nvm Elina Kotovirta

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle
StV@eduskunta.fi

Lausunto KAA 2/2024, kannabis lailliseksi, säännellyksi ja verolle

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä (STM) asiantuntijalausuntoa kansalaisaloitteesta KAA 2/2024 vp kannabis lailliseksi, säännellyksi ja verolle.

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan lainvalmisteluun ryhtymistä kannabiksen laittomuuden kumoamiseksi aloitteessa esitetyllä tavalla.

Sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntijat ovat tutustuneet aloitteeseen ja esittävät asian käsittelyn tueksi kunnioittavasti seuraavaa:

YK:n yleissopimukset ja EU-lainsäädäntö

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

Huumausaineyleissopimusten tavoitteena on estää niiden huumausaineiden käyttöä, joilla ei ole lääkinnällistä tarkoitusta ja toisaalta turvata aineiden laillinen lääkkeellinen käyttö. Vuoden 1961 yleissopimuksen yleisissä velvoitteissa 4 artiklassa sopimusosapuolet velvoitetaan ”ryhtymään sellaisiin lainsäädännöllisiin ja hallinnollisiin toimenpiteisiin --- huumausaineiden tuotannon, valmistuksen, viennin, tuonnin, jakelun, kaupan, käytön ja hallussapidon rajoittamiseksi yksinomaan lääkinnällisin ja tieteellisiin tarkoituksiin”. Myöhemmin 36 artiklan 1 kohdassa huumeiden käyttöä ei ole lueteltu rangaistavien rikosten joukossa. Artiklassa 39 kuitenkin todetaan, että ”sopimusosapuolet ovat oikeutettuja omaksumaan jyrkempiä ja ankarampia valvontatoimenpiteitä kuin tässä yleissopimuksessa säädetään”. Näistä kohdista on yleisesti johdettu tulkinta, että pelkästä huumeiden käytöstä ei ole velvoitetta rangaista, mutta sopimusosapuolilla on oikeus säätää se rangaistavaksi.

Yleissopimusten mukaan on mahdollista sallia unikon viljely oopiumin tuotantoa varten sekä kannabiskasvin viljelyn kannabiksen tai kannabishartsin tuotantoa varten tieteellisiin ja lääkinnällisin tarkoituksiin. Näitä tarkoituksia varten on kuitenkin sovellettava yleissopimuksessa kuvattua valvontajärjestelmää, johon kuuluu mm. aloitteessakin mainitun ”toimiston” (23 artikla ja 28 artikla) perustaminen toiminnan valvomiseksi. Myös kokapensaan lailliseen viljelyyn on omat artiklansa. Sopimusosapuoli voi myös kieltää maassaan ja alueellaan viljelyn näihin tarkoituksiin.

Yleissopimuksissa tunnistetaan siis tieteelliset ja lääkinnälliset käyttötarkoitukset, muttei kannabiksen tuotantoa päihdekäyttöön.

YK:n huumausaineyleissopimuksiin perustuu myös ”EU:n huumausainelaki” eli 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. Puitepäätös koskee YK:n yleissopimuksissa määriteltyjä aineita sekä EU:n oman järjestelmän mukaan valvontaan otettuja aineita ja sen 2 artiklan b-kohdassa kielletään erikseen myös hampun viljely. Puitepäätöksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan kansallisessa lainsäädännössä voi määritellä, miten yksinomaan henkilökohtaiseen käyttöön ja hallussapitoon suhtaudutaan.

Käytön ja hallussapidon sallimisen rajanvedosta on käyty keskustelua, kun Saksan edellinen hallitus päätti laillistaa kannabiksen päihdekäytön ja sen myynnin myös tarkoitusta varten perustettavista kaupoista. Keskusteltuaan komission kanssa, Saksa kuitenkin otti käyttöön vain sellaiset toimet, jotka se oman tulkintansa mukaan näki kuuluvan oman käytön ja hallussapidon piiriin. Viime kädessä oman käytön ja hallussapidon rajat määrittelisi EU-tuomioistuin, mutta sellaista oikeustapausta ei ole (ainakaan vielä) tiedossa. Saksan tarkoituksena oli alun perin jatkaa mallinsa kehittämistä myös ulos EU-lainsäädännön raameista ja mikäli näin tapahtuisi, oikeustapaus olisi mitä todennäköisimmin tiedossa. Jää kuitenkin nähtäväksi, miten Saksan uusi hallitus tulee toimimaan. Vaalit voittaneiden kristillisdemokraattien vaalilupauksiin kuului laillistamisen peruminen, mutta kristillisdemokraatit eivät voi perustaa hallitusta yksin.

Muu asiaa koskeva EU-lainsäädäntö

EU:n lääkkeitä koskevan lainsäädäntökehyksen mukaan ihmisille tarkoitettuihin lääkkeisiin voidaan myöntää lupa joko keksitetysti koko EU:n alueelle Euroopan lääkeviraston (EMA) riippumattoman tieteellisen arvioinnin jälkeen tai kansallisesti jonkin jäsenvaltion alueelle, kansallisen toimivaltaisen viranomaisen toimesta. EU-laki määrää, minkä lääkkeiden osalta keskitetty menettely on pakollinen. EU:n lääkelainsäädäntö on kattava ja koskee kaikkia aineita, joilla on sairauksia hoitavia ominaisuuksia, tai kaikkia aineita, jotka muuttavat fysiologisia toimintoja käyttämällä farmakologisia tai metabolisia vaikutuksia.

Kannabiksesta johdetut lääkkeet kuuluvat nykyisen lääkkeen määritelmän piiriin. Kaikki yleisesti sovellettavat lääkkeitä koskevat vaatimukset koskevat myös kannabikseen perustuvia lääkkeitä, mukaan lukien säännöt kliinisistä kokeista tai hyvistä valmistustavoista. Kannabista tai kannabinoideja sisältävien lääkkeiden lupa ei poikkea muista lääkkeistä ja se voidaan myöntää vain, jos arvioinnin aikana varmistetaan kyseisen tuotteen turvallisuus, laatu ja teho.

EU:ssa on myös runsaasti muuta lainsäädäntöä, joka jo nyt ottaa huomioon EU:n huumausainelain ja sen rajoitukset ja jotka tulisi ottaa huomioon, mikäli kannabiksen päihdekäyttö laillistettaisiin Suomessa. EU:n elintarvikelainsäädännön mukaan huumausaineyleissopimuksia sovelletaan myös elintarvikelainsäädännön säädöksiin. Tämä tarkoittaa sitä, että kun joitakin hamppukasvin osia tai hampusta johdettuja tuotteita saatetaan markkinoille yleisen elintarvikelainsäädännön mukaisesti, sovellettavaksi tulee lukuisia EU:n elintarvikelainsäädäntöön liittyviä määräyksiä (mm. uuselintarvikkeet, aromit, vierasaineet ja lisäaineet), jotka kuuluvat maa- ja metsätalousministeriön toimialaan.

Kannabiksen lääkkeellinen käyttö ja lääketutkimus

STM:n näkemyksen mukaan kannabiksen päihdekäytön sallimista ei voi perustella lääketieteellisellä tarpeella. Kannabispohjaisten lääkkeiden tulo markkinoille on jo nyt mahdollista samoin edellytyksin kuin muillakin lääkkeillä. Suomessa ja Euroopan unionissa kaupan olevalla lääkevalmisteella tulee olla myyntilupa. Tämä koskee myös kannabispohjaisia valmisteita. Suomen lääkeviranomaiset valvovat kannabisvalmisteita samalla tavalla kuin muitakin valvontavastuulleen kuuluvia tuotteita. Lääkkeille tarkoitettuun myyntilupaan tähtäävää kannabispohjaista valmistetta koskevat samat lainsäädännölliset vaatimukset kuin muitakin lääkevalmisteita. Kannabispohjaisten valmisteiden tuloa markkinoille myyntilupamenettelyn kautta lääkkeenä ei ole huumausainelailla erikseen estetty. Viranomaiset (kuten Fimea) eivät ole myyntilupaprosessissa aloitteentekijänä, eivätkä voi vaikuttaa siihen, mitä muissa maissa mahdollisesti olevia lääkkeitä haetaan myyntiluvallisiksi Suomessa.

Lääkkeen myyntilupaa valmisteelle hakee yritys, joka haluaa tuoda lääkkeen markkinoille. Myyntilupa myönnetään, jos yritys on hakemuksessaan esittänyt tutkimusnäytön, jonka perusteella lääkevalmisteella on odotettavissa väestötasolla enemmän hyötyjä kuin haittoja, silloin kun sitä käytetään ohjeen mukaisesti ja kun voimassa olevat myyntilupavaatimukset täyttyvät. Suomessa on tällä hetkellä kaksi myyntiluvallista kannabispohjaista lääkevalmistetta; Sativex ja Epidyolex. Sativex on tarkoitettu MS-taudin aiheuttaman lihasjäykkyyden hoitoon ja Epidyolex tiettyjen harvinaisten epilepsiamuotojen hoitoon.

Käsitys siitä, että viranomaisilla olisi erityisen tiukka suhtautuminen juuri kannabisvalmisteisiin saattaa johtua siitä, että potilaat toivovat hoitoa tietyllä lääkevalmisteella, jolla ei ole myyntilupaa Suomessa, joten sen hankita on myyntiluvallista valmistetta hankalampaa. Tämä erityisluvallinen lääkevalmiste on valvotuissa olosuhteissa kasvatettua kannabiskasvin kukintoa. Tälle tuotteelle ei ole haettu Suomessa eikä missään muussakaan EU-maassa lääkevalmisteille edellytettyä myyntilupaa. Tämä tarkoittaa, että lääkkeiltä edellytettyjä tutkimuksia valmisteen tehosta tai turvallisuudesta lääkekäytössä ei ole esitetty.

Huumausainelaki ei estä huumausaineita sisältävien lääkkeiden tutkimusta. Ministeriöllä ei ole tietoa siitä, miten paljon erilaisia hankkeita on meneillään tai miten paljon tai mistä syistä tutkimuslupia ei olisi annettu. Vertailutietoa ei myöskään ole erikseen EU:ssa tai muista maista. Ministeriön käsityksen mukaan haasteena niin Suomessa kuin muuallakin on ollut ensisijaisesti tasalaatuisten lääkevalmisteiden puute. Kannabiskasvissa on yli 140 erilaista yhdistettä ja tasalaatuisen ja turvallisen tutkimusvalmisteen tuottaminen tällaisesta edellyttää huomattavasti enemmän työtä kuin yksittäisten synteettisten vaikuttavien aineiden tutkiminen.

Esimerkkinä Kanadan kokemukset laillistamisesta

Kanada on ensimmäinen suuri länsimaa, joka on tehnyt valtakunnallisen päätöksen kannabiksen sääntelystä. Lainsäädännön valmisteluun osoitettiin merkittävät resurssit ja sen valmistelu kesti kaksi ja puoli vuotta. Lainsäädännön tullessa voimaan loppuvuodesta 2018 jäi vielä ratkottavaksi esimerkiksi liikennelainsäädäntöön liittyviä kysymyksiä.

Kanadassa lainsäädäntöuudistukseen kuului myös velvoite ja resurssit seurantatutkimuksen tekemiseen. Sen lisäksi, että Kanadan terveysviranomainen ”Health Canada” on saanut resursseja seurantaan, on data ollut käytössä myös muilla tutkijoilla. Tämä on mahdollistanut niin säännöllisen kansallisen raportoinnin kuin esimerkiksi yksittäiset vertaisarvioidut kohorttitutkimukset 13,5 miljoonan ihmisen otoksilla. Viimeisin laaja Health Canadan julkaisu on maaliskuulta 2024. Julkaisu perustuu 2022 asetetun asiantuntijapaneelin

arvioon. Koska lain voimaantulosta oli työn alkaessa vain 5 vuotta, asiantuntijapaneeli itsekin pitää tuloksia alustavina ja jatkoseurantaa tärkeänä. Paneeli esittää raportissaan tilannekuvan sekä suosituksia siihen, miten järjestelmää voitaisiin edelleen parantaa.

Asiantuntijapaneeli nostaa esiin, että lain tavoitteissa on edistytty. Lainsäädännöllä on onnistuttu siirtämään kannabiksen kysyntää laittomilta markkinoilta laillisille markkinoille. Laiton markkina ei kuitenkaan ole kadonnut, mutta se on pienentynyt. Laillisilla markkinoilla on onnistuttu ylläpitämään suurinta osaa aineen vahvuuteen ja muihin tuotteiden ominaisuuksiin liittyvistä rajoituksista, vaikka huojuntaa tässä onkin.

Asiantuntijapaneeli on huolissaan nuorten kannabiksen käyttöön liittyvistä trendeistä. Vaikka tiedot osoittavat, että nuorten käyttö on pysynyt suhteellisen vakaana laillistamisen jälkeen, Kanada on edelleen maailman korkeimpien nuorten kannabiksen käyttömäärien joukossa, ja kannabiksen käyttö nuorten aikuisten keskuudessa on lisääntynyt. Lisäksi paneeli nostaa esiin lisääntyvät tapaukset lapsille aiheutuneista myrkytystapauksista. Nämä myrkytykset liittyvät erityisesti erilaisiin syötäviin kannabistuotteisiin. Paneeli esittää myös huolensa siitä, että on siirrytty voimakkaampien kannabistuotteiden kulutukseen. Voimakkaammilla tuotteilla on suuremmat terveysriskit ja terveydenhuoltoon hakeutuminen kannabiksen vuoksi on lisääntynyt.

Raportissa käsitellään myös laillisen kannabisteollisuuden kehitystä, joka on saanut enemmän jalansijaa markkinoilla, mutta epätasaisesti eri puolilla maata. Laittomat kannabismarkkinat ovat edelleen juurtuneet, ja monet laittomat vähittäiskauppiaat jatkavat sekä verkko- että fyysisiä kauppoja. Kannabiksen laiton tuotanto ja myynti uhkaavat yhä yleistä turvallisuutta (esim. kannabiksen laiton myynti tukee muuta järjestäytyneen rikollisuuden toimintaa, kuten rahanpesua ja ampuma-aseiden hallussapitoa) ja kansanterveyttä (esim. laittomiin tuotteisiin liittyvät suuremmat riskit koska niiden pitoisuus voi vaihdella ja niissä voi olla kontaminaatioita).

Markkina ei myöskään ole helppo pienille yrityksille, joista monet eivät ole pystyneet järjestämään toimintaansa kestävästi suurista odotuksista huolimatta. Alan edustajat ovat olleet tyytymättömiä verotukseen ja kustannuksiin, joka nousevat säännösten mukaisista maksuista ja sääntelyvelvoitteista.

Asiantuntijapaneeli nostaa esiin, että kannabikseen liittyvät rikostapaukset ovat vähentyneet merkittävästi. Kuitenkaan esimerkiksi taustaan liittyvää epätasa-arvoa on havaittavissa lainvalvontatoimissa. Vaikka laki sisältää merkittäviä rangaistuksia laittoman toiminnan (kuten luvattoman tuotannon ja myynnin nuorille) ehkäisemiseksi, poliisilla ei kuitenkaan ole ollut riittäviä resursseja tämän toteuttamiseen. Paneeli ehdottaakin lisäresursseja valvontaan, jotta laki saadaan voimaan kokonaisuudessaan. Paneeli on myös sitä mieltä, että täytäntöönpanon tulisi olla vain poliisin harteilla vaan myös muilla viranomaisilla.

Kannabiksen laillistaminen ei merkittävästi helpottanut tutkimusta, eikä lisätiedon saamiseen kannabiksen käytöstä lääkinnällisiin tarkoituksiin ole edistytty. Asiantuntijapaneeli nostaa esiin myös alkuperäiskansojen erityisesti haasteet ja sen, ettei heidän näkemyksiään otettu lainsäädännössä riittävästi huomioon. Paneeli nostaa myös esiin, että jatkossa olisi kohdennettava resursseja myös sinne, minne ei alun perin osoitettu erityistä rahoitusta, kuten tutkimukseen sekä ehkäisy- ja hoito-ohjelmiin.

Hampun käyttö maataloustoiminnassa

Aloitteen tekijät ovat oikeassa siinä, ettei Suomen kansallisen huumausainelain pykälissä ole erikseen huomioitu maataloustoiminnassa sallittujen EU tuettujen kannabislajikkeiden (eli hampun) viljelyä ja saadun sadon ns. teollista hyödyntämistä. Asiaan liittyy myös paljon EU-lainsäädäntöä. Kannabiksen laillistaneista maista esimerkiksi Kanadassa on oma lainsäädäntönsä ja rajoituksensa kannabiksen maataloustuotannolle.

nvm Elina Kotovirta

Lopuksi

Käsittelyssä oleva aloite on ajankohtainen myös kansainvälisesti. Kannabiksen päihdekäytön sallimiseen liittyy useita stm:n alaan kuuluvia näkökohtia terveyshaitoista, asumisterveyteen ja ajoterveyteen, joita tulisi mahdollisessa lainsäädäntövalmistelussa edelleen käsitellä.

Käsittelyssä olevassa aloitteessa otetaan kantaa esimerkiksi poliisin resursseihin, lainvalvontatoimiin ja laittomiin markkinoihin, joissa parhaat asiantuntijat ovat lainvalvontaviranomaiset. Mahdollisia lainsäädännön kustannuksia ja verokertymiä on mahdotonta arvioida ennen kuin tiedossa olisi malli, jonka mukaan toimittaisiin.

Mikäli Suomessa alettaisiin valmistella uutta kannabislainsäädäntöä, olisi valmisteluun tärkeä varata aikaa ja kunnolliset resurssit. Ennen päätöstä uuden lainsäädännön valmistelusta olisi tarkemmin selvitettävä erilaisia säätelymallivaihtoehtoja, jotta voitaisiin arvioida sitä, miten valittu malli mahdollisesti vaikuttaisi esimerkiksi terveyteen, lainvalvontaan ja markkinoihin. Kannabislainsäädännön valmistelu esitetyllä tavalla on YK:n huumausaineyleissopimusten vastainen, joten Suomen tulisi määritellä myös uusi suhteensa näihin sopimuksiin. Kannabiksen tuominen säännellyille päihdemarkkinoille esityksessä kuvatun mukaisesti on myös EU-lainsäädännön vastaista ja Komissio tulisi siihen jollain tavalla puuttumaan. Yllä mainittujen näkökohtien vuoksi sosiaali- ja terveysministeriö ei kannata aloitetta.