

Elina Kotovirta, STM
Aarne Kinnunen, OM
Sami Nevalainen, SM

26.1.2023

HUUMAUSSAINEIDEN KÄYTTÖHUONEET – SELVITYS KOKEILUN EDELLYT- TÄMISTÄ LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSISTA

Tiivistelmä

Syksyllä 2022 perhe- ja peruspalveluministeri Aki Lindén antoi virkamiestoimeksiannon valmistella selvitys siitä, minkälaisia lainsäädäntömuutoksia tarvittaisiin huumaussaineiden käyttöhuoneiden kokeilemiseksi Suomessa.

Selvityksen perusteella käyttöhuonekokeilun mahdollistaminen vaatisi ainakin seuraavia muutoksia lainsäädäntöön:

- 1) Poikkeuksen säätämistä tietyin ehdoin huumaussaineiden käytön ja hallussapidon kielloille joko huumaussainelaisissa tai 2. kohdassa mainitussa käyttöhuonelaisissa.
- 2) Käyttöhuonetoiminnan sisällöstä säätämistä erillislailla, josta tässä selvityksessä käytetään työni-
meä käyttöhuonelaki.

Käyttöhuonekokeilun mahdollisessa valmistelussa saattaisi nousta esiin myös muita lainsäädännön muutostarpeita riippuen siitä, mitä toiminnan sisällöstä säädetään. Lisäksi Ahvenanmaan tilannetta olisi pohdittava erikseen.

Perusoikeudet, erityisesti yhdenvertaisuus, asettavat tiettyjä reunaehtoja käyttöhuonekokeilulle. YK:n huumaussaineyleissopimukset tai EU:n lainsäädäntö eivät estä käyttöhuonetoiminnan aloittamista.

Johdanto

Perhe- ja peruspalveluministeri Aki Lindén antoi syksyllä 2022 virkamiestoimeksiannon valmistella selvitys siitä, minkälaisia lainsäädäntömuutoksia tarvittaisiin huumausaineiden käyttöhuoneiden kokeilemiseksi Suomessa. Käyttöhuoneella tarkoitetaan yleensä tiloja, joissa täysi-ikäiset, huumeita ongelmallisesti käyttävät ihmiset voivat käyttää turvallisemmin ja hygieenisesti huumausaineita terveydenhuollon ammattihenkilön valvonnassa. Selkeyden vuoksi tässä selvityksessä käytetään yksinkertaista termiä käyttöhuone.

Koska huumausaineiden käyttö ja hallussapito myös omaa käyttöä varten on Suomessa kielletty ja rangaistavaa, kokeilu edellyttäisi muutoksia lainsäädäntöön. Selvitystä valmisteltaessa on tutustuttu muiden maiden käyttöhuonetoimintaa koskevaan lainsäädäntöön. Käytön ja hallussapidon kiellosta poikkeamisen lisäksi eri maiden lainsäädännöissä on säädetty muun muassa palvelun kohderyhmästä, sisällöstä sekä henkilökunnan oikeuksista ja velvollisuuksista.

Selvityksessä käydään läpi esiin tulleet lainsäädännön muutostarpeet, esitetään näkemyksiä varsinaisessa lainvalmistelussa esiin otettavista näkökohdista sekä esitellään YK:n yleissopimusten ja EU-lainsäädännön näkökulma. Toimeksiannon rajauksen vuoksi selvityksessä ei kuvata mahdolliselle kokeilulle asetettavia tavoitteita eikä sitä, millaisia muita keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi voisi olla.

Virkavalmistelussa on päädytty siihen, että käyttöhuonetoiminnan sisällöstä ja mahdollisesti myös huumausaineiden käytön ja hallussapidon kielloista poikkeamisesta olisi tarkoituksenmukaista säätää erillislailla. Erillislaista käytetään tässä selvityksessä työnimeä *käyttöhuonelaki*. Vaihtoehtoisesti käytön ja hallussapidon kielloista poikkeamisesta voitaisiin säätää huumausainelaisissa (373/2008).

Selvityksessä ei ole arvioitu käyttöhuonekokeilun vaikutuksia poliisitoimeen, koska vaikutusten luotettava arvioiminen edellyttäisi tietoa käyttöhuonetoiminnan tarkemmasta sisällöstä ja toteutustavasta.

Mahdollisessa jatkovalmistelussa olisi syytä selvittää tarkemmin käyttöhuonekokeilun lainsäädännöllisiä ja käytännön vaikutuksia Ahvenanmaalla. Huumausaineita ja niitä koskevaa rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää koskevat asiat kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Itsehallintolain 18 §:n mukaan muun muassa maakunnan viranomaiset, kuntien hallinto, rakennustoiminta ja sosiaalihuolto sekä terveyden- ja sairaanhoito tiettyin poikkeuksin ovat sen sijaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita. Itsehallintolain 28 §:n 2 momentin mukaan Ahvenanmaan maakunnan hallitusta on kuultava maakunnalle erityisen tärkeästä säädösehdotuksesta. Itsehallintolakiin sisältyvästä maakunnan ja valtakunnan välisestä toimivallanjakosääntelystä seuraa, ettei maakunnan viranomaisille eikä maakunnan kunnille voida eduskunnan hyväksymällä lailla säätää tehtäviä, jotka kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan. Itsehallintolain säätämisyjärjestykseen sovelletaan, mitä lain 69 §:ssä säädetään.

Selvitys on valmisteltu virkatyönä 1.9.–13.12.2022, ja sen valmistelussa ovat olleet mukana sosiaali- ja terveysministeriöstä neuvotteleva virkamies Elina Kotovirta, lakimies Laura Terho, hallitusneuvos Ismo Tuominen, hallitusneuvos Merituuli Mähkä, lääkintöneuvos Helena Vormo ja sosiaalineuvos

Virva Juurikkala, oikeusministeriöstä kehittämisneuvos Aarne Kinnunen, lainsäädäntöneuvos Leena Mäkipää ja lainsäädäntöneuvos Jussi Matikkala sekä sisäministeriöstä poliisiylitarkastaja Sami Nevalainen.

Huumausaineiden käytön ja hallussapidon kiellosta poikkeaminen

Käyttöhuonetoiminnan kokeilemiseksi tulisi säätää siitä, että käyttöhuoneessa tapahtuva huumausaineen käyttö ja hallussapito¹ eivät olisi rikoksia tai niistä ei ainakaan tuomittaisi rangaistusta. Valmistelussa arvioitiin, että tämä olisi mahdollista tehdä joko:

- 1) säätämällä käyttöhuoneissa tai huumausaineissa poikkeus huumausaineiden käytön ja hallussapidon kielloista; tai
- 2) muuttamalla rikoslain (39/1889) 50 luvun 7 §:ää, joka koskee toimenpiteistä luopumista.

Huumausainelain 5 §:n 1 momentin mukaan huumausaineen hallussapito ja käyttö on kielletty. Käyttöhuonekokeilun mahdollistamiseksi joko käyttöhuoneissa tai huumausaineissa voitaisiin säätää, että huumausaineen käytön ja hallussapidon kiellosta ei esimerkiksi koskisi ”käyttöhuoneissa tarkoitettua käyttöhuoneessa tapahtuvaa huumausaineen käyttöä”. Tällöin käyttöhuoneessa tapahtuva käyttö tai hallussapito ei olisi myöskään rikoslain 50 luvun 2 a §:ssä tarkoitettu huumausaineen käyttörikos, sillä huumausaineen käyttörikoksen tunnusmerkistöön kuuluu, että huumausainetta käytetään *laittomasti*. Rikoslain 50 luvun 2 a §:ää ei siten tarvitsisi erikseen muuttaa.

Vaihtoehtoisesti voitaisiin muuttaa rikoslain 50 luvun 7 §:ää, joka koskee toimenpiteistä luopumista. Kyseisessä pykälässä olisi mahdollista säätää, että huumausaineen käyttörikoksesta olisi jätettävä syyte nostamatta tai rangaistus tuomitsematta, jos huumausaineen käyttö on tapahtunut käyttöhuoneissa tarkoitettua käyttöhuoneessa. Tässä vaihtoehdossa käyttöhuoneessa tapahtuva huumausaineen käyttö ja hallussapito säilyisi kuitenkin rikoksena ja poliisin olisi lähtökohtaisesti otettava tutkittavakseen käyttöhuoneissakin tapahtuneet käyttörikokset. Valmistelussa tätä vaihtoehtoa ei pidetty yhtä selkeänä kuin ensiksi mainittua.

Edellä sanotuin perusteiden selvityksessä on päädytty siihen, että huumausaineen käytön ja hallussapidon kielloista poikkeaminen joko käyttöhuonelain tai huumausainelain säännöksiin olisi rikoslain 50 luvun 7 §:n muuttamista selvästi parempi vaihtoehto.

Käyttöhuonetoiminnan sisällöstä säätäminen

Virkamiesnäkemysten mukaan käyttöhuonetoiminnan sisällöstä olisi tarkoituksenmukaisinta säätää erillislailla. Eduskunta on 25.11.2022 hyväksynyt mielenterveys- ja päihdepalvelulainsäädännön uudistuksen (HE 197/2022 vp, EV 169/2022 vp), jonka myötä päihdehuoltolain palveluja koskeva sääntely siirtyy vuoden 2023 alusta lähtien terveydenhuoltolakiin ja sosiaalihuoltolakiin tahdosta riippumattomasti hoitoa lukuun ottamatta. On lisäksi ennakoitavissa, että päihdehuoltolaki tullaan aikanaan

¹ Mitä tässä sanotaan huumausaineen käytöstä, koskee myös huumausaineen hallussapitoa, kun kyse on omaa käyttöä varten tapahtuvasta hallussapidosta.

kumoamaan kokonaan osana potilaan ja asiakkaan itsemääräämisoikeutta koskevan lainsäädännön valmistelua.

Selvitystyön yhteydessä on arvioitu, että terveydenhuoltolaki ja sosiaalihuoltolaki sopivat yleislakeina huonosti käyttöhuoneiden toiminnasta ja niissä annettavista erityisistä palveluista tai -toimista säätämiseen. Ainakin aluksi erillislaki toisi selkeyttä toiminnan sisältöön. Jos toiminta kokeilun jälkeen vakiintuisi, voitaisiin uudelleen pohtia säännösten sijoittamista sosiaali- ja terveydenhuoltolakeihin. Erillislakia puoltaa lisäksi se, että käyttöhuonepalvelussa ei olisi kysymys vain joko sosiaali- tai terveydenhuollosta vaan niiden yhdistelmästä eikä käyttöhuonepalvelua koskevien säännösten eriyttäminen eri lakeihin olisi välttämättä tarkoituksenmukaista.

Selvitystä laadittaessa kiinnitettiin huomiota uuteen sote-palveluiden järjestämismalliin ja siihen, minkä organisaation vastuulle käyttöhuonekokeilun järjestäminen kuuluisi. Käyttöhuonekokeilua koskevan lainsäädännön mahdollisessa valmistelussa pohdittavaksi tulisivat esimerkiksi:

- olisiko jokaisella hyvinvointialueella velvollisuus järjestää käyttöhuonekokeilua vai voisiko palvelun järjestämisvastuun keskittää yhdelle tai useammalle hyvinvointialueelle taikka järjestää valtion palveluna
- palvelun avoimuus tai sen rajaaminen vain tietyn alueen asukkaille.

Mahdollisessa jatkovalmistelussa järjestämisvastuuta olisi arvioitava perusoikeuksien, erityisesti yhdenvertaisuuden, kannalta. Yhdenvertaisuusnäkökohta on olennainen etenkin siksi, että huumausaineen käyttörikoksen tunnusmerkistö on sidottu siihen, miten huumausaineiden käyttö ja hallussapito on säädetty kielleyksi muualla lainsäädännössä.

Käyttöhuonetoiminnan tarkemmasta sisällöstä säätämiseen liittyy lisäksi lukuisia avoimia kysymyksiä, jotka jäävät mahdollisen jatkovalmistelun varaan. Erillislain valmistelussa tulisi ottaa huomioon ainakin seuraavia näkökohtia, joista on säädetty esimerkiksi Tanskan ja Norjan käyttöhuonelainsäädännössä:

- Palvelun järjestäjä ja rahoitus
- Palvelun sijainti
- Palvelun kohderyhmä sekä sen rajaaminen (mm. oikeus palveluun, ikäraja) ja valvonta (palvelua käyttävät vain kohderyhmään kuuluvat)
- Palvelun aukioloajat, sisältö ja yhteydet muuhun palvelujärjestelmään
- Tarjolla olevat muut palvelut
- Mitä päihteitä tiloissa saa käyttää (ml. kannabis, alkoholi)
- Mitkä ovat sallitut käyttötavat (esim. pistäminen, hengittäminen, nuuskaaminen, polttaminen) ja kuinka paljon käytettävää ainetta saa olla mukana
- Henkilökunnan määrä ja koulutus- ja osaamisvaatimukset
- Henkilökunnan tehtävät, vastuut ja velvollisuudet (esim. mikä on henkilökunnan vastuu tilanteessa, jossa aiheutuvaa haittaa ei voida estää, saako henkilökunta osallistua käyttöannoksen valmisteluun, saako henkilökunta auttaa pistämisessä, voidaanko henkilökuntaa velvoittaa annostelemaan terveydelle vaarallista ainetta)
- Asiakkaiden oikeudet ja velvollisuudet
- Henkilökunnan ja asiakkaiden turvallisuus

- Ympäristön turvallisuus, velvollisuus ympäristötyöhön tilojen läheisyydessä
- Tietosuoja ja sitä koskevan lainsäädännön riittävyys
- Mahdolliset asiakasrekisterit ja niiden käyttöoikeus
- Poliisin tehtävät, vastuut ja toimimisvelvollisuus (esim. jos käyttöhuoneessa tai sen läheisyydessä epäillä rikosta tai havaitaan yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavaa toimintaa)
- Miten järjestetään palvelu niin, että estetään muiden asiaan liittyvien rikosten tekeminen (esim. miten estetään huumeainekäyttöä ja levittäminen käyttöhuoneissa)

Suomessa on esitetty ajatus käyttöhuonepalvelusta anonyyminä palveluna. Selvityksen valmistelun yhteydessä on löytynyt esimerkkejä ainoastaan sellaisista malleista, joissa palvelun käyttäjän henkilöllisyys varmistetaan ennen palveluun pääsyä. Esimerkiksi Tanskassa ja Norjassa on päädytty siihen, että palveluiden antaminen anonyymisti ei ole mahdollista. Näissä maissa kyse on esimerkiksi täysikäisyyden varmistamisesta ja potilasrekisterivelvoitteista. On myös nostettu esiin, että käyttäjän terveystietojen tulee olla saatavilla, jotta voidaan olla varmoja siitä, millaista hoitoa mahdollisesti henkeä uhkaavassa tilanteessa tulisi antaa.

Kokeilulaki

Selvityksen toimeksianto koski sitä, millaisia lainsäädäntömuutoksia tarvittaisiin huumeainekäyttöhuoneiden kokeilemiseksi Suomessa. Sanaa "kokeilu" käytetään usein julkisessa keskustelussa monin eri tavoin, mutta varsinaisen kokeilulain säätämiseen liittyy lukuisia reunaehtoja. Kokeilulait kohdistetaan yleensä maantieteellisesti tai muulla tavalla rajattuun henkilökuntaan, jotta kokeilun päätyttyä voidaan arvioida, millaisia vaikutuksia kokeilulla on ollut siihen osallistuneisiin henkilöihin.

Valmistelun yhteydessä on päädytty siihen, että kokeilulaki, jossa kokeilu kohdistettaisiin johonkin maantieteelliseen alueeseen tai jollakin muulla tavalla rajattaisiin vain osaan väestöstä, ei olisi lähtökohtaisesti mahdollinen. Se, mikä on rikoslain 50 luvun 2 a §:n mukaan rangaistavaa huumeainekäyttöä, riippuu siitä, miten käyttö ja hallussapito on säädetty kielletyksi huumeainekäytössä tai muualla lainsäädännössä, eikä rangaistavuudella ole lähtökohtaisesti perusteltua tehdä alueellisia kokeiluja.

Kokeilulaki olisi sen sijaan mahdollinen siinä merkityksessä, että käyttöhuoneita koskeva lainsäädäntö säädettäisiin olemaan voimassa määräajan, esimerkiksi joitakin vuosia. Ennen määräajan päätymistä olisi syytä teettää selvitys kokeilulain toimivuudesta sille asetettuihin tavoitteisiin nähden sekä kokeilun mahdollisista muista vaikutuksista. Kokemuksia tulisi kerätä ainakin palvelujen käyttäjiltä, sote-henkilökunnalta, poliisilta ja käyttöhuoneiden naapuruston asukkailta. Tämän jälkeen voitaisiin tehdä johtopäätöksiä käyttöhuonesäätelyn voimassaolon mahdollisesta jatkamisesta.

Kansainväliset huumausaineyleissopimukset ja EU-lainsäädäntö

Kansainvälinen huumevalvontajärjestelmä perustuu kolmeen kansainväliseen yleissopimukseen, joihin Suomikin on sitoutunut. Huumausaineyleissopimusten tavoitteena on estää niiden huumausainneiden käyttöä, joilla ei ole lääkinnällistä tarkoitusta ja toisaalta turvata aineiden laillinen lääkkeellinen käyttö. Vuoden 1961 yleissopimuksen yleisissä velvoitteissa 4 artiklassa sopimusosapuolet veloitetaan ”ryhtymään sellaisiin lainsäädännöllisiin ja hallinnollisiin toimenpiteisiin --- huumausainneiden tuotannon, valmistuksen, viennin, tuonnin, jakelun, kaupan, käytön ja hallussapidon rajoittamiseksi yksinomaan lääkinnöllisiin ja tieteellisiin tarkoituksiin”. Vuoden 1961 yleissopimuksen 36 artiklan 1 kohdassa huumeiden käyttöä ei ole lueteltu rangaistavien rikosten joukossa, mutta 39 artiklassa 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.

Vuonna 2018 huumausaineyleissopimusten toimeenpanoa valvova Kansainvälinen huumausainevalvontalautakunta (International Narcotics Control Board, INCB) julkaisi kannanottonsa käyttöhuoneista ja niiden yleissopimusten mukaisuudesta. Kannanotossa todetaan, että lautakunta on aiemmin ilmaissut suhtautuvansa varauksellisesti käyttöhuoneisiin, koska niiden toiminta saattaa lisätä huumeiden väärinkäytön ja laittoman kaupan riskiä sekä koska niissä kulutetut aineet voivat olla laittomista lähteistä. Kannanotossaan lautakunta muistuttaa, että kaikkien sopimusosapuolten pitää torjua laitonta huumekauppaa kaikissa sen muodoissa.

Johtopäätöksensä lautakunta toteaa, että toiminta voi olla yleissopimusten mukaista, jos ne täyttävät tietyt ehdot. Toiminnan pääasiallisena tavoitteena tulee olla se, että ne vähentävät huumeiden käytöstä aiheutuvia haittoja tarjoamalla palveluissaan myös hoito- ja kuntoutustoimenpiteitä eivätkä 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.

YK:n huumausaineyleissopimukseen 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. Puitepäätöksen 2 artiklan mukaan kansallisessa lainsäädännössä voi määrittellä, miten henkilökohtaiseen käyttöön ja hallussapitoon suhtaudutaan. Näin ollen EU:n huumausainelainsäädännöstä ei nouse esteitä käyttöhuoneiden perustamiselle. Pikemminkin käyttöhuoneet on mainittu toimivana edistettävänä keinona muiden haittoja vähentävien toimien rinnalla sekä edellisessä (2017–2020) että nykyisessä EU:n huumausainestrategiassa vuosille 2021–2025.