Erityisasiantuntija Sini Nieminen, OM
Neuvotteleva virkamies Elina Kotovirta, STM
LAUSUNTO
27.52024

KAA 3/2023 vp Valvottu käyttötila huumeita käyttäville

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä ja sosiaali- ja terveysministeriöltä lausuntoa valiokunnan käsiteltävänä olevasta kansalaisaloitteesta KAA 3/2023 vp Valvottu käyttötila huumeita käyttäville. Lausunnossa on pyydetty kommentoimaan valiokuntakäsittelyssä esille nousseita seikkoja ja muiden lausunnonantajien lausuntoja.

Oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntijat ovat tutustuneet aloitteeseen ja siitä annettuihin lausuntoihin ja esittävät kunnioittaen seuraavaa.

Kansalaisaloite

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan, että käynnistettäisiin lainvalmistelu huumausaineiden käyttötilakokeilun mahdollistamiseksi. Kansalaisaloitteen mukaan huumausaineiden käyttötilat olisivat valvottuja tiloja, joissa sallitaan huumausaineiden käyttö puhtaissa ja valvotuissa olosuhteissa. Kansalaisaloitteen mukaan käyttötilojen tarkoituksena olisi muun muassa ehkäistä ennenaikaisia kuolemia.

EU-maista käyttöhuoneita on Saksassa, Ranskassa, Espanjassa, Kreikassa, Portugalissa, Luxembourgissa, Hollannissa, Belgiassa, Tanskassa ja Sloveniassa. Irlannissa toiminta alkaa syyskuussa 2024. Pohjoismaista myös Norja ja Islanti ovat ottaneet toiminnan käyttöön. Euroopassa ensimmäiset käyttötilat perustettiin Sveitsiin vuonna 1986.

Käyttötilojen perustaminen, kuten yleisesti haittojen vähentämisen toimenpiteet, on eri EU-maissa liittynyt ajatukseen huumeongelman ratkaisujen käsittelystä ensisijaisesti sosiaali- ja terveys eikä rikosoikeudellisesta näkökulmasta. Toiminnan alkuperäisinä tavoitteina on ollut saada avointa huumeiden käyttöä pois puistoista ja julkisilta paikoilta, lisätä katuturvallisuutta ja ehkäistä tartuntatauteja ja huumekuolemia. Kaikissa maissa asiasta on käyty poliittinen debatti, ja vaikka palvelu olisi hyväksytty, se on pysynyt ainakin osittain poliittisesti kiistanalaisena. Palvelun kannattamisessa tai vastustamisessa näkemykset eivät ole olleet välttämättä sidottuja tiettyyn puoluekantaan. Esimerkiksi Saksassa konservatiiviset, sosiaalidemokraattiset, vihreät tai vasemmistopuolueet ovat tukeneet käyttötilapalveluita jossain osavaltiossa, mutta vastustaneet toisessa osavaltiossa.

Aloitteessa todetuin tavoin ehdotus kuuluu pääasiallisesti sosiaali- ja terveydenhuollon alaan. Huumausainepolitiikan yleinen koordinaatio kuuluu vastaavasti sosiaali- ja terveysministeriölle. Ehdotuksen pääkysymys koskee lainvalmistelun aloittamista käyttötilakokeilun mahdollistamiseksi. Huumausaineiden käsittelyä koskee huumausainelaki (373/2008). Lainsäädännöllisestä näkökulmasta aineellinen huumausainelainsäädäntö on ehdotuksen kannalta keskeisessä asemassa. Aloitteessa kiinnitetään huomiota huumausainerikoksia koskevaan rikoslain (39/1889) 50 luvun 1 §:n huumausainerikosta ja 2 a §:n huumausaineen käyttörikosta koskevaan rangaistussäänteyyn. Oikeusministeriön asiantuntijat kiinnittävät lausunnossa huomiota erityisesti ehdotukseen liittyviin rikosoikeudellisiin näkökohtiin lainsäädäntöteknisestä näkökulmasta. Sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntijat ovat selvittäneet tätä lausuntoa varten erikseen käyttötilakokeilun kustannuksia ja kokemuksia muista maista.

Yhteenvetoa lausuntojen sisällöstä

Erityisasiantuntija Sini Nieminen, OM LAUSUNTO
Neuvotteleva virkamies Elina Kotovirta, STM 27.52024

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) mukaan käyttötilat ovat palvelumuoto, jossa huumausaineita voi käyttää hygieenisesti terveydenhuollon työntekijän valvonnassa ja vähemmän haitallisesti kuin kadulla ja muissa valvomattomissa tiloissa. Käyttötiloissa myös jaetaan puhtaita käyttövälineitä ja neuvotaan asiakkaita vähemmän haitallisiin käyttötapoihin. Valvottujen käyttötilojen tavoitteena on mm. huumeisiin liittyvän kuolleisuuden ja sairastavuuden vähentäminen (**Helsingin kaupunki, THL**). Tavoitteena on myös huumeita käyttävien ihmisten ohjaaminen muihin haittoja vähentäviin palveluihin, päihdehoitoon sekä yleisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin (**THL**).

Lausunnoissa on todettu, että käyttöhuoneet mahdollistaisivat kaikkein heikommassa asemassa olevien riippuvuussairaiden ihmisten auttamisen ja kohtaamisen entistä paremmin (**A-klinikkasäätiö, Sininauhasäätiö**). **Helsingin kaupungin** lausunnossa todetaan, että tutkimusten mukaan valvotut pistotilat vetävät puoleensa kaikkein marginalisoituneinta huumeiden käyttäjäkuntaa, jonka yhteydet muihin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin ovat heikot. **HUS-yhtymän** mukaan juuri vakavasti syrjäytyneiden, pistoshuumeita käyttävien henkilöiden tulisi olla keskeinen kohderyhmä käyttötiloja suunniteltaessa.

Päihdelääketieteen yhdistys ry:n mukaan tutkimusnäyttö tukee käyttötilojen hyötyä, ja ne ovat yhteydessä ei-kuolemaan johtavien yliannostusten riskin vähenemiseen. **Tampereen kaupungin** mukaan käyttöhuonekokeilulla voitaisiin saada ehkäistyä vuosittain lukuisia kuolemia. **Sisä-Suomen poliisilaitoksen** mukaan Suomessa huumekuolemat liittyvät pääsääntöisesti useiden päihteiden sekakäyttöön, joita käyttöhuoneilla ei poliisin arvion mukaan voitaisi merkittävästi estää.

Useissa lausunnoissa on tuotu esiin, että käyttöhuoneet palveluna toisivat taloudellisia säästöjä yhteiskunnalle mm. tartuntatautien, pistosinfektioiden ja yliannostusten ehkäisyssä (mm. **Helsingin kaupunki, A-klinikkasäätiö, Irti huumeista ry, THL, HUS-yhtymä**). Kansalaisaloitteessa ei kuitenkaan ole arvioitu käyttötilojen kustannuksia, jotka eivät olisi vähäisiä. Kustannuksia aiheutuisi esimerkiksi riittävän valvonnan toteuttamisesta (**prof. Matti Tolvanen**). Lisäksi käyttöhuoneet voisivat vähentää mm. julkisissa tiloissa tapahtuvaa huumausaineiden käyttöä ja sitä kautta vähentää niiden muille aiheuttamia haittoja, kuten roskaamista ja järjestyshäiriöitä sekä lisätä turvallisuutta (**Irti huumeista ry, Helsingin kaupunki, THL, Tampereen kaupunki, Sininauhasäätiö, HUS-yhtymä**).

Osassa lausuntoja on nostettu esille, että kansainvälisten tutkimusten mukaan niillä alueilla, joissa käyttöhuoneet sijaitsevat, huumausaineisiin ja niiden käyttöön liittyvät rikokset ja lieveilmiöt eivät ole lisääntyneet (**THL, A-klinikkasäätiö**). Myöskään huumeiden käyttö ei käyttötilojen myötä ole lisääntynyt tutkimusten mukaan (**Päihdelääketieteen yhdistys ry, HUS-yhtymä**).

Lausuntomateriaalissa on myös todettu, että riskinä on käyttöhuoneiden lähialueilla tapahtuvien erilaisten rikosten ja järjestyshäiriöiden lisääntyminen sekä huumausainekaupan keskittyminen käyttöhuoneiden läheisyyteen (mm. **Tampereen kaupunki, Sisä-Suomen poliisilaitos, Helsingin poliisilaitos**). **Poliisihallituksen** mukaan huumeiden vapaampi käyttö luo aina lisää kysyntää ja käyttäjäkunta laajenisi, mikä lisäisi todennäköisesti myös ongelmakäyttöä ja oheisrikollisuuden lisäksi myös onnettomuusriskiä esimerkiksi liikenteessä. Lisäksi Poliisihallitus on nostanut lausunnossaan esille pitävänsä mm. tärkeänä, että huumausaineiden käyttäminen on rikos, koska rikoksena säilyminen mahdollistaa vakavampien rikosten ja esimerkiksi huumausaineiden välittämistä lapsille ja nuorille koskevien rikosten selvittämisen. Poliisihallitus on nostanut esille, että Suomessa ei ole koskaan ollut esimerkiksi Portugalin tapaan vastaavaa heroiiniongelmaa.

Lausunnoissa on nostettu esille, että käyttöhuonekokeilun aloittaminen edellyttää erillistä lainvalmistelua (mm. **prof. Kimmo Nuotio, Helsingin poliisilaitos**). Lausunnoissa on viitattu siihen, että huumausaineen käyttö on rangaistavaa, ja kaikenlainen huumausaineiden käsittely on säädetty laajalti rangaistavaksi rikoslain 50 luvussa yritys-, valmistelu- ja edistämisvaiheita myöten, minkä lisäksi rikokseen sovelletaan

yleisiä avunantoa ja yllytystä koskevia osallisuussäännöksiä. Myös oikeushenkilön rangaistusvastuuta sovelletaan ja julkisyhteisökin on oikeushenkilö. (mm. **Helsingin poliisilaitos, Sisä-Suomen poliisilaitos, Syyttäjälaitos**). **Syyttäjälaitoksen** lausunnossa kiinnitetään huomiota myös siihen, että tiloissa mahdollista valvontaa suorittavat henkilöt saattavat joutua virkavastuuseen ja laiminlyöntinsä perusteella myös tekijävastuuseen sellaisista rikoksista, jotka heidän olisi tehtävässään tullut estää.

Syyttäjälaitoksen lausunnossa todetaan myös, että huumausaineiden kriminalisointi perustuu osin kansainvälisiin sopimuksiin, jotka on otettava huomioon, jos huumausainerikoksia koskevia kriminalisointeja muutetaan. **Prof. Kimmo Nuotion** mukaan valvottu käyttötila ei olisi EU:n normien tai kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden vastainen, vaan pikemminkin päinvastoin.

Useissa lausunnoissa on nostettu esille, että mikäli huumausaineen käyttö ja hallussapito sallitaan käyttötilassa, tulee ratkaista myös kysymys siitä, miten suhtaudutaan käyttöhuoneeseen menevien tai sieltä poistuvien tai poistettavien henkilöiden huumausaineen käyttörikoksiin. Rankaisemattomuuden rajat tulee määritellä lainsäädännössä tarkkarajaisesti. (**Syyttäjälaitos, Poliisihallitus, sisäministeriö, Tampereen kaupunki**). **Sisä-Suomen poliisilaitos** on katsonut ongelmalliseksi muun ohella sen, miten lainsäädännöllisesti käyttöhuoneisiin liittyvä huumausaineiden dekriminalisointi voitaisiin tarkkarajaisesti määritellä ja miten esimerkiksi poliisin toimivaltuudet ja tehtävät huumausaineiden dekriminalisoidusta käytöstä käyttöhuoneissa rajataan.

Prof. Kimmo Nuotio on nostanut esille, ettei erityistä vaikeutta liity siihen, jos huumausaineen rangaistavuuteen tehtäisiin lainsäädännön avulla hallittu poikkeus toiminnan mahdollistamiseksi. Nuotio toteaa, että erilaisia rajanvetotilanteita tulisi vastaan ja myöhemmin harkittavaksi. Esimerkiksi joku voisi vedota olevansa juuri menossa huumeannoksen kanssa käyttöhuoneelle. Tähän tulisi antaa sääntö ja jollei sellaista osata muotoilla, asia jäisi oikeuskäytännön varaan. Nuotio ehdottaa mallina, että tullessa tulisi olla paperilla täsmennetty todistus siitä, että on tulossa käyttöhuoneelle.

Prof. Matti Tolvasen lausunnossa todetaan, että käyttöhuoneiden perustaminen olisi ajankohtaista vasta, jos huumausaineiden oman käytön rangaistavuudesta luovuttaisiin. Jos käyttöhuoneet perustetaan rikoslakia muuttamatta, ajaudutaan kestämättömään tilanteeseen. Tolvasen lausunnossa nostetaan esille erityisesti käyttötilaan meneminen ja sieltä poistuminen, jolloin poliisilla olisi velvollisuus ottaa kiinni käyttötilaan meneviä ja sieltä poistuvia ihmisiä, sillä he olisivat todennäköisesti syyllistyneet rikokseen huumausainetta hallussaan pitämällä tai sitä käyttämällä. Tolvasen lausunnossa myös nostetaan esille, että ei liene ajateltavissa, että käyttötiloista tehtäisiin paikkoja, joissa ja joiden lähistöllä poliisi ei voisi suorittaa sille lain määräämiä rikosten estämisen ja selvittämisen velvoitteita.

Lausunnoissa on tuotu esiin runsaasti erilaisia huomioita siitä, minkälaisia seikkoja tulisi huomioida, mikäli käyttöhuonekokeilua valmisteltaisiin. Kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun ongelmallisuuden on **Helsingin poliisilaitos** nostanut esille, mikäli käyttöhuonekokeilu tapahtuisi vain tietyllä paikkakunnalla. Lainsäädäntötyössä tulisi **Helsingin kaupungin** mukaan huomioida mm. työntekijöiden asema suhteessa huumausainerikoksiin, käyttörikokseen, huumausainerikoksen edistämiseen ja valmisteluun; käyttötilan valvontaa koskevat kysymykset (kauppa, aineiden välittäminen); valvonnan toteuttaminen tiloissa; miten suhtaudutaan avunantoon/yllytykseen mahdollisissa tilanteissa; vastuut ja toimintavelvoitteet terveyttä ja henkeä vaarantavissa tilanteissa; suhtautuminen käyttämiseen ja hallussapitoon sekä välittämiseen tilan välittömässä läheisyydessä; henkilökunnan velvollisuudet ja oikeudet sekä turvallisuus; palvelun anonymiteetti, tieto ja mahdollisuus saada tietoa terveydentilasta onnettomuus/vahinkotilanteessa. Myös muut lausunnonantajat ovat nostaneet esille useita kysymyksiä, joita lainvalmisteluvaiheessa tulisi tarkastella. **Tampereen kaupunki** on lisäksi nostanut esille mm. kysymyksenä, minkä reunaehtojen täyttyessä käyttöhuone tulisi perustaa ja millainen vastuunjako käyttöhuoneen perustamisasiassa hyvinvointialueen ja kunnan välillä olisi. **Helsingin poliisilaitoksen** mukaan laissa tulisi ottaa kantaa siihen,

kenen toimesta tilaa valvotaan, ja voidaanko valvontahavaintoja käyttää rikosten selvittämiseen. Rikosoikeudellisten kysymysten lisäksi on tarkasteltava myös henkilökunnan vastuita ja velvollisuuksia sekä potilas- ja asiakasturvallisuutta (**THL**). **Poliisihallituksen** mukaan käyttötilat eivät saa luoda tai mahdollistaa millään tavalla vapaampaa huumausaineiden käyttöä, jolloin kuka tahansa voisi mennä ko. tiloihin käyttämään tai kokeilemaan huumeita.

THL:n mukaan käyttötilakokeilusta saataisiin tärkeää tietoa palvelun vaikutuksista ympäristön turvallisuuteen sekä huumausaineiden käytöstä johtuviin myrkytyskuolemiin.

Huumausaineen käytön ja hallussapidon rangaistavuudesta

Suomessa huumausaineiden käyttö sekä hallussapito ovat rikoslain (39/1889) mukaan rangaistavia tekoja. Rikoslain 50 luku sisältää säännökset huumausainerikoksista. Huumausaineen käyttörikoksesta säädetään rikoslain 50 luvun 2 a §:ssä, joka kuuluu seuraavasti: ”*joka laittomasti käyttää taikka omaa käyttöä varten pitää hallussaan tai yrittää hankkia vähäisen määrän huumausainetta, on tuomittava huumausaineen käyttörikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi*.”

Rikoslain 50 luvun 1 §:ssä säädetään rangaistavaksi huumausainerikoksena muun ohella laiton huumausaineen hallussapito, jossa on kyse muusta hallussapidosta kuin 2 a §:n tarkoittamasta hallussapidosta omaa käyttöä varten. Hallussapito on käyttörikos vain silloin, kun tekijä on pitänyt hallussaan vähäisen määrän huumausainetta omaa käyttöään varten. Huumausaineen hallussapidon katsotaan liittyvän omaan käyttöön, jos huumausainetta on niin vähäinen määrä, että syytetty voisi itse käyttää hallussa pidetyn määrän huumausainetta. Määrän vähäisyyden arvioiminen vaihtelee riippuen huumausaineen lajista (HE 213/2000 vp, s. 19). Korkein oikeus on katsonut ratkaisussaan KKO 2023:12, että 30 kerta-annosta huumausainetta voidaan lähtökohtaisesti pitää vähäisenä määränä ennen huumausaineen vaarallisuuden ja käyttäjän tottumuksen huomioon ottamista. Vähäisenkin määrän hallussapito voi tulla rangaistavaksi huumausainerikoksena (RL 50:1), jos olosuhteista on pääteltävissä, ettei aine ollut käytössä omaa käyttöä varten. Tällainen tilanne voi esimerkiksi olla käsillä, jos huumausaineen myyjä pitää hallussaan muutamia käyttöannoksia, mutta olosuhteista on pääteltävissä, etteivät huumausaineet ole olleet hänen omaa käyttöään varten.

Huumausaineen käytön ja hallussapidon omaa käyttöä varten rangaistavuus kansainvälisissä sopimuksissa ja EU-lainsäädännössä

Suomen tulee sääntelyssään ottaa huomioon asiaa koskevat kansainväliset ja eurooppaoikeudelliset velvoitteet. Suomi on liittynyt kansainvälisiin yleissopimuksiin, jotka koskevat huumausaineiden valvontaa. Merkittävin on YK:n huumausaineyleissopimus (SopS 43/1965, lisäpöytäkirja 42/1975). Muita merkittäviä yleissopimuksia ovat YK:n psykotrooppisia aineita koskeva yleissopimus (SopS 60/1976) sekä YK:n yleissopimus huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laitonta kauppaa vastaan eli niin sanottu Wienin huumausaineyleissopimus (SopS 44/1994). Yleissopimuksista seuraa Suomelle kriminalisointivaatimuksia, mutta velvoitetta säätää huumausaineiden käyttö rangaistavaksi, ei yleissopimuksista johdu.

Psykotrooppisia aineita koskeva yleissopimus ei velvoita kieltämään aineiden hallussapitoa ja YK:n huumausaineyleissopimusta on yleisesti tulkittu niin, ettei se velvoita säätämään rangaistavaksi sopimuksen alaisten aineiden hallussapitoa omaan käyttöön (HE 180/1992 vp, s. 5/I). Wienin yleissopimuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaan rangaistavaksi pitää säätää muun muassa huumausaineyleissopimuksen tai psykotrooppisia aineita koskevan sopimuksen vastainen huumaus- tai

psykotrooppisen aineen hallussapito omaan käyttöön, silloin kun niihin syyllistyminen on tahallista. Tätä velvoitetta lievennetään viittauksella perustuslain periaatteisiin ja oikeusjärjestelmän keskeisiin käsitteisiin.

Huumausaineyleissopimusten toimeenpanoa valvoo Kansainvälinen huumausainevalvontalautakunta (International Narcotics Control Board, INCB). Vuonna 2018 INCB julkaisi kannanottonsa käyttöhuoneista ja niiden yleissopimustenmukaisuudesta. Kannanotossa todetaan, että lautakunta on aiemmin ilmaissut suhtautuvansa varauksellisesti käyttöhuoneisiin, koska niiden toiminta saattaa lisätä huumeiden väärinkäytön ja laittoman kaupan riskiä ja koska niissä kulutetut aineet voivat olla laittomista lähteistä. Kannanotossaan lautakunta muistuttaa, että kaikkien sopimusosapuolten pitää torjua laitonta huumekauppaa kaikissa sen muodoissa. Johtopäätöksenään lautakunta toteaa, että toiminta voi olla yleissopimusten mukaista, jos se täyttää tietyt ehdot. Toiminnan pääasiallisena tavoitteena tulee olla, että se vähentää huumeiden käytöstä aiheutuvia haittoja tarjoamalla palveluissaan myös hoito- ja kuntoutustoimenpiteitä eikä rohkaise huumeiden väärinkäyttöön tai huumekauppaan. Käyttöhuoneiden tulee toimia niin, että ne tarjoavat lääketieteellisiä tai sosiaalisia hoito- tai kuntoutuspalveluita joko suorasti tai epäsuorasti tarjoamalla mahdollisuuden hoitoon ohjaukseen. Käyttöhuonetoiminnan ei myöskään pidä korvata muita kysynnän vähentämisen toimenpiteitä, kuten ehkäisyä ja hoitoa. (E/INCB/2018/Alert.1)

EU-lainsäädännöstä ei seuraa velvoitetta säätää huumausaineiden käyttöä tai hallussapitoa omaa käyttöä varten rangaistavaksi, sillä laittoman huumausainekaupan rikostunnusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevia vähimmäissääntöjä koskevan puitepäätöksen[1] 2 artiklan mukaan kansallisessa lainsäädännössä voidaan määritellä, miten henkilökohtaiseen käyttöön ja hallussapitoon suhtaudutaan.

Käyttötilakysymys osana huumepoliittista keskustelua

Eri haittojen vähentämisen toimien käyttöön ottoon on Euroopassa ja maailmallakin liittynyt keskustelua siitä, johtaako myötämielisempi suhtautuminen huumeiden käyttäjiin väistämättä myös myötämielisempään suhtautumiseen huumeiden käyttöön. Suomessa neulojenvaihtopisteiden aloittaminen yli 20 vuotta sitten sai monet uskomaan, että pian myös huumeiden käyttö olisi laillista. Päätökset haittojenvähentämistoimista on tehty kuitenkin useimmiten osana keskustelua siitä, minkälaisia päihdepalveluita pitäisi olla ja minkälaisia ratkaisuja on tarvittu esimerkiksi huumekuolemien ehkäisemiseksi ja keskustelua palveluiden laajentamisesta ovat useimmiten ylläpitäneet sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaiset.

Huumepoliittisessa keskustelussa sekoittuvat välillä myös huumeiden käytön dekriminalisointimallit sekä huumemarkkinoiden sääntelymallit, eli laillistaminen. Laillistamisella tarkoitetaan useimmin yhden huumeen eli kannabiksen tuominen säädellyille markkinoille. Erilaiset termit ja erilaiset mallit eivät ole arkipuheessa vakiintuneita ja kukin maa on myös määritellyt mallinsa itsenäisesti.

Tätä selvitystä varten ei ole löytynyt esimerkkiä tilanteesta, jossa käyttötilapalveluiden hyväksyminen olisi ollut suoraan kytköksissä laillistamistoimenpiteisiin. Saksassa ensimmäinen käyttöhuone avattiin Hampurissa vuonna 1994, ja toiminta vakiinnutettiin liittovaltiotasolle lainsäädännöllä vuonna 2000. Saksa päätti kannabiksen laillistamisesta vuonna 2024 eikä kannabiksen laillistamistoimet liity ongelmakäyttäjille suunnattuihin palveluihin.

Kreikan ensimmäinen ja ainoa käyttötila perustettiin vuonna 2022. Kreikassa kaikkien huumeiden käyttö on kriminalisoitu ja esimerkiksi maassa ei ole sallittu edes niin sanottuja matalan THC:n kannabistuotteita vaan

[1] Neuvoston puitepäätös 2004/757/YOS, sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston puitepäätöksen 2004/757/YOS muuttamisesta uusien psykoaktiivisten aineiden sisällyttämiseksi huumausaineen määritelmään ja neuvoston päätöksen 2005/387/YOS kumoamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2017/2103.

THC-raja on 0 %, kuten Suomessakin. Vaikka kansalaisaloitteita vastaavia toiveita kannabiksen laillistamiseen on esitetty, laillistamiskeskustelu ei ole ollut sidoksissa keskusteluun käyttötilan perustamisesta.

Yhdysvalloissa on osavaltioita, joissa kannabis on laillistettu, mutta joissa huumeiden käyttötilojen perustaminen ei ole lain mukaan mahdollista.

Tšekin tasavallassa on juuri hyväksytty laki, jonka tavoitteena on luoda säännellyt markkinat YK:n yleissopimusten tai EU-lainsäädännön ulkopuolella oleville psykoaktiivisille aineille. Lainsäädäntö on kohdistettu kuitenkin niin sanotuille satunnaiskäyttäjille, eikä lainsäädäntövalmistelu ole ollut kytköksissä haittoja vähentävien palveluiden kehittämiseen. Tšekeissä ei ole käyttötilapalvelua.

Kaikkien huumeiden käytön dekriminalisointi Portugalissa vuonna 2001 sisälsi kokonaisuuden, johon kuului myös paljon sosiaali- ja terveydenhuollon toimenpiteitä. Käyttöhuonepalvelu avattiin Lissabonissa kuitenkin vasta vuonna 2019.

Ehdotuksen edellyttämistä lainsäädäntömuutoksista

Kuten lausunnoissakin on tuotu esille, valvotun käyttötilan avaaminen kokeilumielessä huumausaineita käyttäville edellyttäisi muutoksia voimassaolevaan lainsäädäntöön. Valvotun käyttötilan avaaminen edellyttäisi, että käyttötilassa tapahtuva huumausaineen käyttö ja hallussapito omaa käyttöä varten eivät olisi rikoksia tai vaihtoehtoisesti sitä, että niihin sovellettaisiin toimenpiteistä luopumista koskevia säännöksiä.

Ehdotukseen liittyy lainsäädäntöteknisesti kysymykset ensinnäkin kiellosta poikkeamisen sääntelyn tavasta ja toiseksi kokeilua koskevan sääntelyn toteuttamisesta.

Sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö ja sisäministeriö laativat viime hallituskaudella yhdessä virkamiesselvityksen siitä, minkälaisia lainsäädäntömuutoksia huumausaineiden käyttöhuoneiden kokeileminen Suomessa vaatisi. Selvitys on julkaistu vuonna 2023.[2] Tämän selvityksen mukaan valvotun käyttötilan kokeileminen olisi mahdollista siten, että säädetään erillisessä käyttötilaa koskevassa laissa tai huumausainelaissa (373/2008) poikkeus huumausaineiden käytön ja omaa käyttöä varten tapahtuvan hallussapidon kielloista tai vaihtoehtoisesti muutetaan rikoslain 50 luvun 7 §:ä, joka koskee toimenpiteistä luopumista.

Poikkeuksen säätäminen huumausaineiden käytön ja hallussapidon kiellosta

Huumausainelain 5 §:n 1 momentti sisältää huumausaineita koskevan yleiskiellon, jonka mukaan muun ohella huumausaineen hallussapito ja käyttö on kielletty. Kiellosta voidaan kuitenkin lainkohdan mukaan poiketa lääkinnällisissä, tutkimuksellisissa ja valvonnallisissa sekä teollisen käytön tarkoituksissa siten kuin niistä erikseen huumausainelaissa tai muualla laissa säädetään.

Mikäli haluttaisiin mahdollistaa valvottu käyttötila, tämä voitaisiin teknisesti toteuttaa säätämällä erillisessä asiaa koskevassa laissa tai huumausainelaissa siitä, että huumausaineen käytön ja hallussapidon kielto ei koskisi käyttötilassa tapahtuvaa huumausaineen käyttöä tai hallussapitoa omaa käyttöä varten. Tällöin käyttötilassa tapahtuva huumausaineen käyttö tai hallussapito omaa käyttöä varten ei olisi kiellettyä, eikä

[2] https://valtioneuvosto.fi/-//1271139/virkamiehet-selvittivat-minkalaisia-lakimuutoksia-tarvittaisiin-jos-suomessa-paatettaisiin-kokeilla-huumeiden-kayttohuoneita

se siten myöskään täyttäisi rikoslain 50 luvun 2 a §:n mukaista käyttörikoksen tunnusmerkistöä, sillä tunnusmerkistössä edellytetään, että kyse on *laittomasta* huumausaineiden käytöstä ja hallussapidosta omaa käyttöä varten.

Rikoslain 50 luvun 7 §:n toimenpiteistä luopumista koskevan säännöksen muuttaminen
Rikoslain 50 luvun 7 §:ssä säädetään toimenpiteistä luopumisesta, jonka mukaan ”*huumausaineen käytöstä ja huumausaineen käyttöön liittyvästä muusta tässä luvussa mainitusta rikoksesta voidaan, sen lisäksi, mitä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa tai tässä laissa säädetään, jättää syyte nostamatta tai rangaistus tuomitsematta, jos epäiltyä rikosta tai rikosta on huumausaineen määrä ja laatu, käyttötilanne sekä olosuhteet muutoinkin huomioon ottaen pidettävä kokonaisuutena arvostellen vähäisenä. Syyte voidaan myös jättää nostamatta tai rangaistus tuomitsematta, jos rikoksesta epäilty tai tekijä on hakeutunut sosiaali- ja terveysministeriön hyväksymään hoitoon.”*

Toimenpiteistä luopumisella tarkoitetaan sitä, että teko on edelleen rikos, mutta erityisistä pykälässä mainituista syistä johtuen syyte voidaan yksittäistapauksessa jättää nostamatta tai rangaistus tuomitsematta. Toimenpiteistä luopuminen kohdistuu siten syyttäjän tai tuomioistuimen harkintaan. Toimenpiteistä luopumista koskeva säännös täydentää hallituksen esityksen (HE 180/1992 vp, s. 13) mukaan laissa olevia yleisiä toimenpiteistä luopumissäännöksiä.

Käyttötilakokeilun mahdollistaminen voisi teknisesti tapahtua esimerkiksi säätämällä, että huumausaineen käyttörikoksesta olisi jätettävä syyte nostamatta tai rangaistus tuomitsematta, jos huumausaineen käyttö tai hallussapito omaa käyttöä varten on tapahtunut valvotussa käyttötilassa. Tällöin huumausaineen käyttö ja hallussapito omaa käyttöä varten säilyisivät kuitenkin rangaistavina tekoina.

Lainsäädäntömuutosten vaihtoehdoista ja kokeilun rajaamisesta

Ehdotuksessa olisi kysymyksessä kokeilu. Asiaa koskevassa sääntelyssä voisi siten olla kyse kokeilulainsäädännöstä. Tällainen sääntely tulisi oikeusministeriön mukaan sijoittaa muualle kuin rikoslakiin. Rikoslakiin on syytä tehdä vain lähtökohtaisesti pysyviksi tarkoitettuja muutoksia.

Kokeilulaeista oikeusministeriö nostaa esille, että ne kohdistetaan yleensä maantieteellisesti tai muulla tavalla rajattuun henkilöjoukkoon, jotta kokeilun päätyttyä voidaan arvioida, millaisia vaikutuksia kokeilulla on ollut siihen osallistuneisiin henkilöihin. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan käyttötilakokeilua ei olisi lähtökohtaisesti mahdollista toteuttaa alueellisena tai siten, että jollakin muulla tavalla rajattaisiin se koskemaan vain osaa väestöstä. Sen sijaan kokeilu olisi mahdollista toteuttaa määräaikaisena. Rangaistavuudella ei ole lähtökohtaisesti perusteltua tehdä alueellisia kokeiluja.

Suomessa on ollut rikoslainsäädäntöön liittyen alueellista kokeilulainsäädäntöä nuorisorangaistuksen osalta. Nuorisorangaistuskokeilu kohdistettiin Espoon, Helsingin, Joensuun, Tampereen, Turun, Vaasan ja Vantaan käräjäoikeuksissa ratkaistaviin rikosasioihin. Perustuslakivaliokunta (PeV) katsoi arvioidessaan nuorisorangaistuksen kokeilun jatkamista, että perustuslain yhdenvertaisuussäännös lähtökohtaisesti edellyttää samanlaista kohtelua riippumatta asuinpaikasta. Maantieteellistä kriteeriä ei voitu PeV:n mukaan pitää perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna hyväksyttävänä perusteena perusoikeusjärjestelmässä, jonka kokonaisuuteen kuuluvat myös maassaliikkumisoikeus ja asuinpaikan valitsemisen vapaus. PeV katsoi, että ikään perustuvalle erilaiselle kohtelulle on nuorisorangaistuskokeilussa perustuslain kannalta hyväksyttävä peruste. PeV:n mukaan selvää oli, ettei kokeilun alueellisuudelle ole samanlaista perustetta, koska alueellisen kokeilun tarve liittyi seuraamusjärjestelmän testaamiseen eikä kohdehenkilöiden erityistarpeisiin. PeV katsoi nuorisorangaistuskokeilun jatkamisen alueellisena olevan ristiriidassa perustuslain 6 §:n kanssa. Perustuslakiin voidaan tietyissä tilanteissa säätää rajattuja poikkeuksia, mutta PeV katsoi nuorisorangaistuskokeilun tilanteessa, että mahdollista olisi ollut käyttää poikkeuslakia, jos

poikkeuslain säätämisen vaihtoehdoksi käytännössä jäisi vain nuorisorangaistuskokeilusta luopuminen ja piti ensisijaisena poikkeuslain välttämisen periaatetta ja sitä, että lakiehdotusta muokattaisiin niin, että se voidaan käsitellä tavallisena lakina. (PeVL 59/2001 vp, s. 2; PeVL 34/2004 vp, s. 2/II–3/I). Alun perin laki nuorisorangaistuksen kokeilemisesta säädettiin perustuslain säätämisjärjestyksessä kokeilun alueellisuuteen liittyvien yhdenvertaisuusnäkökohtien vuoksi (HE 109/1996 vp, s. 24/II–25/II; HE 210/2001 vp, s. 2/II).

Käyttöhuoneita ja huumausaineita koskeva lainsäädäntö rikosoikeudellisesta näkökulmasta, lyhyt oikeusvertaileva katsaus

Valiokuntakäsittelyssä esille nousivat kysymykset siitä, millaisia lainsäädännöllisiä ratkaisuja muissa maissa on tehty liittyen huumausaineiden käytön ja hallussapidon kieltoon käyttötiloissa ja erityisesti sen osalta, miten suhtaudutaan käyttötilan ulkopuolella tapahtuvaan hallussapitoon.

Norja

Norjassa on lainsäädäntöä koskien käyttötiloissa tapahtuvaa käyttöä ja hallussapitoa. Norjaan on vuonna 2005 avattu kokeilumielessä ensimmäinen käyttötila. Vuonna 2009 käyttötiloista tehtiin pysyviä. Käyttötilat koskivat ensin vain heroiinin suonensisäistä käyttöä, muut huumausaineet ja käyttötavat oli suljettu pois. (Ot. prp. nr 59 (2008–2009), kappale 3.4.1.1–3.4.1.2). Myöhemmin käyttötilojen soveltamisalaa laajennettiin koskemaan muita huumausaineita, joita käytetään injektoituna.
Norjan lääkelain (Lov om legemidler m.v.) 24 §:n 1 momentissa kielletään muun ohella laiton huumausaineiden käyttö ja hallussapito. Lääkelain 31 §:ssä säädetään rangaistuksista. Pykälän 2 momentin mukaan hallussapidosta ja käytöstä 24 §:n 1 momentin mukaan tuomitaan sakkoa ja/tai vankeutta enintään 6 kk.

Norjassa on säädetty erillislaki käyttöhuoneista (Lov om ordning med brukerrom for inntak av narkotika). Lain 4 §:n 1 momentin mukaan kuka tahansa, jolla on laillinen pääsy valtuutettuun käyttöhuonejärjestelmään a) käyttää huumausaineita järjestelmän injektio- tai inhalaatiohuoneessa, tai b) pitää hallussaan käyttöannoksen huumausaineita omaan käyttöönsä käyttöhuonejärjestelmän tiloissa tai viereisessä hoitohuoneessa, ei voi saada tästä rangaistusta Norjan lääkelain 31 §:n nojalla, vrt. 24 §:n 1 momentti. Lisäksi säädetään henkilökunnan osalta lain 4 §:n 2 momentissa, että käyttöhuoneen henkilökunta saa antaa käyttäjille yksilöllistä ja erityistä neuvontaa huumausaineiden käyttöön liittyen injektio- ja inhalaatiohuoneessa.

Käyttöhuoneita koskevassa asetuksessa (Forskrift om ordning med brukerrom for inntak av narkotika) säädetään tarkemmin siitä, kenellä on oikeus mennä käyttöhuoneeseen ja mikä siellä on sallittua. Asetuksen 1 §:n mukaan oikeus käyttää käyttöhuonetta on rekisteröityneillä käyttäjillä, ja jotta voi rekisteröityä, tulee henkilöllä olla pitkäaikainen huumausaineriippuvuus ja haitalliset injektointitavat. Lisäksi käyttäjän tulee olla täyttänyt 18 vuotta. Asetuksen 4 §:n 1 momentin mukaan rankaisemattomuus käyttöhuoneessa koskee vain yhtä annosta huumausainetta, jota käytetään injektoituna. Toisen momentin mukaan käyttöhuoneessa käytettävät huumausaineet tulee näyttää henkilökunnalle.

Käyttöhuoneita koskevan lain 6 §:ssä säädetään pääsystä käyttötiloihin. Pykälän 2 momentin mukaan, jos poliisi epäilee huumausaineiden laitonta hallussapitoa tai käyttöä käyttöhuonejärjestelmän tiloissa tai sen vieressä olevissa hoitohuoneissa, henkilökunnan on terveydenhuoltohenkilöstöstä annetun lain 21 §:ssä ja julkisesta hallinnosta annetun lain 13–13 e ja 13 g §:ssä säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä pyynnöstä annettava poliisille tiedot siitä, onko tunnistettu henkilö käyttöhuonejärjestelmän palvelujen rekisteröitynyt käyttäjä vai ei.

Kun Norjassa säädettiin kokeilulaki, katsottiin, että rankaisemattomuus hallussapidosta ja käytöstä koskisi vain käyttöhuonetta ja sen yhteydessä olevaa odotushuonetta ja keskusteluhuonetta. Muut tilat eivät olleet rankaisemattomuuden piirissä. Hallussapito matkalla käyttöhuoneeseen oli edelleen rangaistavaa. Poliisien ja syyttäjien harkintavaltaan jätettiin se, etteivät he lähtökohtaisesti ryhtyisi toimiin vakavasti huumeongelmaisten käyttäjien osalta, jotka ovat matkalla käyttöhuoneen tiloihin tai sieltä pois. Tarkoitus ei kuitenkaan ollut, ettei poliisi voisi tehdä työtään, mutta ongelmallisena pidettiin sitä, jos poliisi aktiivisesti ryhtyisi toimiin niitä vakavasti huumausaineongelmaisia käyttäjiä kohtaan, jotka oleskelevat käyttöhuoneen välittömässä läheisyydessä ja joilla on hallussaan heroiinia, jonka on oletettava olevan käyttöannos henkilökohtaiseen käyttöön. Jos nämä syyllistyvät muihin rikoksiin, eivät kyseiset henkilöt tietenkään saisi olla erityisasemassa (Ot. prp. nr 56 (2003–2004), kappale 18). Norjassa katsottiin, että olisi ongelmallista, mikäli rankaisemattomuuden alue koskisi käyttöhuoneen ulkopuolisia tiloja, sillä näistä muodostuisi silloin alueita, joissa saatettaisiin mm. myydä huumausaineita eikä poliisi pystyisi tätä kunnolla valvomaan. Muun ohella tästä syystä Norjassa rankaisemattomuus rajattiin koskemaan vain käyttötiloja ja niiden yhteydessä olevia hoitohuoneita. (Ot. prp. nr 56 (2003–2004), kappale 11.3).

Kun kokeilu muuttui pysyväksi, ei rangaistavuutta koskeviin lähtökohtiin tehty muutoksia, vaan edelleen hallussapito käyttöhuoneen ja sen yhteydessä olevan odotushuoneen ja keskusteluhuoneen ulkopuolella on rangaistavaa. (Ot. prp. nr 59 (2008–2009)).

Tanska

Tanskassa säädettiin vuonna 2012 lainmuutos, joka mahdollisti valvottujen käyttötilojen avaamisen. Tanskan huumausainelain (Lov om euforiserende stoffer, LBK nr 1334 af 09/12/2019) 1 ja 2 §:n mukaan muun ohella huumausaineiden hallussapito on kielletty, ellei siihen ole erikseen laissa säädettyä lupaa. Huumausainelaissa ei kielletä käyttöä. Huumausainelain 3 §:n mukaan tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten rikkomisesta tuomitaan sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta. Rangaistusta määrättäessä, myös sakkoja määrättäessä, on painotettava kyseisten aineiden haitallisia vaikutuksia. Varoitusta ei yleensä voida antaa, elleivät sosiaaliset olosuhteet anna aihetta varoituksen antamiseen ja ellei aineen hallussapito johdu pitkäaikaisesta ja jatkuvasta huumausaineiden väärinkäytöstä johtuvasta voimakkaasta riippuvuudesta.

Huumausainelain 3 b §:ssä säädetään käyttöhuoneiden avaamiseen tarvittavista luvista. Pykälän 1 momentin mukaan käyttöhuoneet on tarkoitettu 18 vuotta täyttäneille henkilöille, joilla on pitkäaikaisen ja jatkuvan huumausaineiden väärinkäytön seurauksena voimakas riippuvuus. Pykälän 2 momentin mukaan terveys- ja ennaltaehkäisyasioista vastaava ministeri vahvistaa 1 momentissa tarkoitettuja huumausaineiden käyttötiloja koskevat yksityiskohtaiset säännöt, mukaan lukien hygieeninen ympäristö, pätevän henkilökunnan suorittama valvonta, sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut ja raportointi.

Lain esitöiden mukaan huumausaineiden hallussapitokielto muihin kuin lääketieteellisiin ja tieteellisiin tarkoituksiin säilytetään, mutta lähdetään kuitenkin siitä, että huumausaineiden hallussapito omaan käyttöön kunnan huumausaineiden käyttöhuoneessa ja sen välittömässä läheisyydessä tai sellaisen riippumattoman laitoksen ylläpitämässä huumausaineiden käyttöhuoneessa, jolla on toimintasopimus kunnan kanssa, ei käytännössä yleensä johtaisi poliisitutkintaan, jos asianomainen on vähintään 18-vuotias ja hänellä on pitkäaikaisen ja jatkuvan huumausaineiden väärinkäytön seurauksena voimakas riippuvuus kyseisestä aineesta. Omaan käyttöön tarkoitettu hallussapito arvioidaan hallussa pidettävien aineiden määrän mukaan (2011/1 LSF 185, kappale 4.4).

Edelleen lain esitöiden mukaan käyttötilan välittömän läheisyyden määrittelyn tulee perustua tapauskohtaiseen arviointiin, mukaan lukien kyseisen paikan maantieteelliset olosuhteet. Käyttötilan

välitöntä läheisyyttä ei ole katsottu voitavan määritellä tarkoin etäisyyksin. Harkintansa mukaan poliisi ei takavarikoi huumausaineita tai anna varoitusta silloin, kun henkilöt, joiden katsotaan olevan oikeutettuja käyttämään käyttötilaa, pitävät hallussaan huumausaineita omaan käyttöön ja olosuhteiden perusteella voidaan olettaa, että he ovat matkalla käyttötilaan. (2011/1 LSF 185, kappale 4.4).

Saksa

Saksan ensimmäinen käyttöhuone avattiin vuonna 1994 ja silloin lainsäädännöllinen tilanne oli epäselvä ja ristiriitainen. Tämän vuoksi Saksan huumausainelakiin (Gesetz über den Verkehr mit Betäubungmitteln, BtMG) säädettiin vuonna 2000 selvä lainsäädännöllinen pohja käyttöhuoneiden perustamiselle. Lain 10 a §:ssä säädetään käyttöhuoneilta edellytettävästä toiminnasta, mutta tarkemmat säännökset annetaan osavaltiotasolla. Pykälän 2 momentin 5 kohdan mukaan osavaltioiden sääntöjen tulee sisältää vähintään säännöt siitä, millaisia toimia tulee tehdä ennaltaehkäistäkseen rikosten tapahtumista käyttöhuoneissa, pois lukien huumausaineen hallussapito omaa käyttöä varten pienessä määrin lain 29.1 §:n mukaan. Momentin 6 kohdan mukaan sääntöjen tulee sisältää säännöt yhteistyöstä yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta vastaavien paikallisten viranomaisten kanssa, joka on tarpeen, jotta voidaan mahdollisimman hyvin estää rikosten tekeminen huumausaineiden käyttöhuoneiden välittömässä läheisyydessä. Momentin 7 kohdan mukaan sääntöjen tulee sisältää selvä määritelmä henkilöistä, jotka ovat oikeutettuja käyttämään käyttöhuonetta, erityisesti liittyen käyttäjien ikään, huumausaineiden tyypin ja sallittujen käyttötapojen osalta, ilmeiset ensikertalaiset tai satunnaiset käyttäjät on suljettava käyttöhuoneen ulkopuolelle.

Saksan huumausainelain mukaan käyttö ei ole rangaistavaa, mutta 29 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan hallussapito on rangaistavaa. Huumausainelain 31 a §:ssä säädetään syyttämättä jättämisestä (absehen von der verfolgung) ja sen 1 momentin mukaan syyttämättä jättäminen tehdään, jos rikoksentekijä pitää hallussaan vähäisiä määriä huumausainetta omaa käyttöä varten käyttötilassa, mikä on 10 a §:n mukaan sallittua, ilman että hänellä on samalla kirjallinen lupa huumausaineiden hankkimiseen. Sen sijaan harkinnanvaraista on tehdä syyttämättä jättäminen mm. vähäisen määrän hallussa pitämisestä omaa käyttöä varten muutoin.

Ruotsi

Ruotsissa ei ole koskaan ollut valvottuja käyttötiloja edes kokeilussa (SOU 2023:62, s. 24). Ruotsissa huumausaineita koskevat rangaistussäännökset ovat niitä koskevassa rikoslaissa (Narkotikastrafflag (1968:64)). Ruotsissa on käyty keskustelua käyttöhuonekokeilusta ja sitä koskevia lakialoitteita on käsitelty eduskunnassa (mm. Motion 2022/23:733; Motion 2023/24:1605). Aloitteita ei ole hyväksytty.

Lausunnoissa ja valiokunnan käsittelyssä esille nousseita kysymyksiä

Hallussapito matkalla käyttöhuoneeseen

Asiantuntijakuulemisessa ja valiokunnalle annetuissa lausunnoissa on noussut esille kysymys siitä, miten hallussapitoon suhtauduttaisiin silloin, kun henkilö on matkalla käyttötilaan ja miten rangaistavasta ja ei-rangaistavasta toiminnasta voitaisiin tarkkarajaisesti säätää tällaisessa tilanteessa. Oikeusministeriö toteaa, että kysymys hallussapidosta käyttötilan ulkopuolella vaatii laaja-alaisempaa tarkastelua mahdollisessa käyttötilakokeilua koskevassa lainvalmisteluvaiheessa. Aloitteessa ehdotetaan lainvalmisteluun ryhtymistä käyttötilakokeilun mahdollistamiseksi eikä aloitteessa kuvata käyttötilakokeilun varsinaista sisältöä ja toteutustapaa. Arvioitavissa ei vielä ole, miten tällainen toiminta tultaisiin järjestämään, kuinka paljon käyttötilassa olisi sallittua pitää hallussa huumausainetta, keillä on oikeus päästä käyttötilaan, mihin

huumausaineisiin hallussapito mahdollisesti rajataan ja niin edelleen. Alustavia näkökohtia voidaan kuitenkin esittää.

Sinänsä ongelmallista olisi, mikäli käyttötilassa tapahtuvan huumausaineen käytön ollessa sallittua tai ei-rangaistavaa, sinne matkalla olevia henkilöitä rangaistaisiin siitä, että he pitävät hallussaan huumausainetta käyttötilassa tapahtuvaa käyttöä varten. Tämä ei oikeusministeriön asiantuntijanäkemyksen mukaan olisi valvotulle käyttötilalle aloitteessa sekä lausunnoissa esitettyjen tavoitteiden mukaista. Käyttötilan edellyttämässä hallussapidossa on kyse hallussapidosta omaa käyttöä varten. Käyttötilassa sallitun tai ei-rangaistavan huumausaineen määrän osalta voitaisiin poiketa yleisestä omaa käyttöä varten arvioidusta vähäisen määrän linjasta, esimerkiksi rajaamalla käyttötilan mahdollistama hallussapito yhteen käyttöannokseen, kuten Norjassa on tehty. Tämä hallussapidon määrä voisi koskea myös käyttötilaan matkalla olevia.

Mikäli huumausaineen hallussapito omaa käyttöä varten sallittaisiin valvotun käyttötilan ulkopuolella silloin, kun henkilö on matkalla käyttötilaan, tulisi määritellä alue, jolta asti voidaan olla matkalla käyttötilaan ja se, miten määritellään, onko henkilö todella ollut matkalla käyttötilaan. Lainsäädännössä voitaisiin esimerkiksi säätää, että hallussapidon tulisi selkeästi ja välittömästi liittyä tulevaan käyttötilassa tapahtuvaan huumausaineen käyttöön. Sen uskottavuutta, olisiko hallussapito tapahtunut tosiasiallisesti käyttötilassa tapahtuvaa käyttöä varten, arvioitaisiin rikosprosessissa ja oikeuskäytännössä. Siinä suhteessa sääntely ei olisi poikkeuksellista. Käyttötilan välitön läheisyys tulisi todennäköisesti tapauskohtaisesti harkittavaksi, jos välitön läheisyys olisi arviointiin vaikuttava kriteeri.

Toisaalta lyhyen oikeusvertailevan katsauksen perusteella esimerkiksi Norjassa rangaistavuuden poikkeus on kohdistettu ainoastaan käyttötilaan ja sen yhteydessä oleviin hoitohuoneisiin. Kuten edellä on todettu, Norjassa on katsottu, että rangaistavuuden poikkeuksen ulottaminen käyttötilan ulkopuolelle olisi ongelmallista poliisin kannalta ja tästä syystä poliisien ja syyttäjien harkintavaltaan on jätetty se, etteivät he lähtökohtaisesti ryhdy toimiin vakavasti huumeongelmaisten käyttäjien osalta, jotka ovat matkalla käyttöhuoneen tiloihin tai sieltä pois. Tällaista vaihtoehtoa olisi tarkasteltava mahdollisessa käyttötilakokeilua koskevassa lainvalmisteluvaiheessa.

Käyttötilaan unohtunut huumausaine

Valiokuntakäsittelyssä nousi esille kysymys myös siitä, miten tulisi suhtautua siihen, mikäli asiakkaalta olisi unohtunut käyttötilaan huumausainetta ja voitaisiinko se myöhemmin antaa takaisin asiakkaalle.

Rikoslain 50 luvun 1 §:n mukaan huumausainerikoksena rangaistavaa on muun ohella laittomasti myydä, välittää, toiselle luovuttaa tai muulla tavoin levittää tai yrittää levittää huumausainetta sekä laittomasti pitää hallussaan huumausainetta. Tällä tarkoitetaan hallussapitoa muuta kuin omaa käyttöä varten. Huumausainelain 8 §:n mukaan joka on saanut haltuunsa huumausainetta olematta sen hallussapitoon oikeutettu, on velvollinen luovuttamaan sen viipymättä poliisille taikka tulli- tai rajavartioviranomaiselle. Huumausaineen viipymättä pykälässä mainituille viranomaisille luovuttaneen ei voida katsoa syyllistyneen huumausainerikokseen, vaikka hän on niin toimiessaan lyhyen aikaa pitänyt huumausainetta hallussaan. Kysymys ei tällöin ole niinkään siitä, etteikö tekijä olisi pitänyt huumausainetta hallussaan, vaan siitä, että huumausaineiden hallussa pitäminen ei ole ollut laitonta. Tämän velvollisuuden laiminlyönyt voi syyllistyä huumausaineen laittomaan hallussapitoon. Mikäli huumausaine luovutetaan muulle kuin poliisille, tulli- tai rajavartioviranomaiselle, syyllistyy luovuttaja lähtökohtaisesti huumausainerikokseen. Näin olisi, vaikka käyttötilassa olisi sallittua tai ei-rangaistavaa käyttää ja pitää hallussaan omaa käyttöä varten huumausainetta. Asiakkaalle takaisin luovuttamisen tilanteessa olisi myös vaikea ennakoida sitä, tuleeko hän käyttämään jatkossa sitä sallitusti (uudelleen) käyttötilassa.

Erityisasiantuntija Sini Nieminen, OM LAUSUNTO
Neuvotteleva virkamies Elina Kotovirta, STM 27.52024

Lisääkö toiminta häiriötä tai huumekauppaa?

Valiokunnan saamien lausuntojen perusteella huolena ovat järjestyshäiriöt käyttöhuoneen ympäristössä ja mahdollinen käytön ja huumekaupan lisääntyminen. Tutkimusten ja käytyjen keskustelujen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että käyttötilan ympäristössä tilanne on päinvastainen. Käyttötilapalvelulla on saatu rauhoitettua tiettyjä alueita käytön siirtyessä puistosta, asemalta tai katualueilta sisätiloihin. Käyttötilapalveluun kuuluva ympäristötyö on yleensä tarkoittanut myös sitä, että käyttötilan ympäristö on pysynyt montaa muuta aluetta siistimpänä. Käyttötilojen sijoittamisella on suuri merkitys. Käyttötilat sijaitsevat saavutettavissa paikoissa kaupungeissa, mutta yleensä syrjässä ja kulku on esimerkiksi takapihan kautta niin, etteivät satunnaiset kulkijat yleensä edes tiedä käyttötilan olemassaolosta. Käyttötilapalveluun liittyy myös kiinteä yhteistyö eri viranomaisten välillä. Jo tilaa perustettaessa on konsultoitu eri viranomaisten lisäksi myös naapurustoa ja naapurustolla on mahdollisuus antaa jatkuvaa palautetta toiminnasta.

Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikki järjestyshäiriöt katoaisivat, vaan osa häiriöistä siirtyy toiselle alueelle. Eivätkä nämä mahdollisesti positiiviset vaikutukset poista sitä, että palvelua perustettaessa on ratkaistava kysymykset siitä, miten hallussapitoon käyttötilan ulkopuolella tai matkalla sinne ratkaistaan. Näitä kansallisen lainsäädännön ristiriitoja on ratkaistu eri maissa eri tavoin. Tätä kysymystä on tarkasteltu lyhyesti edellä. Huumekauppaan käyttötilojen ulkopuolella suhtaudutaan kunkin maan lainsäädännön mukaisesti, eikä käyttötilan asiakkuus ole lieventävä asianhaara. Huumekauppa käyttötilassa on yksiselitteisesti rangaistavaa ja huumekauppaa pyritään ehkäisemään myös sillä, että käyttötilaan tullessa saa olla mukana vain yksi käyttöannos, joka on esitettävä tilaan tullessa. Käyttötilan henkilökunnan oikeudesta tarkastaa asiakkaiden laukkuja tai taskuja säädetään erikseen joidenkin maiden lainsäädännössä.

Käyttötilojen vaikutuksesta asuntojen arvoon ei ole tutkimusta. Vaikka käyttötilojen perustaminen naapurustoon herättää vastustusta, on myös alueita, jossa asukkaat itse ovat toivoneet käyttötilaa, jotta käyttö siirtyisi pois porttikongeista ja sisäpihoilta. Liikkuvia yksiköitä on kehitetty vastaukseksi naapuruston vastustukseen ja turvallisuushuoliin. Esimerkiksi Portugalissa liikkuva yksikkö kiertää tiettyjä kaupunginosia, Tanskassa liikkuva yksikkö palvelee aina samassa paikassa.

Toiminnasta saatu tieteellinen näyttö

EU:n huumeviraston EMCDDA:n katsausraportin mukaan käyttötilapalveluiden arviointi on haastavaa. Vaikka tutkimuksia on tehty, niitä on vaikea vertailla. Tutkimukset on tehty eri menetelmin ja ne käsittelevät eri tavalla toteutettuja palveluita. Vaikka tieteellisestä näkökulmasta kerääntynyttä tietoa ei voida pitää vahvana, se ei tarkoita sitä, että interventio olisi tehoton. Se vain kertoo, ettei tutkimusta ole riittävästi, tai sitä pitäisi tehdä systemaattisemmin, jotta saataisiin varmemmat todisteet toiminnan vaikutuksesta.

Sekä niissä tutkimuksissa, jotka osoittavat vahvoja myönteisiä vaikutuksia että niissä tutkimuksissa, joiden näyttö hyödyistä on pieni, tulosten tulkinnassa on paljon epävarmuutta ja mahdollisesti suuri harhariski. Tutkimustietoa on kerääntynyt, mutta tulosten yleistäminen on vaikeaa.

Tällä hetkellä kerääntynyt tutkimusaineisto viittaa kuitenkin siihen, että käyttötiloilla voi olla suotuisa vaikutus seuraaviin asioihin:

- terveydenhuollon ja haittojen vähentämispalvelujen saatavuuden parantaminen vaikeasti tavoitettavissa oleville kohderyhmille
- huumekuolemien vähentäminen
- injektioriskikäyttäytymisen vähentäminen

- huumeiden käytön vähentäminen julkisissa tiloissa ja yleisen julkisen haitan vähentäminen alueilla, joissa esiintyy runsaasti julkista huumeiden käyttöä.

	Näyttö	
	Vaikutus	Laatu
Käyttöhuoneet voivat olla tehokkaita huumekuolemien vähentämisessä.	Hyödyllinen	Matala
Käyttöhuoneilla voi olla rooli suonensisäisen riskikäyttäytymisen vähentämisessä.	Hyödyllinen	Matala
Käyttöhuoneilla voi olla myönteinen vaikutus vaikeasti tavoitettavissa olevien kohderyhmien terveyden- ja haittojen vähentämispalveluihin.	Hyödyllinen	Matala
Käyttöhuoneet vähentävät tehokkaasti huumeiden käyttöä julkisissa tiloissa ja vähentävät ympäristöhaittoja.	Hyödyllinen	Matala
Käyttöhuoneet eivät lisää rikollisuutta lähiseudulla.	Hyödyllinen	Matala

Vaikutus:
Hyödyllinen: Näyttöä hyödystä toivottuun suuntaan. **Epäselvä:** Ei ole selvää, tuottaako interventio aiottua hyötyä. **Mahdollinen haitta:** Todisteet mahdollisesta haitasta tai todisteet siitä, että interventiolla on päinvastainen vaikutus kuin on suunniteltu (esim. huumeiden käytön lisääntyminen eikä väheneminen).

Laatu:
Korkea: Korkea luottamus saatavilla olevaan näyttöön. **Kohtalainen:** Kohtuullinen luottamus saatavilla olevaan näyttöön. **Matala:** Rajallinen luottamus saatavilla olevaan näyttöön. **Erittäin alhainen:** Käytettävissä oleva näyttö on tällä hetkellä riittämätön, ja on huomattavaa epävarmuutta siitä, tuottaako interventio halutun tuloksen.

Käyttötilojen kustannuksia

Helsingin kaupunki teki selvityksen käyttötiloista 2018, ja samassa yhteydessä myös kustannusarvion. Tätä selvitystä varten Helsingin kaupunki tarkensi laskelmiaan. Näissä laskelmissa Helsinki esittäisi palvelun perustamista olemassa olevan päiväkeskuksen yhteyteen. Päiväkeskus tarjoaa jo sellaisia palveluita, joita on muissa maissa tarjolla myös käyttötilan yhteydessä.

Mikäli päiväkeskus ja käyttötila olisivat auki arkisin kello 10–15, palvelun kokonaiskustannus olisi 1 000 000 euroa. Päiväkeskuksen vuosittaiset kulut ovat tällä hetkellä 700 000 euroa, tähän lisättäisiin 4 hoitajaa sekä tarvike- ja muita toimintakuluja, jolloin lisärahoitusta tarvittaisiin 300 000 euroa.

Mikäli käyttötilan ja päiväkeskuksen aukioloaikaa laajennettaisiin niin, että se olisi auki vuoden jokaisena päivänä kello 8–18, palvelun kokonaiskustannus olisi 2 000 000 euroa. Tämä tarkoittaisi 20 työntekijän lisäämistä, sekä tarvike- ja muita toimintakuluja, jolloin lisärahoitusta tarvittaisiin 1 300 000 euroa.

Brysselin käyttöhuoneessa on laaja palveluvalikoima ja yhteys muihin palveluihin ja sieltä tehdään myös etsivää työtä ja tarjotaan erilaisia sosiaalipalveluita. Palvelua pyörittää useampi taho. Palvelusta vastaa järjestö, kunnallinen terveydenhuolto tarjoaa palvelua käyttötilassa ja paikallishallinto tarjoaa tilat. Käyttötila on auki 7 päivänä viikossa, 7 tuntia päivässä ja se sijaitseen useammassa kerroksessa, mikä vaikuttaa myös henkilökunnan määrään. Henkilökuntaa tulee olla joka kerroksessa jatkuvasti.

Palvelusta vastaavan järjestön vuosittaiset kulut, joihin kuuluu 21 henkilöä, on 1 250 000 euroa. Toimintakustannukset sisältäen vartioinnin, vakuutukset, työterveyshuollon, sähkön, veden, internetin, kunnossapidon, siivouksen, koulutuksen, asiakkaille tarjottavat vaatteet ja hygieniavälineet, käyttövälineet, tietotekniikan ja verot ovat 510 000 euroa vuodessa. Nämä kulut yhteensä ovat 1 760 000 euroa vuodessa. Tämän päälle tulee vielä vuokrakustannukset sekä hoitohenkilökunnan (3 henkilöä) kulut.

Liegen käyttöhuoneesta ei saatu vastaavan tarkkoja laskelmia, mutta kokonaiskulut ovat noin miljoona euroa vuodessa.
Lissabonin pysyvän yksikön vuosikustannus on noin 430 000 euroa vuodessa. Liikkuvan yksikön kulut ovat 150 000 euroa ja pakettiauton hinta 54 000 euroa. Tarkempia tietoja aukioloajoista ja henkilökunnan määrästä ei saatu.

Oslon käyttöhuone on osa integroitua matalan kynnyksen palvelua. Palvelun vuosikustannus on noin 2,2 miljoonaa euroa (25 miljoonaa NOK). Tämän lisäksi tulevat vuokra- ja toimintakulut. Norjan laki määrittelee kohtuullisen tarkasti palvelun tiloja, henkilökunnan määrää ja palvelun sisältöä myöden. Tämä vaikuttaa myös palvelun hintaan.

Oslon käyttöhuone aloitti vuonna 2004, ja palvelu on auki vuoden jokaisena päivänä klo 09.00–22.00. Vuosittain palvelussa käy 900 eri henkilöä, mikä tarkoittaa 35 000 käyntiä.

Barcelonan käyttöhuone on auki maanantaista perjantaihin klo 7.00–21.45 ja lauantaisin, sunnuntaisin ja juhlapyhinä klo 8.00–21.00. Henkilökuntaa on 55. Palvelun kustannukset ovat 2,5 miljoonaa euroa vuodessa. Valtion ja käyttötilan tuottajan välisessä sopimuksessa määritellään tarkkaan toiminnan sisältö. Hoitoon ohjaaminen ja hoitosuunnitelman tekeminen ovat yksi toiminnan sisältötavoitteista.

Ljubljanassa käyttötilapalvelu aloitettiin vuonna 2023. Ministeriö päätti ensin rahoituksen suuruudesta, jonka jälkeen se järjesti kilpailutuksen. Kustannukset ovat 100 000 euroa vuodessa kolmeksi vuodeksi, yhteensä 300 000 euroa. Käyttötilassa on pysyvästi sairaanhoitaja ja sosiaalityöntekijä, lääkäriä voidaan tarvittaessa konsultoida. Kunta, johon tila perustettiin, osallistui tilan varustamisen kustannuksiin. Käyttötila on auki vain arkipäivinä ja 2–4 tuntia kerrallaan.

Kaikissa selvityksen kohteena olleissa maissa käyttötilapalvelulle on osoitettu erilliset resurssit, joita ei ole otettu ehkäisevältä työltä tai hoidosta. Palvelu on nähty osana laajaa kokonaisuutta, eikä kaiken parantavana keinona kaikkiin tarkoituksiin.

Suomessa ei ole tehty kustannuslaskelmia käyttötilojen madollisista säästövaikutuksista. HUS-yhtymä nostaa esiin lausunnossaan, että käyttötilojen voidaan arvioida säästävän merkittävästi terveydenhuollon resursseja ja kustannuksia verrattuna vain ruiskujen- ja neulojenvaihto-ohjelmaan. HUS-yhtymä nostaa esiin erityisesti terveydenhuoltoa ja erikoissairaanhoitoa kuormittavat huumeiden pistoskäyttöön liittyvät vakavat, hoitamattomina henkeä uhkaavat infektiot, kuten endokardiitti eli sydämen sisärakenteiden tulehdus, jotka vaativat pitkän, useita viikkoja kestävän sairaalahoidon usein erikoissairaanhoidossa ja endokardiitin vaurioittamat sydänläpät saattavat vaatia leikkaushoitoa. Lisäksi huumeiden käyttäjillä on viimeisten vuosien aikana levinnyt myös sairaalabakteerina tunnettu MRSA-bakteeri, joka aiheuttaa vaikeita yleisinfektioita, sekä hankalasti hoidettavia iho- ja pistopaikan infektioita.

Niistä maista, joista saatiin kustannustietoja tätä selvitystä varten, ei oltu tehty kattavaa kustannusanalyysiä. Tarttuvien tautien (hiv, C-hepatiitti) hoitokustannusten vähenemisen lisäksi nostettiin esiin samoja asioita kuin HUS-yhtymä lausunnossaan. Tarkkoja laskelmia näistä ei kuitenkaan ole tehty. Toiminnan edut on havaittu sellaisiksi, että toiminta on jatkunut kustannuksista huolimatta.

Kanadassa Calgaryssa on tehty käyttötilan kustannusanalyysitutkimus maksajan näkökulmasta. Tutkimuksessa seurattiin kustannuksia marraskuusta 2017 tammikuuhun 2020. Tutkimuksessa arvioitiin kustannuksia valtion rekistereistä saatavien tietojen perusteella: kuukausittaiset käyttötilojen toimintakustannukset, ambulanssipalveluiden ja ensihoidon kustannukset, päivystyksen kustannukset hätätilanteissa ja vältetyt yliannostukset käyttötiloissa. Näiden laskelmien mukaan saavutettiin noin 2,3 miljoonan Kanadan dollarin eli 1,6 miljoonan euron kustannussäästöt terveydenhuoltojärjestelmälle säästyneinä ambulanssi, ensihoito ja päivystyskustannuksina. Kulut laskettiin vähimmäislaskutuksen mukaan, eivätkä ne sisältäneet yliannostuksesta aiheutuvia kuluja, kun hoito jatkuu osastolla. Kustannusanalyysissä huomioitiin käyttötilan kustannukset, mutta siinä ei arvioitu aiheutuiko toiminnasta esimerkiksi poliisille erityisiä kuluja tai säästöjä.

Lopuksi

Oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntijat yhtyvät lausunnonantajien näkemykseen siitä, että mahdollisen käyttötilakokeilun valmistelu vaatisi perusteellista selvitystä eri toimijoiden kanssa muiden maiden esimerkit huomioon ottaen, mikäli käyttötilakokeilu haluttaisiin mahdollistaa. Selvityksen yhteydessä voitaisiin arvioida myös sitä, voitaisiinko käyttötilakokeilun tavoitteita saavuttaa esimerkiksi muiden haittoja vähentävien palveluiden tai muiden tukipalveluiden lisäämisellä tai kehittämällä joitain uusia palveluita. Mahdollinen lainsäädäntötyö vaatii sekä palvelun sisällön ja tavoitteiden tarkkaa määrittelyä. Lainsäädännön tulisi olla mahdollisimman tarkkarajaista ja kaikkien viranomaisten näkökulmasta yksiselitteisesti tulkittavaa.

Mahdollisen kokeilulain tavoitteet tulisi määritellä realististen tavoitteiden mukaan. Kuten monissa lausunnoissa todetaan, Suomessa yliannostuksista johtuvien kuolemien suora estäminen ei olisi toiminnan päätavoite, joten näin ollen se ei voisi olla ainoa mittari. Kokeilun tavoitteissa onnistumiseen pitäisi määritellä muitakin mittareita sen mukaan mitä tavoitteita valmistelutyössä toiminnalle asetettaisiin. Valiokunnan saamien lausuntojen perusteella taloudellinen arviointi tulisi olla merkittävä osa toiminnan vaikuttavuuden arviointia.

Kuten lausunnoissa on nostettu esille, on monia asioita, joista tulisi säätää, mikäli käyttötilakokeilu haluttaisiin mahdollistaa. Näitä ovat muun muassa henkilöstön oikeudet ja velvollisuudet, jotta henkilöstö ei olisi rikosoikeudellisessa vastuussa esimerkiksi silloin, kun he antavat neuvoja turvallisempaan käyttöön. Nämä asiat ovat laajoja kokonaisuuksia, jotka tulisivat mahdollisessa käyttötilakokeilun lainvalmisteluvaiheessa tarkasteltavaksi, kun tiedossa olisivat valvotun käyttötilan tarkempi sisältö ja toteutustapa. Oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntijat yhtyvät lausunnoissa esitettyyn, että käyttötilakokeilun mahdollistaminen edellyttäisi laaja-alaista sektorirajat ylittävää huolellista ja perusteellista lainvalmistelua.