KAA 3/2023 vp Valvottu käyttötila huumeita käyttäville

Neuvotteleva virkamies Elina Kotovirta
Erityisasiantuntija Sini Nieminen

Lyhyt yhteenveto asian aiemmasta valiokuntakäsittelystä

- Käyttötilakokeilu edellyttäisi muutoksia lainsäädäntöön
- Valvotun käyttötilan kokeileminen edellyttäisi, että käyttötilassa tapahtuva huumausaineen käyttö ja hallussapito omaa käyttöä varten eivät olisi rikoksia tai vaihtoehtoisesti sitä, että niihin sovellettaisiin toimenpiteistä luopumista koskevia säännöksiä
  - Lainsäädäntöä tarvitaan myös selkeyttämään toiminnan muita periaatteita
- Perusoikeudet, erityisesti yhdenvertaisuus, asettavat tiettyjä reunaehtoja käyttöhuonekokeilulle
- YK:n huumausaineyleissopimukset tai EU:n lainsäädäntö eivät estä käyttöhuonetoiminnan aloittamista

Käyttötilakysymys osana huumepoliittista keskustelua

Sosiaali- ja terveysministeriö

- Eri haittojen vähentämisen toimien käyttöön ottoon on liittynyt keskustelua siitä, johtaako myötämielisempi suhtautuminen huumeiden käyttäjiin väistämättä myös myötämielisempään suhtautumiseen huumeiden käyttöön
  - Suomen huumepolitiikan ”kahden raiteen” malli
- Keskustelussa sekoittuvat myös huumeiden käytön dekriminalisointimallit sekä huumemarkkinoiden sääntelymallit eli laillistaminen
  - Portugalin malli, USA:n osavaltiot, Saksa
- Erilaiset termit ja erilaiset mallit eivät ole arkipuheessa vakiintuneita ja kukin maa on myös määritellyt mallinsa itsenäisesti
- On vaikea löytää esimerkkiä tilanteesta, jossa käyttötilapalveluiden hyväksyminen olisi ollut suoraan kytköksissä laillistamistoimenpiteisiin
  - Lausunnossa nostettu esimerkeiksi Saksa, Kreikka, USA, Tšekki ja Portugali

Käyttötiloja ja huumausaineita koskevasta rikosoikeudellisesta lainsäädännöstä, lyhyt oikeusvertaileva katsaus

OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

- Kaikissa vertailumaissa huumausaineiden hallussapito on rangaistavaa, Norjassa myös käyttö
- Norja
  - 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
  - rankaisemattomuus käyttöhuoneessa koskee vain yhtä annosta huumausainetta, jota käytetään injektoituna
  - Muut tilat eivät ole rankaisemattomuuden piirissä. Hallussapito matkalla käyttöhuoneeseen on edelleen rangaistavaa.
- Tanska
  - Ei ole tehty muutosta lainsäädäntöön, vaan hallussapitokielto on säilytetty
  - On lähdetty siitä, että huumausaineiden hallussapito omaan käyttöön käyttöhuoneessa ja sen välittömässä läheisyydessä ei käytännössä yleensä johtaisi poliisitutkintaan, jos asianomainen on vähintään 18-vuotias ja hänellä on pitkäaikaisen ja jatkuvan huumausaineiden väärinkäytön seurauksena voimakas riippuvuus kyseisestä aineesta.
- Saksa
  - Huumausainelain mukaan syyttämättä jättäminen tehdään, jos rikoksentekijä pitää hallussaan vähäisiä määriä huumausainetta omaa käyttöä varten käyttötilassa.
  - Harkinnanvaraista on tehdä syyttämättä jättäminen mm. vähäisen määrän hallussa pitämisestä omaa käyttöä varten.

Hallussapito matkalla käyttöhuoneeseen

OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

- Kysymys hallussapidosta käyttötilan ulkopuolella vaatisi laaja-alaisempaa tarkastelua mahdollisessa käyttötilakokeilua koskevassa lainvalmisteluvaiheessa. Alustavia näkökohtia voidaan kuitenkin esittää
- 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.
- 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.
- Toisaalta esim. Norjassa rangaistavuuden poikkeus on kohdistettu ainoastaan käyttötilaan ja sen yhteydessä oleviin hoitohuoneisiin, sillä 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.

Lisääkö toiminta järjestyshäiriötä tai huumekauppaa?

Sosiaali- ja terveysministeriö

- Vertailumaiden kokemuksen mukaan käyttötilapalvelulla on saatu rauhoitettua tiettyjä alueita käytön siirtyessä puistosta, asemalta tai katualueilta sisätiloihin
- 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, myös naapurustolla on mahdollisuus antaa jatkuvaa palautetta toiminnasta
- Tutkimustieto tukee näkemystä, että käyttötilat vähentävät julkista käyttöä eivätkä lisää rikollisuutta lähialueella

Toiminnasta saatu tieteellinen näyttö (tutkimuskatsaus EMCDDA)

Sosiaali- ja terveysministeriö

- Tällä hetkellä kerääntynyt tutkimusaineisto viittaa 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

Esimerkkinä Tanska ja Norja, kansalliset arvioinnit

- Tanskassa laki säädettiin kuntien ehdotuksesta 2012, jotka toivoivat voivansa lisätä huumehaittojen ehkäisyä.
  - Lakia säätäessä sovittiin toiminnan arvioinnista 2015, arvion mukaan käyttötilatoiminta saavutti sille asetetut tavoitteet, joten toiminta on jatkunut ja laajentunut. Toiminta on vakiintunut osaksi haittoja vähentäviä palveluita ja toimintaa ei sinänsä varsinaisesti vastusteta, vaikka saatetaankin vastustaa uuden käyttöhuoneen perustamista juuri omalle asuinalueelle.
- Norjassa käyttöhuonetoiminta alkoi 2005. Toiminnasta säädettiin ensin kokeilulailla ja toiminta vakinaistettiin 2009. Käyttötiloissa sai aluksi käyttää vain heroiinia ja vuonna 2019 toimintaa laajennettiin niin, että laajennettiin käytettävien huumeiden määrää ja käyttötapoja.
  - Oslon käyttöhuoneesta tehdyn arvion perusteella käyttötila on vähentänyt häiriötä julkisella paikalla, lisännyt käyttäjien ihmisarvoista kohtelua, lisännyt käyttäjien kontakteja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin ja myönteistä puuttumista käyttäjien tilanteeseen. Ei ole varmaa näyttöä siitä, miten toiminta on vaikuttanut yliannoskuolemiin.
- Sekä Tanskassa että Norjassa laki mahdollistaa kuntien järjestää palvelun itse arvioimansa tarpeen mukaan. Velvollisuutta palvelun järjestämiseen ei ole. Valtio osallistuu toiminnan kustannuksiin.
- Sekä Tanskassa että Norjassa lakia säädettäessä esitettiin huolia turvallisuudesta. Lieveilmiöihin on kuitenkin pystytty vastamaan aktiivisella poliisin, henkilökunnan ja asiakkaiden yhteistyöllä. Ympäristötyön avulla on voitu vähentää pelkoja ja turvattomuuden kokemuksia. Käyttötilan asiakkaat osallistuvat myös aktiivisesti ympäristön siistimiseen. Alueiden turvallisuuden ja asumisviihtyvyyden koetaan parantuneen, kun ennen huumeita on käytetty avoimesti julkisilla paikoilla ja nyt sisätiloissa.

Entä Ruotsi?

- Ruotsi on perinteisesti ollut kaikista EU-maista haluttomin ottamaan käyttöön erilaisia haittojen vähentämistoimenpiteitä
- Ruotsin hallitus nimitti 2022 työryhmän selvittämään sitä, miten rajoittavaa huumepolitiikkaa voidaan yhdistää tehokkaaseen huume-ehkäisyyn, hyvään hoitoon ja haittojen vähentämiseen
- Työryhmän raportti julkaistiin 2023 ja se sisältää perusteellisen katsauksen myös käyttötiloihin
- Työryhmä pitää mahdollisena, että käyttötilakokeilu olisi hyödyllinen myös Ruotsissa ja se voitaisiin toteuttaa tietyin lainsäädäntömuutoksin
- Raportissa käydään laajasti läpi niin käyttötiloihin kuin muihin haittojenvähentämistoimiin liittyvää näyttöä kuin keskusteluissa käytettyjä argumentteja puolesta ja vastaan
- Asiantuntija-arvion mukaan toimi voisi siis olla hyödyllinen myös Ruotsissa, mutta se ei tarkoita sitä, että päätös olisi poliittisesti helppo. Ruotsissa haittojenvähentämistoimenpiteitä vastustetaan hyvin periaatteellisesti ja erilaisten ”myönnytysten” nähdään johtavan haittojen lisääntymiseen eikä niiden vähenemiseen, vaikka näyttöä tästä ei ole.
- Asian käsittelyn etenemisestä ei ole tietoa. Työryhmäraportin esittämistä haittojenvähentämistoimista on toimeenpantu naloksonijakelu.

Käyttötilojen kustannukset ja mahdollinen säästöpotentiaali

Sosiaali- ja terveysministeriö

- Kustannukset vaihtelevan palvelun tason ja maiden kustannustason mukaan, kustannuksissa merkitystä on erityisesti aukioloajoilla
- Helsingin kaupunki ehdottaa palveluiden perustamista olemassa olevien päiväkeskusten yhteyteen
    1. Käyttötila liitetään olemassa olevaan Symppis-päiväkeskukseen, auki arkisin klo 10 -15
        - Päiväkeskus 700 000 + 4 uutta hoitajaa + tarvike ym. kulut = n. 1 miljoonaa euroa
        - lisäkustannus n. 300 000 euroa
    2. Käyttötila liitetään olemassa olevaan Symppis-päiväkeskukseen, auki 365 vrk klo 8 -18
        - Päiväkeskus 700 000 + 20 uutta työntekijää + tarvike ym. kulut = n. 2 miljoonaa euroa
        - lisäkustannus n. 1,3 miljoonaa euroa
- Kustannuslaskelmia mahdollisista säästöistä ei ole tehty: Suomessa terveydenhuoltoa kuormittavat huumeiden pistoskäyttöön liittyvät infektiot kuten endokardiitti, MRSA-bakteeri ja hankalasti hoidettavat iho- ja pistospaikan infektiot

Minkälaisia vaikutuksia voisi olettaa kokeilulta Suomessa?

- Suora huume(yliannos)kuolemien ehkäisy
  - Ei todennäköisesti suoraa vaikutusta. Suomessa myrkytyskuolemia aiheuttaa eniten pitkävaikutteisen buprenorfiinin ja keskushermostoa lamaavien aineiden samanaikainen käyttö, jossa vaarallinen myrkytystila tapahtuu vasta useita tunteja käyttämisen jälkeen
  - Tilanne voi muuttua, jos Suomeenkin leviää vahvoja synteettisiä opioideja kuten fentanyyleja tai nitatseeneja
- Välillinen huumekuolemien ja suora muiden terveyshaittojen ehkäisy
  - Hoidon ulkopuolella olevien ihmisten tavoittaminen, vakavien infektioiden ja tulehdusten ehkäisy, tartuntatautien ehkäisy
- Hoitomyönteisyyden lisääminen
- Katuturvallisuus, ympäristön siistiytyminen

Lopuksi

OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Sosiaali- ja terveysministeriö

- Käyttöhuonekokeilu ei ole tällä hetkellä valmistelussa ministeriöissä, koska kokeilu ei ole hallitusohjelmassa eikä näin ollen hallituskauden lainsäädäntösuunnitelmassa
- Käyttötilakokeilulainsäädännön valmistelu vaatisi perusteellista selvitystä eri toimijoiden kanssa muiden maiden esimerkit huomioon ottaen
- 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, taloudellinen arviointi tulisi olla merkittävä osa toiminnan vaikuttavuuden arviointia
- Lainvalmistelussa on useita laajoja kokonaisuuksia, joita tulisi tarkastella, kun tiedossa olisivat valvotun käyttötilan tarkempi sisältö ja toteutustapa
- Mikäli käyttötilakokeilu haluttaisiin mahdollistaa, se edellyttäisi laaja-alaista sektorirajat ylittävää huolellista ja perusteellista lainvalmistelua