Lausunto

Lakivaliokunnalle

Asia: KAA 2/2024 vp Kannabis lailliseksi, säännellyksi ja verolle

Kansalaisaloite koskee merkittävää huumepoliittista kysymystä, sillä siinä esitetään kannabiksen laillistamista siten, että kannabiksesta tulisi alkoholin tyyppinen säännelty päihde.

Aikaisemmassa asiaa koskeneessa kansalaisaloitteessa KAA 5/2020 esitettiin kannabiksen käytön rangaistavuuden poistamista. Tuossa yhteydessä lakivaliokunta sai jo käyttöönsä huomattavan määrän asiaan liittyvää tietoa ja linjasi suhtautumistaan asiaan lausunnossaan LaVM 6/2022 vp. Lakivaliokunta torjui kansalaisaloitteessa silloin esitetyn eikä pitänyt esitettyjä toimia huumepoliittisesti perusteltuina. Uusi kansalaisaloite lähtee eri pohjalta ja vaatii myös toisentyyppistä arviointia. Osin tässäkin on kyse siitä, että halutaan reagoida huumeiden käyttäjiin kohdistetun rikosoikeudellisen kontrollin haittoihin, jotka ovatkin todellisia.

Huumepoliittisessa keskustelussa laajemmin on noussut esille useita huumeidenkäyttöä koskevia teemoja, kuten käyttötilojen salliminen, mahdollinen huumeidenkäytön rangaistavuudesta luopuminen kokonaan ja kannabiksen laillistamista koskeva kysymys.

Yhteistä esiin nousseiden kysymysten taustalla on huoli siitä, että kaavamainen suhtautuminen huumeiden käytön rangaistavuuteen on eri syistä ongelmallista. 1970-luvun alusta otettiin linja, että huume on kielletty aine, jonka hallussapito ja käyttö on kattavasti

rangaistavaa. Näin ilmaistiin ajatus huumevapaasta yhteiskunnasta, joka vahvistui Pohjoismaissa samoihin aikoihin. Kannabiksen käytön kontrolli liittyi tuohon aikaan erityiseen huoleen nuorten elämäntavasta.

Jossain vaiheessa yhteiskunnallinen keskustelu käyttäjiin kohdistetusta kontrollista tuli liitetyksi siihen, että huumausaineiden valmistus, maahantuonti, kauppa ja välittäminen ovat järjestäytyneen rikollisuuden käsissä, jolloin käyttäjien kontrolli oli keino myös vastustaa järjestäytynyttä rikollisuutta. Ainakin osaksi juuri kannabis poikkesi tästä, koska myös kotikasvatusta esiintyi. Siihenkin kohdistettiin kontrollia.

Niin sanottu porttiteoria, johon usein viitattiin, mutta joka ei nähdäkseni ole saanut vahvistusta tutkimustiedosta, kytki miedompien huumeiden vastustamisen vahvempien huumeiden käytön haittojen torjuntaan. Huumerikosten kansainvälinen sääntelyregiimi on hyvinkin tiukka, mitä tulee muuhun kuin käyttöön liittyvään rikollisuuteen, mutta se on jättänyt tiettyä kansallista harkinnanvaraa juuri käyttäjien kontrollin suhteen. Tällä alueella Suomen ja muidenkin Pohjoismaiden, erityisesti Ruotsin ja Norjan, linja on ollut hyvin tiukka.

Kaiken aikaa on kuitenkin ymmärretty, että kriminalisoinnin vaikutuksesta huumeiden käyttäjiä leimataan, mikä vaikeuttaa käytön haittojen vastaisia toimia kuten hoitoon hakeutumista ja muuta tukea. Yleispreventiota korostavat pyrkimykset luoda pelotevaikutus ja myös vaikuttaa yhteiskunnassa vallitseviin yleisiin asenteisiin ovat olleet johtotähtenä, ja huumeen käyttäjä itse on jäänyt tässä vähemmälle huomiolle.

Lainsäätäjän tietoisuus tästä dilemmasta näkyy siinä, että tekemättä poikkeusta käytön rangaistavuudesta rikoslain huumausainerikoksia koskevaan RL 50 lukuun otettiin jo vuonna 1993 erityissäännös toimenpiteistä luopumisesta, ja sitä on myöhemmin muutettu.

Suomessa oli voimassa alkoholia koskenut kieltolaki vuosina 1919-1932. Sen jälkeen, osin kieltolain haittojen ja toimimattomuuden vuoksi toteutettiin sentyyppinen laillistaminen, jota kansalaisaloitteessa tavoitellaan kannabiksen suhteen. Alkoholin käyttö ei loppunut, vaan kieltolaki synnytti salakuljetusta ja pimeät alkoholimarkkinat.

Uusi kansalaisaloite on aikaisempaa radikaalimpi siinä, että nyt esitetään kannabiksen laillistamista. Kiinnostavaa siinä on, että nyt kannabis ymmärretään haitalliseksi päihteeksi, kuten oikein onkin, ja esitetään havaintoja siitä, miten tämän päihteen saatavuutta ja käyttöä tulisi säännellä. Tarkastelussa siirrytään tietyllä tapaa pois kapean huumepoliittisesta tarkastelusta, laittoman aineen ja sen käytön kontrollista päihdepoliittiseen tarkasteluun. Jos lainsäätäjä päättäisi laillistamisen toteuttaa, se valitsisi kokonaan toisentyyppisen lähestymistavan ja siirtäisi siten kannabiksen alkoholin kaltaiseen regiimiin. Kiinnostavaa onkin, millaisin perustein tulisi valita, kumpaan regiimiin kannabis sitten paremmin kuuluisi.

Kannabiksen käytön ja saatavuuden sääntelyyn liittyy erityiskysymyksiä, jotka ovat olleet eri maissa paljon esille. Kannabiksella on lääkekäyttöä kivunlievityksessä ja Saksassa on vuodesta 2017 ollut mahdollista saada apteekista lääkärin reseptillä määrättyä kannabista. Kannabiksen lääkekäyttöä on pidetty ihmisoikeuskysymyksenä ja tältä osin huumepolitiikkaa on muotoillut myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö. Ilmeisesti usein laajempia uudistuksia on edeltänyt kannabiksen lääkekäyttöä koskeva yhteiskunnallinen keskustelu ja lääkekäytön salliminen.

Huumausaineista ja niiden vastustamistoimista on huomattavan paljon kansainvälistä ja eurooppaoikeudellista sääntelyä, mikä osaltaan rajoittaa kansallisia mahdollisuuksia toteuttaa poikkeavaa huumepolitiikkaa. Esimerkiksi EU:n huumausainekauppaa koskevassa puitepäätöksessä (2004/757/YOS) asetetaan velvoite säätää oikeudeton tahallinen hampun viljely rangaistavaksi. Tämä ei kuitenkaan ole täysin estänyt jäsenvaltioiden hankkeita säätää asiasta toisin ja esimerkiksi sallia kotikasvatus omaan käyttöön. Hollannissa kannabistuotteita on jo pitkään voinut saada ns. coffee shopeista, mutta siellä varsinaista laillistamista ei ole toteutettu. Silloin jää vielä kysymys, mistä aine hankitaan.

Kannabiksen laillistaminen ei enää olisi valtavan radikaali toimenpide, sillä siitä on esimerkkejä niin Euroopasta kuin Euroopan ulkopuolelta, esimerkiksi USA:sta. Esimerkkejä on myös yhteiskunnaltaan Suomen kaltaisista maista kuten Kanadasta ja Saksasta. Saksan uudistus on vasta toteutumassa, mutta Kanadassa uudistus toteutettiin vuonna 2018, joten uudistuksen vaikutuksista on jo ensimmäisiä arvioita. Olin juuri tuolloin Toronton

yliopistossa vierailevana professorina, enkä huomannut, että uudistusta olisi sinänsä pidetty kovinkaan mullistavana, eikä se näkynyt katukuvassa nähdäkseni mitenkään. Kun Helsingissä liikkuu polkupyörällä, voi usein kiinnittää huomiota leijuvaan kannabikseen tuoksuun.

Kanadan kokemukset viittaavat siihen, että kannabiksen käyttö on alkuun hieman lisääntynyt, mutta alle 18-vuotiailla käyttö ei ole lisääntynyt. Luvut ovat eri osissa Kanadaa hiukan erilaiset. Mitään suurta käytön lisääntymistä ei siis ole ollut havaittavissa. Kanadassa laillista kannabista on ollut saatavissa valtion ylläpitämistä liikkeistä. Kannabiksen käytöstä on ollut kohtalaisen tarkkaa lainsäädäntöä. Kanadassakin tutkimustyö laillistamisen vaikutuksista on vasta alkutaipaleella. Ks. https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/11-631-x/11-631-x2023006-eng.htm , vierailtu 27.5.2024

Nähdäkseni kansainvälisesti kannabiksen laillistamisen perusteet ovat liittyneet juuri senkaltaisiin arvioihin, joilla kansalaisaloitettakin on perustettu. Kannabis kuuluu mietoihin huumeisiin, eivätkä sen käytön haitat välttämättä kovin olennaisesti poikkea alkoholin tai tupakan käytön haitoista. Kannabis ei aiheuta erityisen voimakasta riippuvuutta. Kannabis ei kuitenkaan ole haitaton, ja on selvityksiä että sen käyttö voi toisinaan laukaista psykoosin.

Olennaista olisikin arvioida laillistamisen hyötyjä ja haittoja laajasti koko yhteiskunnan tasolla. On selvää, että tämä tulisi vaatimaan huomattavaa selvitystyötä, joskin toisten maiden kokemuksista voidaan saada tiettyä johtoa. Suomen tilanne ja profiili kuitenkin lienee omansalainen ja poikkeaa esimerkiksi Saksasta. Esitän seuraavassa joitakin arvioita sekä mahdollisen laillistamisen hyödyistä että haitoista. Pyrin painottamaan sellaisia seikkoja, joilla olisi merkitystä erityisesti lakivaliokunnan arvion näkökulmasta.

Laillistaminen olisi oikeudellisesti tehtävissä säätämällä asiasta oma lakinsa ja lisäämällä RL 50 lukuun maininta siitä, ettei luvun säännöksiä sovelletaan sellaiseen lainmukaiseen toimintaan, jota säädellään erillislailla. Rangaistavuuden piiriin jäisi edelleen esimerkiksi mustan pörssin kannabiskauppa.

Haittapuolelle tulisi laskea mahdollinen käytön lisääntyminen laillistamisen myötä ja siihen liittyvät sosiaaliset ja terveydelliset haitat. Ilmeisesti yleensä laillistaminen on vähintään

lyhytaikaisesti lisännyt käyttöä, mutta ei välttämättä pidemmällä aikavälillä. Haittoihin tai riskeihin laskisin myös sen, että jos valtiovalta harjoittaa kaupallista toimintaa kannabistuotteiden myynnin alalla, se tulee samalla kaupallisena toimijana riippuvaiseksi näistä tuloista, joiden muodostumista sen tulisi periaatteellisesti vastustaa. Tämä dilemma jarruttaa esimerkiksi alkoholipolitiikkaa. Edellä kuvattiin yleiseen kriminalisointiin sisältyvää ristiriitaa. Se ristiriita korvautuisi nyt toisella.

Hyötyjäkin olisi osoitettavissa. Kannabiksen laillistaminen kaventaisi järjestäytyneen rikollisuuden toimintamahdollisuuksia niin periaatteellisesti kuin myös taloudellisesti ja toisi kannabistuotteiden valmistuksen normaalin laadunvalvonnan piiriin etenkin jos laillistaminen toteutetaan niin, että kannabista valmistetaan teollisesti ja määritellyn tuotteen jakelukanava on luotu.

Siihen nähden, että käyttö voi olla suhteellisen haitatontakin, käyttäjään ja muihinkin tahoihin kohdistettu kontrolli on suhteetonta, joten jotakin uudistusta tarvitaan joka tapauksessa. Yhteiskunta on menestyksellisesti torjunut tupakoinnin vaaroja, eikä laillistaminenkaan estäisi sitä, että asetetaan tavoitteeksi kannabistuotteiden käytön loppumista kokonaan pitkällä aikavälillä. On selvää, ettei ilman laillistamista tällaiseen tavoitteeseen voida päästä, sillä rikosoikeudellinen kontrolli ei ole sellaiseen osoittautunut erityisen tehokkaaksi keinoksi kontrolloida kannabiksen käyttöä.

Laillistamisen suppeampi versio käsittäisi kotikasvatuksen rajoitetun sallimisen. Silloin ei kuitenkaan päästäisi samanlaiseen laatukontrolliin kuin jos valmistus olisi teollista. Ilmeisesti maailmalla on myös esimerkkejä yhteisöllisistä kasvatustavoista, joissa yhteisö tuottaa itse kuluttamansa kannabistuotteet. Saksan uusi lainsäädäntö tuntee myös klubityyppisen toiminnan.

Kannabiksen laillistaminen päihteeksi muuttaisi perustavasti sääntelyn perusteita. Kannabistuotteille tulisi määrätä haittaveroja, mikä toisi valtiolle tuloja. Näillä tuloilla olisi mahdollista kattaa kannabiksen käytöstä yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia. Pimeät

kannabismarkkinat saattaisivat jossain muodossa säilyä, mutta ne varmasti melko lailla supistuisivat, sillä kuluttajan valittavissa olisi laillinen ja laadultaan varmistettu tuote. Tietty periaatteellinen ongelma on siinä, että kannabiksen haittojen torjuntaan rakentuisi sisään se sama ristiriita, joka tupakan ja alkoholin (ja vedonlyönnin) osalta on jo nyt: julkinen valta pyrkii rajoittamaan näiden tuotteiden kulutuksesta koituvia haittoja, mutta tulee samalla riippuvaiseksi niistä tuloista, joita käytöstä kertyy.

Näkisin, että kannabiksen laillistaminen voisi hyvinkin olla järkevä askel. Lisäksi voi arvella, että pitkällä tähtäimellä politiikka tulee Euroopassa laajalti muuttumaan tähän suuntaan. Laillistaminen vähentäisi tuntuvastikin poliisin työtä ja poistaisi käyttäjiin kohdistuvaa leimaa.

Kriminalisointi ei ole tehokkaasti ehkäissyt käyttöä, sillä THL:nkin tietojen mukaan kannabiskokeilut ovat Suomessakin yhä tavallisempia, ja tämä kehitys on jatkunut tasaisesti jo vuosikymmeniä. Voi arvella, että käytön määrällinen muutos laillistamisen myötä muuttuisi samaan tapaan kuin Kanadassa havaittiin. Lyhyellä aikavälillä kasvua voisi esiintyä, mutta laillistamisen myötä valtiovalta pääsisi tehokkaasti harjoittamaan haittoja vähentävää politiikkaa. Laillistaminen parantaisi myös sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämistä huumeita käyttäville. Laillistaminen ilmeisesti ratkaisisi myös kannabiksen lääkinnälliseen käyttöön liittyvät ongelmat ainakin pääosin. Olen havainnut, että kansainvälisessä keskustelussa tätäkin on pidetty yhtenä näkökohtana.

Suomessa kannabiksen määrääminen lääkkeeksi on ollut mahdollista, mutta ilmeisesti määräämiseen liittyvä lääkäreihin kohdistunut kontrolli Valviran taholta on ollut huomattavaa, eikä todellisuudessa sen vuoksi kannabiksen lääkinnällistä käyttöä ole juuri esiintynyt. On eri kysymyksensä arvioida, mikä on sopiva lääkekäytön taso.

Kannabiksen laillistaminen vähentäisi tuntuvastikin poliisin työtä, joskaan ei sitä kokonaan poistaisi, sillä edelleen kannabiksen käyttöön olisi rajoituksia, kuten Kanadan mallista tiedetään. Luultavasti järjestyshäiriötyyppinen poliisin työ jäisi vähäiseksi, sillä kannabiksen

käyttö ei tietämäni mukaan tyypillisesti lisää aggressiivisuutta. Laillistaminen vähentäisi käyttäjiin kohdistuvaa leimaa, vaikka ei sitä kokonaan poistaisi.

Kriminalisointi ei ole tehokkaasti ehkäissyt käyttöä, sillä THL:nkin tietojen mukaan kannabiskokeilut, erityisesti nuorilla, ovat yhä tavallisempia, ja tämä kehitys on jatkunut tasaisesti jo vuosikymmeniä. On vaikea nähdä, että käyttö laillistamisesta edes lyhyellä aikavälillä tavattomasti lisääntyisi, mutta laillistamisen myötä valtiovalta pääsisi tehokkaasti harjoittamaan haittoja vähentävää politiikkaa. Laillistaminen parantaisi myös sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämistä. Laillistaminen ilmeisesti ratkaisisi myös kannabiksen lääkinnälliseen käyttöön liittyvät ongelmat ainakin pääosin. Suomessa kannabiksen määrääminen lääkkeeksi on ollut mahdollista, mutta ilmeisesti määräämiseen liittyvä kontrolli Valviran taholta on ollut huomattavaa, eikä todellisuudessa sen vuoksi kannabiksen lääkinnällistä käyttöä ole juuri esiintynyt. On eri kysymyksensä arvioida, mikä on sopiva lääkekäytön taso.

Kannabiksen laillistaminen ei muuttaisi lainsäätäjän periaatteellista suhtautumista huumeiden käytön rangaistavuuteen vaan pikemmin sitä, mitä käsitetään huumeeksi. Tästä syystä kannabiksen laillistamista ei tulisi vastustaa sillä yleisellä perusteella, että huumeidenkäytöstä annettaisiin myönteinen viesti. Tämän jälkeenkin huumausainerikossääntely säilyisi entisellään. Voi myös olla, että kannabiksen ja voimakkaampien huumeiden välinen ero kirkastuisi laillistamisen myötä, mikä voisi selkeyttää ja vahvistaa käytön kriminalisoinnin antamaa viestiä huumeidenkäytön hylättävyydestä.

Laillistaminen ei myöskään muuttaisi suhtautumista niin sanottuun huumerattiin eli ajoneuvon kuljettamiseen kannabiksen vaikutuksen alaisena. Tämä säilyisi nykyiseen tapaan rangaistavana.

Saksassa kannabiksen laillistamisen ensimmäinen vaihe on toteutettu 1.4.2024 voimaantulleella lailla. Kyse on vasta osittaisesta laillistamisesta. EU:n komissio ei pitänyt EU-oikeudellisesti hyväksyttävänä sitä, että kannabista olisi myyty erityisissä luvansaaneissa liikkeissä. Tiettävästi Saksa käy edelleen neuvotteluita komission kanssa, miten kannabiksen

jakelu olisi toteutettavissa. Saksassa ei ole sellaista Alkon kaltaista valtiollista vähittäismyyntimonopolia, joka voisi tehtävän hoitaa. On siten huomattava, että jatkovalmistelussa joudutaan joka tapauksessa ottamaan huomioon myös EU-oikeudelliset reunaehdot. Tämä koskee myös Suomea.

Saksassa kannabiksen laillistamista koskevaa poliittista keskustelua edelsi se, että oikeudellisin perustein oli jo rajoitettu rangaistuksen määräämistä käytöstä. Jo vuonna 1994 Saksan valtiosääntötuomioistuin oli pitänyt syytteen nostamista kannabiksen käytöstä suhteellisuusperiaatteen vastaisena ja rikosoikeuden käytön viimesijaisuusperiaatetta (ultima ratio) loukkaavana. Valtiosääntötuomioistuin ei kuitenkaan sinänsä kumonnut kannabiksen käytön kieltoa, vaan lähinnä edellytti, että osavaltiotasolla huolehditaan siitä, etteivät omaksutut käytännöt loukkaa liiallisen rangaistuksen kiellon periaatetta tällaisessa vähäisen rikkomuksen asiassa. (BVerfGE 90, s. 145.)

Valtiosääntötuomioistuin ei ole myöskään pitänyt kannabistuotteita koskevia muita kieltoja ja niiden rikkomisesta määrättäviä rangaistuksia Saksan perustuslain vastaisina. Ks. Judicial referrals regarding the criminalisation of cannabis products inadmissible. Press Release No. 65/2023 of 11 July 2023. Saksan sääntelymallissa laillistaminen koskee käytännössä sitä, että yksityistiloissa tapahtuvaan käyttöön ei puututa. Julkinen käyttö samoin kuin esimerkiksi alaikäisten käyttö säilyy periaatteessa rangaistavana.

On ansiokasta, että kansalaisaloitteen myötä myös Suomessa ryhdytään keskustelemaan kannabikseen liittyvästä politiikasta. Tähän asiakokonaisuuteen liittyy useita omia piirteitään, kuten suhtautuminen lääkekannabikseen, kotiviljelyn ja teollisen tuotannon kysymykset sekä vielä jakelun kysymykset.

Puollan sitä, että Suomessakin *selvitettäisiin* kannabiksen laillistamista. Tulisi kuitenkin tarkkaan harkita, miten hallitaan laillistamiseen liittyvää kaupallisuutta ja sen mukanaan tuomaa uutta politiikka-ristiriitaa. Yksi vaihtoehto olisi, että sallitaan kotikasvatus ja sellainen klubitoiminta, josta on Euroopassa esimerkkejä, ja valmistaudutaan myöhemmin tapahtuvaan täysimittaiseen laillistamiseen.

Olisi tarpeen tehdä laajempi selvitys ylimalkaan huumepolitikan perusteista siten, että mukaan otettaisiin myös kysymys, tulisiko käytön rangaistavuutta rajata vakavasti riippuvaisten pistämällä huumeita käyttävien suhteen. Pidän tätä kysymystä jopa tärkeämpänä ja kiireisempänä kuin kysymystä kannabiksen laillistamisesta. Tästä on erillinen kansalaisaloite eduskunnan käsiteltävänä.

Jos Suomi lähtisi kannabiksen laillistamisen tielle, tällä olisi eurooppalainen ulottuvuus. Suomi voisi olla mukana uusien eurooppalaisten standardien muodostamisessa, kun Saksa ilmeisesti joka tapauksessa näitä asioita pitää esillä. Yleensä se, mitä Saksa tekee tämäntyyppisissä asioissa, on käytännön sanelemaa eikä periaatteelliselta kannalta ainakaan täysin ole vastoin sitä, miten meilläkin olisi hyvä asiasta ajatella.

Porthaniassa, 29.5.2024

Kimmo Nuotio
rikosoikeuden professori