Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Lausunto

Asia: KAA 2/2024 vp, kannabiksen laillistaminen

Kansalaisaloitteessa esitetään kannabiksen laillistamista siten, että luodaan kannabista varten oma esimerkiksi tupakka- tai alkoholituotteisiin verrattava sääntelykokonaisuutensa.

Kannabis kuuluu huumausaineisiin ja siten huumausaineita koskevan erittäin rajoittavan sääntelyn piiriin. Kansalaisaloitteessa aloitteessa puhutaan kieltolaista, eikä tämä ole ihan väärin. Kannabiksen kasvatus, hallussapito, käyttö, maahantuonti, kauppa ja monet muut toimet ovat rangaistavia. Ainoana ”kieltolaissa” olevana poikkeuksena on erittäin rajoitetusti toteutuva lääkärin määräyksestä hoitotarkoituksessa käytettävä niin sanottu lääkekannabis. Kannabiksella on lääkinnällistä vaikutusta ainakin kivunlievityksessä.

Kansalaisaloite on nähdäkseni jatkoa aikaisemmalle kansalaisaloitteelle KAA 5/2020, jossa esitettiin kannabiksen käytön rangaistavuuden poistamista. Tuo kansalaisaloite ei edennyt sosiaali- ja terveysvaliokunnan käsittelyyn, vaan se hylättiin lakivaliokunnan otettua siihen kielteisen kannan varsin laajasti asiaa perustellen (LaVM 6/2022 vp.). Olin silloin lakivaliokunnan kuultavana ja esitin, että kysymystä käyttörikoksen rangaistavuudesta tulisi tarkastella kannabiksen käyttöä laajemmin. Kiinnitin huomiota erityisesti suonensisäisten huumeiden käyttäjien erittäin hankalaan asemaan, kun rikosoikeudelliset keinot ovat paitsi periaatteellisesti ongelmallisia, myös leimaavat ja syrjäyttävät edelleen käyttäjiä, ja luovat etäisyyttä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Tätä aihepiiriä on käsitelty vastikään niin lakivaliokunnassa kuin sosiaali- ja terveysvaliokunnassa myös niin sanottua käyttötilaa koskeneen kansalaisaloitteen tiimoilta (KAA 3/2023).

Lakivaliokunta lausui aikaisemmasta kannabis-kansalaisaloitteesta mm. (LaVM 6/2022 vp.; mietintöön sisältyi vastalause):

> 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 toimenpiteistäluopumissäännösten asianmukainen soveltaminen varmistetaan muun muassa koulutuksen avulla.

…

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 tarpeellisena 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 ennaltaehkäisyn ja hoitoon pääsyn vahvistamisessa.

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

Yleisenä arvionani esitän edelleen, että kotimaisessa huumepolitiikassa korostuvat liiaksi rikosoikeudelliset keinot. Erityisesti käyttäjiin kohdistuva rikosoikeudellinen kontrolli on periaatteessa ongelmallista holhoavan luonteensa vuoksi. Painopistettä tulisi siirtää sosiaali- ja terveydenhuollon keinojen suuntaan. Kannabiksen suhteen kansainvälinen sääntelytrendi on korvata kriminalisointi muunlaisella sääntelyllä. Pidän uutta kansalaisaloitetta selvästi aikaisempaa kehitellympänä ja realistisempana. Sääntelyn tulisi perustua yksilön vapauden ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen, ja holhoavan rikosoikeudellisen sääntelyn tulisi olla aivan äärimmäinen poikkeus. Kannabiksen osalta tällaiseen ei nähdäkseni ole perusteita.

Kansainvälisessä huumepolitiikassa on nähty vastaavaa siirtymää kohti niin sanottua haittoja vähentävää politiikkaa, jossa luovutaan ajatuksesta päästä täysin huumevapaaseen yhteiskuntaan. Näkisin, että juuri itsepintainen ajatus siitä, että huumeongelmat ovat ratkaistavissa kieltolakityyppisen lähestymistavan pohjalta, on keskeinen osa ongelmaa. Se johtaa moralistiseen lähestymistapaan, jossa puolustetaan ideaalia, joka ei ole mahdollinen saavuttaa, ja jonka hinta normia rikkoville yksilöille ja heidän läheisilleen on liian kova. Kaikki huumeet niputetaan yhteen, vaikka todellisuudessa huumeen ja päihteen (ja lääkkeen) ero syntyy juuri lainsäädäntöratkaisulla.

Pohjoismaissa erityisesti Ruotsissa, mutta myös Norjassa ja Suomessa, tällainen huumevapaaseen yhteiskuntaan tähtäävä ajatustapa on ollut vallalla. Suomessa tiettyä murtumaa siihen on edustanut toimenpiteistä luopumista koskeva sääntely, jonka yhteydessä lakivaliokunta on toistuvasti esittänyt huolensa rikosoikeudellisten keinojen liiallisen käytön ongelmista. USA:ssa lähestymistapa on ollut vielä jyrkempi, kun on käyty suorastaan sotaa huumeita vastaan. Kannabiksen suhteen linja on kuitenkin jo USA:ssakin muuttunut. Näyttää siltä, että tällainen sota huumeita vastaan ei voi menestyä, vaan se tuottaa vielä pohjoismaiseenkin moralismiin verrattuna valtavasti suuremmat kontrollin haitat.

Juuri nämä haitat ovat olleet syynä siihen, että esimerkiksi YK:n piirissä on ryhdytty korostamaan haittojen vähentämistä ja aikaisempaa enemmän niin sanottuja pehmeitä keinoja. Pohjoismaissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluilla on mahdollisuutta puuttua käytön ongelmiin ja hillitä niitä. Myös esimerkiksi koulutus on tärkeää, jotta ymmärretään käytön haitat eikä liian helposti etsitä huumeidenkäytöstä helppoa ratkaisua erilaisissa haastavissa elämäntilanteissa. Pohjoismaissa tulisi olla viisautta etsiä tasapainoisia ratkaisuja huumeongelmien käsittelyyn yleensä ja kannabiksen käyttöön vastaamiseen erityisesti.

Tiukkaa suhtautumista kannabiksen käyttöön on perinteisesti perusteltu yhtäältä nuorten suojelulla ja toisaalta sillä, että kannabiksen käyttö voi johtaa muiden, voimakkaampien huumeiden käyttöön. Jälkimmäisen näkökohdan mukaan tiukka kannabiksen kontrolli olisi siten keino torjua myös varsinaista huumeiden ongelmakäyttöä. Kannabis nousi Yhdysvalloissa ja myös Pohjoismaissa keskusteluun 1960-luvun lopulla. Kannabis tuli liitetyksi hippiliikkeeseen ja yleisesti sellaiseen nuorison elämäntapaan, joka erityisesti konservatiivisissa piireissä nähtiin epäilyttäväksi ja vaaralliseksi. Tuosta ajanjaksosta alkoi erityisen rajoittavan huumepolitiikan aikakausi Pohjoismaissa. Suomessa vuoden 1972 huumausainelaki tuli edustamaan tätä tiukkaa linjaa, ja lain säätämistä edelsi merkittävä yhteiskunnallinen debatti. Tuon lain tavoitteet eivät ole toteutuneet. Huumeiden käyttö on lisääntynyt. Erityisesti kannabiksen käyttö on lisääntynyt merkittävästi, ja myös asenteet käyttöä kohtaan ovat samalla lieventyneet. Nuoremmissa ikäluokissa oli puolet ihmisistä poistaisi kannabiksen käytön rangaistavuuden.

Kotimaisen huumepolitiikan kehityksestä ja tilanteesta ks. Nuotio – Simojoki – Yli-Hemminki, Parempaa päihdepolitiikkaa. Rangaistuksista hoidon poluille. Gaudeamus 2023; esimerkiksi Pekka Hakkaraisen artikkelissa on tilastotietoa kannabiksen käytöstä ja asenteiden kehityksestä. Ja pohjoismaisittain: Tham (toim.), Retreat or Entrenchment? Drug Policies in the Nordic Countries at a Crossroads. Stockholm University Press 2021 (open access).

Nuorten suojelusta on joka tapauksessa pidettävä kiinni, ja näinhän on yhtä hyvin alkoholia koskevassa sääntelyssä kuin myös niissä maissa, jotka ovat luoneet kannabistuotteille erillissääntelyn ja valvotut myyntikanavat.

Niin sanottu porttiteoria elää monien mielissä, mutta ilmeisestikin näyttö sen tueksi on hyvin heikkoa. Saattaa päinvastoin olla, että nyt, kun huumekauppa on järjestäytyneen rikollisuuden käsissä ja kun samoilta myyjiltä saa erilaisia huumeita, luodaan juuri se ongelma, että kannabiksen kokeilijat ja käyttäjät saattavat kokeilla myös muita huumeita.

Yksi syy rajoittavaan huumepolitiikkaan on tarve rajoittaa rikoshyötyyn tähtäävän järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytyksiä. Tähän Suomellakin on kansainväliset velvoitteet. Sinänsä tähänkin pätee, että kieltolailla luodaan ne laittomat markkinat, joita järjestäytynyt rikollisuus hyödyntää. Kansainväliset kriminalisointivelvoitteet eivät kuitenkaan estä joustavampaa suhtautumista huumeiden käyttöön ja pienten määrien hallussapitoon.

Pidän Saksan esimerkkiä hyvin kiinnostavana. Saksa on vastikään laillistanut rajatusti kannabiksen kotikasvatuksen ja niin sanottujen kannabisyhteenliittymien toiminnan. Kannabislaki on tullut voimaan 1.4.2024 (das Gesetz zum kontrollierten Umgang mit Cannabis und zur Änderung weiterer Vorschriften (Cannabisgesetz)). Saksan liittovaltion terveysministeriön nettisivuilla on tietoa sääntelyn toiminnasta ja tavoitteista: https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/cannabis/faq-cannabisgesetz.html (vierailtu 19.3.2025).

Laissa on määritelty tarkkaan rajat sallitulle kotikasvatukselle. Kasvatusyhteenliittymien piirissä kannabista voidaan jakaa käyttäjien kesken. Näin oletettavasti keskeinen osa kannabiksen käytöstä on voitu kytkeä irti laittomista markkinoista ja näin irrottaa markkinalogiikasta. Kotikasvattajilla kasvatus ei ole ansaintakeino silloin, kun pysytään laillisen rajoissa. Kotikasvatus luo vastuullista ja turvallista toimintakulttuuria, jossa käyttäjät tuntevat käyttämänsä aineet. Poliisilta säästyy valvontaresursseja eivätkä käyttäjät ole vaarassa joutua kontrollin kohteiksi.

Saksassa hallituksen pyrkimyksenä on ollut viedä kannabiksen laillistaminen tätäkin pidemmälle ja luoda tuotanto- ja jakelukanavat kannabistuotteille. Kanadassa kannabiksen laillistaminen toteutettiin vuonna 2018 tällä mallilla. Olin juuri tuolloin vierailevana professorina Torontossa, ja kiinnitin huomiota siihen, ettei kannabiksen laillistaminen näkynyt katukuvassa ja ihmisten arjessa oikeastaan mitenkään. Olin itse aikaisemmin ajatellut, että tämä olisi hyvin iso askel otettavaksi.

Saksan suunnitelmat tuotanto- ja jakelukanavien luomiseksi ovat kuitenkin viivästyneet, koska EU:n komissio on nähnyt asiassa ongelmia. Näin ollen uudistukset on toteutettu puolinaisina.

Kanadasta on jo kokemuksia siitäkin, mitä laillistamisesta seuraa. Kanada on Pohjoismaan kaltainen hyvinvointivaltio, mikä lisää Kanadasta saatavien tietojen kiinnostavuutta. Kanadan tilastoviranomainen seuraa laillistamisen vaikutuksia ja on julkaissut siitä tietoja:

https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/231016/dq231016c-eng.htm , vierailtu 19.3.2025.

Kannabiksen käyttäjämäärät olivat nousseet kolmenkymmenen vuoden ajan ennen laillistamista: 1987, 5,6 %; 2017, 14,8 %. Vuonna 2021 käyttäjien määrä oli noussut 22 %:iin. Osavaltioiden välillä oli eroja. Covid19-pandemia on saattanut vaikuttaa vuoden 2021 lukuihin. Kannabiksen käyttö oli yleisintä ikäryhmässä 18-24-vuotiaat. Laillistaminen ei ollut lisännyt käyttöä ikäryhmässä 15-17. Kanadan kannabissektorin talous kasvoi vuodesta 2018 vuoteen 2022, mutta alkoi supistua vuonna 2023.

Kannabikseen liittyvät rikokset ovat merkittävästi vähentyneet Kanadassa uudistuksen myötä. Nyttemmin suurin osa rikoksista koskee laitonta tuontia tai vientiä, ja vain 12 % kaikista koskee laitonta hallussapitoa. Laillisesti hankitun kannabiksen osuus käytetystä on noussut pikku hiljaa ja on noin 70 %. Tilastoviranomaisen nettisivuilta ja siitä viitatuista lähteistä on saatavissa runsaasti tietoa laillistamisen vaikutuksista. Näiden pohjalta voi arvioida luultavasti ainakin karkeasti sitä, millaisia vaikutuksia laillistamisella olisi mahdollisesti Suomessa. Toki arviot tulisi sovittaa Suomen tilanteeseen.

Olen vielä hieman epävarma siinä, kuinka hyvä ajatus tuotanto- ja jakelukanavien luominen kannabistuotteille on. On totta, että valtiovalta saisi näin verotuloja, ja päästäisiin alkoholipolitiikan tyyppiseen toimintatapaan. Voi myös olla, että kannabistuotteiden käytön

haitat rinnastuvat tietyllä tapaa alkoholituotteiden käytön haittoihin eli eivät ole ainakaan merkittävästi huomattavampia. Minua mietityttää asiassa lähinnä se, että verotulojen myötä myös julkinen valta sidotaan kannabistuotteiden käyttöön ja syntyy taloudellisia kannustimia ylläpitää käyttöä. Tämäntapainen taloudellinen logiikka ilmenee myös alkoholipolitiikan puolella, kun alkoholipolitiikkaa vapautetaan kaupallis-taloudellisin perustein, vaikka samalla tiedetään, että alkoholin väärinkäytön haitat ovat huomattavat. Eri politiikkojen kesken syntyy tietynlainen ristiriita, joka on ratkeamaton.

Suosittelisin itse sellaista ratkaisua, että seuraisimme tässä vaiheessa Saksaa ja laillistaisimme kotikasvatuksen ja kannabisyhteenliittymät, ja jäisimme vielä seuraamaan laajemman laillistamisen oikeudellisten reunaehtojen kehitystä. Jos Saksa toteuttaa laillistamisen laajemman mallin mukaisesti, Suomi voisi muutaman vuoden kuluttua tässä Saksaa seurata, jos Saksasta saatavat kokemukset antavat tälle tukea. Sinänsä täysimittainen laillistaminen toisi etuja, kuten kansalaisaloitteessakin perustellaan. Erityisesti laatukontrolli tulisi osaksi toimintaa.

Kannabiksen hallittu laillistamisen lisäisi mahdollisesti kannabiksen käyttöä ja käytön haittoja, mutta tuskin kuitenkaan ratkaisevasti. Merkittävä peruste uuden sääntelyn puolesta olisi, että se vähentäisi kannabiksen kasvatukseen ja käyttöön liittyvän viralliskontrollin suoria ja välillisiä haittoja hyvinkin merkittävästi. Se myös kaventaisi huumeisiin liittyvän järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytyksiä, vaikka osa kannabiksen kaupasta edelleen jäisi laittomien markkinoiden piiriin.

Uudistus vähentäisi tarpeetonta leimaa kannabiksen käytöltä ja jopa kielletyn hedelmän houkutusta. Nuorten suojelu on toteutettavissa myös hallitussa laillistamisessa, ja Kanadan esimerkki käytön muutoksista on rohkaiseva.

Pidän hyvinkin todennäköisenä, että Suomessa alkoholi puolustaa jatkossakin paikkaansa päihdyttävien aineiden ykkösenä, enkä usko, että tällainen uudistus mitenkään siirtäisi painopistettä kannabistuotteiden käytön suuntaan. On tärkeää, että kannabiksen käytön houkuttelevuutta eri tavoin vähennetään. Uusi lainsäädäntö antaisi tähän asianmukaiset puitteet.

Helsingissä, 21.3.2025

Kimmo Nuotio
rikosoikeuden professori
Helsingin yliopisto