisuusselvitystä. Noin puolet henkilöturvallisuusselvityksistä tehdään valtion viranomaisille ja toinen puoli yksityisille yrityksille.

Suppeassa henkilöturvallisuusselvityksessä voidaan tarkistaa väestötietojärjestelmä, rikosrekisteri, sakkorekisteri ja liiketoimintakieltorekisteri, oikeushallinnon tietojärjestelmästä tuomiot ja syyteharkinnassa olevat tai olleet rikosasiat, poliisin henkilörekisterit, Pääesikunnan sotilasoikeudenhoitorekisteri, Rajavartiolaitoksen henkilörekisteri, Tullin tietojärjestelmät, ammatin- ja elinkeinonharjoittajien toimilupia koskevat rekisterit sekä ulkomaalaisrekisteri ja viisumirekisteri. Perusmuotoisessa turvallisuusselvityksessä voidaan käyttää kaikkia samoja tietolähteitä kuin suppeassa selvityksessä. Niiden lisäksi voidaan tarkistaa suojelupoliisin tietojärjestelmä, Pääesikunnan turvallisuustietorekisteri, ulosottorekisteri, luottotietorekisteri sekä tietyin ehdoin poliisin tiedustelujärjestelmä.

Turvallisuusselvityslain mukainen nuhteettomuusseuranta tarkoittaa sitä, että suojelupoliisi saa automaattisesti tiedon rikosepäilyistä, jos henkilöllä on voimassa oleva turvallisuusselvitys. Tätä

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2022 vp

tietoa ei koskaan kerrota suoraan työnantajalle, vaan suojelupoliisi ottaa aina ensin yhteyttä rikosasiaa tutkivaan poliisiin ja sen jälkeen kyseessä olevaan henkilöön, jolla on mahdollisuus kertoa näkemyksensä tapahtuneesta. Annetun selvityksen jälkeen suojelupoliisi tekee tapauskohtaisen harkinnan siitä, ilmoittaako se rikosepäilystä työnantajalle.

Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta toteaa, että esimerkiksi poliisin tietojärjestelmiin tehtävillä merkinnöillä on laissa säädetty tarkoitus. Lisäksi esimerkiksi poliisiasian tietojärjestelmän (Patja) poistosäännöt perustuvat lakiin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (616/2019), jossa kaikille ilmoituksille määritellään poistoaika rikosasiaan liittyvien henkilötietojen osalta 33 §:n mukaisesti.

Lakivaliokunta toteaa yleisellä tasolla, että eri rekisterimerkintöjen lainmukainen käyttö turvallisuus selvityksissä ja esimerkiksi työelämän ja opiskelu ympäristön turvallisuuden parantamiseksi säädetyn SORA-lainsäädännön soveltamisen yhteydessä on perusteltua. Valiokunta ei lähtökohtaisesti pidä aiheellisena, että esimerkiksi oppilaitosten ja työntajien mahdollisuuksia arvioida hakijaa heikennettäisiin sen vuoksi, että se aiheuttaa haittaa käyttörikokseen syylistyneelle.

Edellä todetusta huolimatta lakivaliokunta kuitenkin katsoo, että jatkossa on perusteltua tutkimuksella selvittää, missä määrin ja kuinka kauan eri rekisterimerkinnät, jotka voivat koskea sekä tuomioita että tuomioon johtamattomia rikosepäilyjä, voivat estää työ- tai opiskelupaikan saamisen. On myös aiheellista selvittää, mitä vaikutuksia on sillä, että opiskelupaikka evätään ns. SORA-lainsäädännön perusteella tai työpaikan saanti estyy tai työsuhde päätetään turvallisuus selvityslain selvitysten vuoksi. Jos kyse on huumausaineen käytöstä irtautuneesta, mahdollisesti hoitoon sitoutuneesta henkilöstä tai esimerkiksi kannabiksen satunnaiskäyttäjistä, olisi aiheellista tutkia, voivatko eri rekisterimerkintöjen vaikutukset muodostua kohtuuttomiksi ja missä määrin ne voivat edistää syrjäytymistä.

Rattijuopumus

Kansalaisaloitteeseen ei sinällään sisälly ehdotusta rikoslain 23 luvun rattijuopumussäännösten muuttamisesta. Aloitteessa kuitenkin todetaan, että enintään 25 gramman erä kannabista tulisi lukea sellaiseksi lääkevalmisteeksi, joka on kuljettajalla laillisesti hallussaan. Aloitteen mukaan sillä ei kuitenkaan ole tarkoitus puuttua rattijuopumussäännöksen ytimeen, vaan päihtyneenä ajaminen olisi edelleen rangaistavaa. Jos kannabista käyttäneen moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettajan ajokyky olisi huonontunut, sovellettaisiin aloitteen mukaan rikoslain 23 luvun 3 §:n 3 momenttia.

Valiokunta toteaa, että rikoslain 23 luvun 12 §:n 1 a kohdan mukaan huumausaineella tarkoitetaan kyseisessä luvussa huumausainelaisissa (373/2008) tarkoitettua huumausainetta. Kannabis kuuluu huumausainelain 3 §:n mukaisesti huumausaineisiin, jolloin lähtökohtaisesti sovelletaan rikoslain 23 luvun 3 §:n 2 momenttia. Poikkeuksen muodostavat tapaukset, joissa säännöksessä tarkoitettu aine tai aineenvaihduntatuote on peräisin lääkevalmisteesta, jota kuljettajalla on ollut oikeus käyttää. Aloitteessa tavoiteltu tilanne edellyttäisi siten muutoksia lainsäädäntöön.

Liikenteessä tapahtuvan huumausaineen käytön osalta on edellä todetulla tavalla käytössä kaikkia huumausaineita koskeva niin sanottu nollaraja. Saamansa selvityksen perusteella lakivalio-

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2022 vp

kunta katsoo, että aloitteessa esitetty ei ole perusteltua eikä anna aihetta rattijuopumukseen liittyvän lainsäädännön muuttamiseen.

Kotietsinnät

Voimassa olevien rikoslain 50 luvun rikossäännösten perusteella poliisilla on oikeus käyttää eräitä pakkokeinolain (806/2011) toimivaltuuksia huumausaineiden käyttör rikosten tutkinnassa. Kotietsintää on kansalaisaloitteessa käytetty esimerkkinä pakkokeinosta, joka puuttuu tarpeettoman voimakkaasti huumausaineiden käyttör rikoksesta epäillyn oikeuksiin. Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta katsoo, että nykyisen rikoslain 50 luvun ja pakkokeinolain toimivaltuuksien käytön välinen suhde on tasapainossa. Pakkokeinojen käytön harkintaa huumausaineiden käyttör rikoksen tutkinnassa ohjaavat samat periaatteet (esimerkiksi suhteellisuusperiaate) kuin rangaistusasteikoltaan ankarammin rangaistavien rikosten esitutkinnassa.

Selvää on, että kotietsinnän, kuten muidenkin pakkokeinojen, käytön perusteena tulee olla tietty tutkittavana oleva epäily yksilöity rikos tai tietyt yksilöidyt rikokset eikä sen selvittäminen, mitä muita rikoksia on mahdollisesti tehty. Asianosaisella on käytettävissään myös useita oikeussuojakeinoja kotietsinnän osalta. Esimerkiksi yksittäisen kotietsinnän laillisuus voidaan saattaa riippumattoman tuomioistuimen tutkittavaksi pakkokeinolain 8 luvun 18 §:n nojalla. Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta toteaa, että sillä ei ole huomautettavaa kotietsintöjen ja siihen liittyvän lainsäädännön osalta.

Aloitteen arviointia ja valiokunnan johtopäätökset

Eräät valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat esittäneet eri tavoin, että Suomessa tulisi ryhtyä selvittämään huumausaineiden käytön rangaistavuuden perusteltavuutta tai rangaistavuuden poistamista huumausaineiden käytön osalta. Valiokuntakuulemisissa on tuotu myös esiin huumaidenkäyttäjien osalta rikosoikeudellisten seuraamusten leimaava vaikutus käyttäjiin sekä se, että kontrolli nostaa kynnystä hakeutua hoitoon. Yleistäen voi todeta, että suuri osa huumausainepolitiikan tarkastelemistakin toivovista asiantuntijoista eivät kuitenkaan tukeneet erillislainsäädännön säätämistä kannabiksen kohdalla. Esimerkiksi THL:n näkemyksen mukaan huumeitilanteen hallinta, haittojen vähentäminen ja suhtautuminen huumausaineiden käytön rangaistavuuteen on yleisempi — kaikkia aineita koskeva — sosiaali- ja terveystieteellinen kysymys. Jos käytön rangaistavuudesta luovutaan, sen tulisi THL:n mukaan koskea kaikkia aineita ja se tulisi tehdä hoitojärjestelmää, ehkäisevää työtä ja varhaista puuttumista samanaikaisesti laajentaen ja kehittäen.

Toisaalta valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on suhtauduttu kansalaisaloitteeseen ja kannabiksen käytön dekriminointiin myös varsin kriittisesti.

Valiokunnan THL:ltä saaman selvityksen mukaan, vaikka kannabis on useilla mittareilla vähemmän haitallinen kuin monet muut aineet, se voi aiheuttaa riippuvuutta ja sen käytöstä voi koitua monenlaista haittaa. Esimerkiksi useiden tutkimusten perusteella kannabiksen toistuva käyttö lisää skitsofreniaan sairastumisen riskiä, erityisesti henkilöillä, joilla on geneettinen alttius skitsofrenialle. Haitat liittyvät erityisesti runsaaseen käyttöön nuoruusiässä, jolloin kannabis voi vaikuttaa haitallisesti aivojen kehitykseen, mielenterveyteen ja kognitiiviseen suoriutumiseen.

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2022 vp

Lisäksi saadun selvityksen mukaan sekä Yhdysvalloissa että Euroopassa kannabistuotteiden keskimääräinen THC-pitoisuus on viime vuosina lisääntynyt ja CBD-pitoisuus laskenut, mikä on lisännyt kannabiksen käytön muuttumista kannabisriippuvuudeksi sekä psykiatrisen hoidon tarvetta.

Edellä todettuihin terveyshaittoihin liittyen valiokunta on huolissaan valiokunnan kuulemisissa esiin tuodusta arviosta koskien sitä, että rangaistavuuden poistaminen saattaisiin etenkin nuorten keskuudessa tulkita viestinä siitä, että kannabiksen käyttö olisi riskitöntä.

Kansalaisaloitteen perusteluissa todetaan, että huumausainekauppa on rikollisten käsissä. Kannabiksen saattaminen laillisen kontrollin piiriin heikentäisi järjestäytyneen rikollisuuden kasvuedellytyksiä. Kansalaisaloitteen mukaan monet kannabista itselleen viljelevät eivät halua olla tekemisissä rikollisten kanssa. Monet myös haluavat varmistaa käyttämänsä kannabiksen laadun.

Edellä todettuun liittyen lakivaliokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että vaikka viljely omaan käyttöön jossain määrin korvaisi laittoman kannabiksen kulutusta, se ei kuitenkaan poistaisi laittomia markkinoita. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan viime vuosina kannabiksen käyttö on lisääntynyt erityisesti nuorten miesten keskuudessa. Nuorista aikuisista lähes puolet on kokeillut laittomia huumeita. Valtaosa kannabiksen käyttäjistä on ns. viihdekäyttäjiä, jotka eivät haluaisi olla tekemisissä järjestäytyneen rikollisuuden kanssa. Kansalaisaloitteessa ei kuitenkaan ehdoteta kannabiksen saattamista laillisen kontrollin piiriin muutoin kuin omaa käyttöä koskevan kasvattamisen osalta. Aloitteessa ei esitetä jakelun ja kuluttajille myynnin sallimista. Kannabiksen käytön dekriminialisointi saattaisi lisätä käytön yleisyyttä, mikä vahvistaa järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytyksiä, sillä vain osalla käyttäjistä tulisi olemaan kiinnostusta kannabiksen kasvattamiseen omaa käyttöä varten. Järjestäytynyt rikollisuus kykenee hyödyntämään kasvavaa kysyntää.

Valiokunnan saamassa selvityksessä arvioidaan myös, että kansalaisaloitteen mukainen malli todennäköisesti lisäisi etenkin sellaista huumausaineiden katukauppaa, jossa kannabista yleisellä paikalla myyvä tai välittävä henkilö pitää hallussaan ja käsittelee näennäisesti pieniä (esim. alle 25 grammaa) kannabiseriä, vaikka hänellä on samanaikaisesti ja tosiasiallisesti pääsy huomattavasti isompiinkin huumausaine-eriin ja mahdollisesti muihinkin huumausaineisiin kuin kannabikseen.

Valiokunnan saamassa selvityksessä on suhtauduttu kriittisesti myös siihen, että aloitteessa tarkoitettu käyttäjän oma, varsin pienimuotoinen laillinen kasvatus pystyisi tyydyttämään kysynnän tarpeet. Selvityksessä on arvioitu, että toteutuessaan esitetty malli hämärtäisi laillisen ja lainvastaisen toiminnan rajaa, koska lainvastaisesti tuotetut ja levitetty huumausaineet sekoittuisivat levitysketjun loppupäässä laillisesti kasvatettuihin, hallussa pidettyihin ja/tai käytettäviin huumausaine-eriin. Kokonaiskuvassa malli avaisi järjestäytyneelle rikollisuudelle uusia näennäisesti laillisia kanavia levittää kannabista sekä siten parantaisi vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden toimintamahdollisuuksia. Samalla poliisin toimintaedellytykset vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa heikkenisivät.

Edelleen valiokunnan saamassa selvityksessä tuodaan esiin se, että vaikka luotettavaa arviota asiasta ei pystytä antamaan, on todennäköistä, että toteutuessaan kansalaisaloitteen mukainen

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2022 vp

malli lisäisi kannabiksen käytön yleistä hyväksyttävyyttä ja parantaisi kannabiksen saatavuutta. Tämä olisi taas omiaan lisäämään huumausaineiden käyttöä ja laajentamaan käyttäjäpiiriä nykyistä nuorempiin henkilöihin. Kansalaisaloitteessa ei kuitenkaan oteta tarkemmin kantaa, miten alaikäisten kannabiksen käyttöön, hallussapitoon ja kasvatukseen tulisi suhtautua. Esimerkkinä voidaan käyttää 15—17-vuotiaiden kannabiksen käyttöä. Tulisiko tätä arvioida rikosoikeudellisesti ankarammin ja tulisiko poliisiin puuttua tekoihin rikosprosessuaalisesti tehokkaammin ja matalalla kynnyksellä? Menettely voisi johtaa siihen, että kannabiksen käytöstä aiheutuvat tosiasialliset seuraamukset olisivat lapsille ankarampia kuin aikuisille. Esimerkiksi lapsen teko näkyisi poliisin tietojärjestelmässä, kun vastaava aikuisen teko ei näkyisi. Toisaalta jos poliisi suhtautuisi 15—17-vuotiaiden kannabiksen käyttöön sallivammin tai samalla tavalla kuin aikuisten kannabiksen käyttöön, tämä voisi lisätä kyseisessä haavoittuvassa ikäryhmässä olevien kannabiksen käyttöä entisestään.

Kansalaisaloitteen perusteluissa viitataan siihen, että kannabiksen käytön ja hallussapidon kiellon ja kontrollin ylläpitäminen tuhlaa poliisin resursseja. Sisäministeriöltä saadun selvityksen mukaan poliisi ei merkittävässä määrin suuntaa tai käytä työaikaansa pelkästään sellaiseen valvontaan tai tutkintaan, jossa kohteena on vähäinen määrä kannabista. Tällaiset tapaukset liittyvät yleensä johonkin muuhun poliisin valvonta- tai hälytystoimen tehtävään tai poliisin tutkinnassa olevaan asiaan. Sisäministeriöltä saadun selvityksen mukaan kansalaisaloitteen mukaisen mallin toteutuminen ei tulisi vapauttamaan merkittävässä määrin poliisin voimavaroja muihin tehtäviin ja pidemmällä aikavälillä poliisin tehtävämäärän arvioidaan jopa kasvavan esimerkiksi vahvistuvan vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden takia.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on tuotu esiin myös kannabiksen käyttö ajoturvallisuuteen liittyvien näkökohtien osalta samoin kuin kannabiksen käytön ja kasvattamisen vaikutukset asuimenterveyteen. Edelleen asiantuntijakuulemisissa on tuotu esiin erilaisia valvontaan ja sen haasteisiin liittyviä näkökohtia, mikäli kansalaisaloite hyväksyttäisiin.

Kansalaisaloitetta ja asiassa saamaansa selvitystä kokonaisuutena arvioituaan sekä edellä tässä mietinnössä todettuun viitaten lakivaliokunta toteaa, että se ei puolla kansalaisaloitteessa ehdotettua. Valiokunta pitää Suomen huumausainepolitiikan linjauksia suhteellisen onnistuneina. Valtioneuvoston huumausainepolitiikkaa koskevan periaatepäätöksen (9.12.2021) mukaan Suomen huumausainepolitiikan tavoitteena on huumausaineiden käytön ja levittämisen ehkäiseminen siten, että niiden käytöstä ja torjunnasta aiheutuvat terveydelliset, sosiaaliset ja yksilölliset haitat jäävät mahdollisimman pieniksi. Valiokunta katsoo, että voimassa oleva huumausaineisiin liittyvä rikoslainsäädäntö on asianmukainen. Kansalaisaloitteessa ei ole perusteltu, miten kannabiksen saatavuutta lisäämällä voitaisiin vähentää kokeilijoiden ja käyttäjien määrää. Todennäköisesti saatavuuden lisääntyminen lisäisi käyttäjien ja kokeilijoiden määrää ja kulutuksen lisääntyminen lisäisi haittoja. Valiokunta ei pidä myöskään tarpeellisenä ryhtyä selvittämään yleisesti kaikkien huumeiden rangaistavuudesta luopumista. Luonnollisesti tutkimustieto liittyen huumeiden käyttöön ja siihen liittyviin ilmiöihin on kuitenkin perusteltua ja tarpeellista. Muun kuin rikoslainsäädännön osalta lakivaliokunta toteaa, että huumausainepolitiikassa on saadun selvityksen perusteella kehittämistarpeita erityisesti ennaltaehkäisyyn ja hoitoon pääsyn vahvistamisessa.

Valiokunta korostaa, että huumeiden käyttäjien osalta hoitoon pääsemisen tulisi olla ensisijaista verrattuna rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Oikeus päihdepalveluihin ei riipu siitä, onko kysei-

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2022 vp

sen päihteen käyttäminen sallittua tai kiellettyä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan poliisin tekemät hoitoonohjaukset ovatkin merkittävästi lisääntyneet. Valiokunta painottaa, että hoitoon ohjaaminen ei kuitenkaan yksinään riitä, vaan lisäksi tulee olla tarvittavat resurssit ottaa halukkaita hoitoon. Valiokunta pitääkin erittäin tärkeänä, että hoitoon pääsyn mahdollisuuksia vahvistetaan jatkossa.

Huumeidenkäytön ja siitä aiheutuvien haittojen vähentämisessä on keskeisessä asemassa myös ennalta ehkäisevä työ, valistus ja varhainen puuttuminen. Syrjäytymisen estäminen eri käytettävissä olevin keinoin on tärkeää. Lakivaliokunta katsoo olevan selvää, että huumeiden käytön haittojen vähentämisessä on joka tapauksessa keskeisessä roolissa ennen muuta muu kuin rikoslainsäädäntö. Keskeistä on ennen muuta hoitoon pääsyn mahdollisuudet ja sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuus.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hylkää kansalaisaloitteeseen KAA 5/2020 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 28.4.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Suldaan Said Ahmed vas
jäsen Mirka Soinikoski vihr
varajäsen Jari Kinnunen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto

Valiokunnan mietintö LaVM 6/2022 vp Vastalause

Vastalause

Perustelut

Yhdymme valiokunnan päätökseen hylätä esitys, mutta vastalauseessa esitetyillä perusteilla jätämme mietintöön lausumaehdotuksen.

Suomen huumausainepolitiikka on jo 50 vuoden ajan ollut rangaistavuuteen perustuvaa. Rangaistavuudesta huolimatta huumausaineiden käyttäjien määrä on noussut viime vuosina huomattavasti. Tätä myötä myös huumausaineista aiheutuvat terveydelliset, sosiaaliset ja yhteiskunnalliset haitat ovat lisääntyneet. Nykyinen huumepolitiikka ei ole onnistunut tavoitteessaan haittojen vähentämiseksi. Rangaistavuuteen perustuva huumausainepolitiikka stigmatisoi huumeiden käyttäjiä, aiheuttaa syrjäytymistä sekä eriasteisia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ja heikentää hoitoon pääsyä.

Useat valiokunnan kuulemat asiantuntijat toivat esiin rangaistavuuden vaikutuksia ja rangaistavuuden poiston puolesta puhuvia seikkoja. Asiantuntijat peräänkuuluttivat lausunnoissaan vahvempaa sosiaali- ja terveystieteistä otetta huumepolitiikkaan, koska rangaistukset toimivat huonosti käytön ja sen haittojen ehkäisemisessä. Käytön rangaistavuuden poistaminen ei estäisi puuttumasta käyttöön muilla tavoin. YK:n piirissä näkemykset huumeiden käyttäjien kohtelun suhteen ovat muuttuneet. Rangaistusten korostamisen tilalle on tullut haittojen vähentämisen periaate. Tällaista lähestymistapaa voidaan pitää ihmisoikeusperustaisena.

Asiantuntijoiden mukaan Suomeen huumausainepolitiikassa tarvitaan kokonaisvaltaisempaa tarkastelua ja punnitumpaa näkemystä ja on olennaista, että huumeiden käytön sääntely perustuu tutkimustietoon. Suomessa olisi Norjan tavoin toteutettava laaja selvitystyö, jonka pohjalta voitaisiin toteuttaa kansalliset lainsäädäntöratkaisut.

Yhdymme valiokunnassa kuultujen asiantuntijoiden näkemykseen, että Suomen päihdepolitiikka tulisi tarkastella, arvioida ja kehittää kokonaisuutena kaikkien päihteiden ja niitä koskevien haittojen osalta rikostorjunnan eri näkökulmat huomioon ottaen. Suomalaisen päihdepolitiikan tulisi rangaistusten sijaan painottua ehkäisevään työhön ja varhaiseen puuttumiseen. Huumeiden käyttöön tulisi puuttua ensisijaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon keinoin. Pidämme tarpeellisenä selvittää keinoja, joilla huumausaineiden aiheuttamia haittoja voidaan tehokkaasti vähentää, käyttäjien hoitoon hakeutumisen kynnystä madaltaa sekä laittoman kaupan toimintaedellytyksiä kaventaa.

Kansalaisaloite on tarpeellinen aloite yhteiskunnallisen keskustelun avaukseksi Suomen päihde- ja huumausainepolitiikan suunnasta, vaikka aloitetta ei sellaisenaan voi pitää toteuttamiskelpoisena. Päihdepolitiikka on laajempi yhteiskunnallinen, kriminaalipoliittinen ja sosiaali- ja terveystieteellinen kysymys, joka vaatisi laaja-alaisen kokonaisselvityksen.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

**Valiokunnan mietintö LaVM 6/2022 vp
Vastalause**

että hyväksytään yksi lausuma (*Vastalauseen lausumaehdotus*).

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että oikeusministeriö asettaa laajapohjaisen työryhmän laatimaan kokonaisarvioinnin huumausainepolitiikan kehittämiseksi ja tarkastelemaan myös huumausaineiden käytön rangaistavuuden poistamisen vaikutuksia laaja-alaisesti.

Helsingissä 28.4.2022

Saara Hyrkkö vihr
Mirka Soinikoski vihr
Suldaan Said Ahmed vas