



Sosiaali- ja terveysministeriö

kirjaamo@stm.fi

Viite: Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö 19.3.2021;

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA LAEIKSI HUUMAUSAINELAIN JA SÄHKÖISESTÄ LÄÄKEMÄÄRÄYKSESTÄ ANNETUN LAIN 15 §:N MUUTTAMISESTA

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt maa- ja metsätalousministeriön lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi huumausainelain ja sähköisestä lääkemääräyksestä annetun lain 15 §:n muuttamisesta

Esitysluonnoksen mukaan huumausainelain muutoksella selkiytettäisiin hampun viljelyn asemaa. Huumausainelaisissa sallittaisiin sellainen hampun viljely, johon saadaan Euroopan unionin maataloustukea, sekä sellainen viljely, joka täyttää tietyiltä osin maataloustuen saamisen ehdot ja josta lisäksi on tehty ilmoitus Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksesta. Hampun viljely käytettäväksi huumausaineena taikka huumausaineen valmistuksessa tai tuotannossa olisi jatkossakin kiellettyä.

Lisäksi esitysluonnoksen mukaan huumausainelain mukaista lupasääntelyä selkiytettäisiin ja lupamenettelyihin liittyvää hallinnollista taakkaa kevennettäisiin. Viranomaisten mahdollisuuksia huumausainerikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen parannettaisiin ja muutoksenhakua koskevaa sääntelyä päivitetäisiin.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan esitys kytkeytyy hallitusohjelman tavoitteisiin hyvinvoinnin edistämisestä ja eriarvoisuuden vähentämisestä. Esitys liittyy valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.3.2022.

Maa- ja metsätalousministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta. Maa- ja metsätalousministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä käytetystä terminologiasta hampun sallitun käytön osalta

Maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen perusteluosiossa mainitaan useassa kohdassa "sallituksi hampun käytöksi" vain "siemenet ja kuitu". Tämä sanapari tulee huumausaineyleissopimuksesta ja mainitun sopimuksen tekstin muotoiluista. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, ettei tilanne kuitenkaan ole muun muassa maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lainsäädäntö – Euroopan unionin lainsäädäntö mukaan lukien – huomioon ottaen noin yksiselitteinen.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa ensinnäkin, että hampun lehdet saattavat tulla sallituksi elintarvikekäytössä ja hampusta saatava CBD on vastikään annetulla Euroo-

pan unionin tuomioistuimen päätöksellä (C-663/18) katsottu olevan ”ei-huumausaine”, joten sen käyttö voi tulla mahdolliseksi elintarvikkeena.

Perustelukokonaisuudesta saa lisäksi sen kuvan, että hampusta valmistetut uutteen ovat kategorisesti kiellettyjä (esimerkiksi perustelujen kohta 2.2.1, tai huumausainelain 24 b § yksityiskohtaiset perustelut). Perustelujen kohdassa 2.2.1 käytetään myös kiellettyinä esimerkkinä ”kannabinoidien uuttamista kasvista”. CBD on kuitenkin uutettu kannabinoideiksi, joka ei ole huumausaine edellä mainitun Euroopan unionin tuomioistuimen päätöksen mukaan. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että myös elintarvikkeena sallituista siemenistä voi tehdä uutetta. Ehdotettu huumausainelain muutos saattaa johtaa siihen, ettei Suomessa saisi valmistaa mahdollisesti muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa sallittuja elintarvikeuutteita.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa hampun osalta lisäksi, että Euroopan unionin rehulainsäädännössä on sallittua käyttää hampusta myös muita hampun osia kuin vain siemeniä ja kuitua. Rehuaineluettelosta annetun asetuksen (EU) N:o 68/2013 muuttamisesta annetun komission asetuksen (EU) 2017/1017, jolla korvattiin asetuksen (EU) N:o 68/2013 liite ”Rehuaineluettelo”, mukaan esimerkiksi kuivatusta hampun lehdistä saatu hampupujauho on rehukäytössä sallittu. Hampua koskevat osat sisältyvät edellä mainitun komission asetuksen – joka on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta – asetuksen liitteen C-osan kohtiin 2.22.1-2.22.3 ja 6.7.1-6.7.2.

Perusteluosioita olisi syytä jatkovalmistelussa tarkentaa vähintäänkin siten, että sallitun hampun käytön osalta lisättäisiin sana ”esimerkiksi” siementen ja kuidun eteen. Vaihtoehtoisesti voisi käyttää esimerkiksi sanamuotoja ”muussa lainsäädännössä määritelty hampun laillinen käyttö” tai vastaavaa.

Huumausainelain soveltamisala

Edellä sanottuun ja myös myöhemmin tässä lausunnossa esiin tuotaviin seikkoihin liittyen maa- ja metsätalousministeriö esittää, että huumausainelain soveltamisalaa rajattaisiin siten, että muussa lainsäädännössä määritelty / säädetty hampun laillinen käyttö ei kuulu huumausainelain soveltamisalaan. Tämä on tarpeen sen vuoksi, ettei laillinen elintarvike-, rehu- tai kosmetiikkakäyttö muuttuisi huumausainelakiin nyt ehdotettavien muutosten johdosta kielletyksi. Tässä yhteydessä maa- ja metsätalousministeriö toteaa lisäksi, että elintarvike- ja rehulainsäädäntö perustuu Euroopan unionin asetustasoiseen sääntelyyn, mikä on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta.

Huumausainelain soveltamisalan rajausta olisi luontevinta tehdä muuttamalla voimassa olevan huumausainelain 2 §:ää (Soveltamisala) esimerkiksi seuraavasti:

Tätä lakia sovelletaan huumausaineiden ja kuluttajamarkkinoilta kiellettyjen psykoaktiivisten aineiden valvontaan. Lakia sovelletaan myös huumausaineiden lähtöaineiden valvontaan sen lisäksi, mitä lähtöaineiden valvonnasta säädetään 3 §:n 1 momentin 2 kohdassa mainitussa sisäkaupan lähtöaineasetuksessa, 3 kohdassa mainitussa ulkokaupan lähtöaineasetuksessa ja 4 kohdassa mainituissa lähtöaineasetusten täytäntöönpanoasetuksissa. **Tätä lakia ei sovelleta muussa lainsäädännössä määriteltyyn hampun lailliseen käyttöön.**

Vaihtoehtoisesti voisi harkita asiasisällöltään vastaavan säännöksen sisällyttämistä ehdotettuun uuteen huumausainelain 24 b §:ään (*Hampun viljelyä ja hampua koskevat poikkeukset ja rajoitukset*).

Huumausainelain määritelmät (3 §)

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan huumausainelain 3 §:ää (Määritelmät) muutettavaksi ainoastaan pykälän 1 momentin 5 kohdan d alakohdan osalta. Maa- ja metsätalousministeriön käsityksen mukaan hallituksen esityksessä tulisi tarkastella myös huumausainelain 3 §:n 7 ja 8 kohdan määritelmiä ja pohtia niiden tarkentamista edellä sanottuun viitaten.

Edellä mainitun Euroopan tuomioistuimen päätöksen C-663/18 mukaan kannabidioli (CBD) ei ole huumausaine, vaikka se olisi uutettu koko hampukasvista ja sen voitaisiin siten katsoa kuuluvan huumausaineeksi katsottavaksi kannabisuutteeksi. Jos CBD todettaisiin elintarvikkeena turvalliseksi ja sen elintarvikekäyttö siten jatkossa hyväksyttäisiin, sen valmistus hampusta uuttamalla ei olisi voimassa olevan huumausainelain 3 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan olisi mahdollista, vaan se katsottaisiin aina mainitun kohdan mukaiseksi huumausaineen valmistukseksi, vaikka lopputuote (CBD) ei huumausaine olisikaan. Edelleen 3 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan huumausaineen tuotannolla, joka on huumausainelain mukaan kielletty, tarkoitetaan kannabiksen, eli hampun kukkivan latvuksen, erottamista kasveista, joista niitä saadaan. Näin ollen hampun viljelijä ei voisi erottaa hampun kukkivaa latvusta viljeltävästä hampusta ilman, että syyllistyy huumausaineen tuotantoon.

Ehdotetut muutokset huumausainelain 7 §:ään (Eräiden kasvien ja sienien viljelykielto sekä hampun kasvinjalostuksen kieltäminen)

Huumausainelain 7 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3–5 momentti, joista 3 momentti koskee sallittua hampun viljelemistä, 4 momentti viljelystä tehtävää ilmoitusta ja 5 momentti siemenlaista johtuvaa poikkeusta. Ehdotetun 7 §:n 5 momentin tarkoituksena on varmistaa, että Ruokaviraston toteuttamat kokeet lajikkeen erottuvuuden, pysyvyyden ja yhtenäisyyden tutkimiseksi ja Luonnonvarakeskuksen toteuttamat viljelyarvokokeet voidaan suorittaa myös jatkossa, jos sellaisille on tarvetta (siemenlaki 600/2019; 6 §).

Maa- ja metsätalousministeriö pitää huumausainelain 7 §:ään ehdotettua 5 momentin poikkeusta tarpeellisena, mutta pyytää jatkovalmistelun yhteydessä varmistamaan, että pykälän muotoilu perusteluineen varmasti sallii hampun viljelyn siemenlain 6 §:ssä tarkoitetuissa kokeissa. Ehdotettu 7 §:n 5 momentti ei tällä hetkellä kata kenttäkokeita, jotka Ruokavirasto suorittaa sertifioidun hampun siemenien lajikeaitouden tutkimiseksi, mikä kuuluu siemenlain 5 §:ssä tarkoitetun siementen sertifiointin vaatimukseen. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että ehdotettuun huumausainelain 7 §:n 5 momenttiin tulisi lisätä myös viittaus siemenlain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin kenttäkokeisiin. Tämä voitaisiin tehdä täydentämällä ehdotettua 7 §:n 5 momenttia esimerkiksi seuraavasti:

Mitä edellä 3 ja 4 momentissa säädetään, ei koske **siemenlain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja kenttäkokeita eikä** siemenlain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettua testaamista ja viljelyarvokokeita.”).

Hallituksen esityksessä huumausainelakiin ehdotettavien hampun viljelyä koskevien muutosten seurauksena uusien hampulajikkeiden kehittämiseen liittyvä kasvinjalostustoiminta tulisi kielletyksi. Hallituksen esityksessä tätä käytännössä hampun kasvinjalostukseen kieltämiseen ja sitä kautta laittomaksi toiminnaksi muuttumiseen johtavaa ehdotusta ei ole kuitenkaan hallituksen esitysluonnoksessa juurikaan käsitelty eikä perusteltu. Hallituksen esityksen kohdassa 4.2.1 (Taloudelliset vaikutukset) asiasta todetaan seuraavaa: *”Hampun sääntelyä koskevien muutosten myötä hampun uusien hampulajikkeiden kehitykseen liittyvä kasvinjalostustoiminta tulisi kielletyksi. Käytännössä jalostustoimintaa ei ole Suomessa juurikaan harjoitettu, joten ehdotuksen vaikutukset olisivat tältä osin vähäiset. Jalostustoiminnan salliminen edellyttäisi lupamenettelyä, jota ei kuitenkaan tässä esityksessä ehdoteta. Asiaa olisi selvitettävä tulevaisuudessa maa- ja metsätalousministeriön kanssa.”* ja kohdassa 5.1 (Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset) seuraavasti: *”Valvonnan mahdollistamiseksi on kuitenkin päädytty rajaamaan viljeltävien lajikkeiden vaihtoehdot vain EU:n kasvilajikeluettelossa oleviin lajikkeisiin, mikä käytännössä estää uusien lajikkeiden kehittämiseen liittyvän kasvinjalostustoiminnan Suomessa.”* Jälkimmäisestä perustelusta ei käy ilmi, mistä valvonnasta on kyse. Hallituksen esityksestä ei käy myöskään ilmi se, millä perusteilla on päädytty kategoriseen hampun kasvinjalostuksen kieltoon ja millä perusteilla esimerkiksi lupamenettelyä ei ehdoteta. Lisäksi ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia toimijoille ei ole tarkemmin arvioitu.

Hampun kasvinjalostuksen kieltoon johtavaa esitystä ei ole myöskään lainkaan käsitelty hallituksen esityksen ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys” kohdassa 12.3. (Elinkeinonvapaus), vaikka kyse on nimenomaan perustuslain 18 §:ssä tarkoitettusta elinkeinonvapaudesta ja erityisesti yhden elinkeinon harjoittamisen kieltämisestä. Tältä osin on välttämätöntä analysoida ehdotuksen vaikutukset ja ehdotuksen suhteellisuus suhteessa perustuslain 18 §:n säännökseen osiossa ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys”.

Maa- ja metsätalousministeriö ei pidä perusteltuna sitä, että huumausainelain muutoksen yhteydessä kategorisesti kiellettäisiin nykyisin laillinen hampun / hampulajikkeiden kasvinjalostus. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että huumausainelain 7 §:n 3 momenttiin ehdotetuissa sallituissa hampun viljelyn muodoissa edellytyksenä on, että viljeltävä öljy- tai kuituhampulajike on Euroopan unionin virallisessa kasvilajikeluettelossa ja että viljelijä käyttää sertifioitua siementä. Jotta uusi lajike voidaan hyväksyä kasvilajikeluetteluun Suomessa tai jossain muussa Euroopan unionin jäsenvaltiossa, tulee ennen hyväksymistä suorittaa viralliset lajikekokeet ja ns. DUS-kokeet, mikä vaatimus sisältyy Euroopan unionin lainsäädäntöön. Lisäksi Euroopan unionin maataloustukiehdossa edellytyksenä on, että kasvilajikeluetteluun hyväksyttävien lajikkeiden THC-pitoisuus on enintään 0,2 prosenttia.

Ehdotetun huumausainelain 7 §:n 5 momentin mukaan siemenlain 6 §:ssä tarkoitettujen kokeiden tekeminen olisi sallittua, mitä maa- ja metsätalousministeriö pitää edellä sanotun mukaisesti hyvin tarpeellisena. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa kuitenkin, että näitä kokeita edeltää aina kuitenkin monivuotinen kasvinjalostustyö, joka tehdään kasvihuoneessa sekä jalostuslinjojen testaus myös peltokokeissa, mitä ei huumausainelakiin muutoksen seurauksena saisi käytännössä tehdä Suomessa. On

huomattava, että koska Suomen viljelyolosuhteet poikkeavat muun Euroopan viljelyolosuhteista muun muassa lyhyemmän kasvukauden vuoksi, ei eurooppalaisten lajikkeiden viljely meillä ole välttämättä mahdollista. Tästä syystä johtuen Suomen olosuhteisiin on jalostettu paljon vain Suomessa viljeltäviä kasvilajikkeita. Eurooppalaisten lajikekandidaattien tai lajikkeiden osalta on tarpeen testata etukäteen niiden kasvuaikaa ja viljelyarvoa Suomen kasvuolosuhteissa. Viljelyolosuhteisiin ja käyttötarkoitukseen soveltuvan lajikkeen valinnalla on oleellinen merkitys myös viljelyn onnistumisessa ja myös taloudellinen merkitys viljelijöille.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo edellä sanotun mukaisesti, että hampun kasvinjalostuksen kategorinen kieltäminen huumausainelakiin tehtävillä muutoksilla ei ole perusteltua eikä ministeriö kannata hampun kasvinjalostustoiminnan yksiselitteistä kieltämistä. Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan voisi olla mahdollista, että hampun kasvinjalostustoiminta olisi luvanvaraista, Luvanvaraisuus ja sen yhteydessä mahdollinen kasvinjalostustoiminnan tarkempien reunaehtojen määrittely pitäisi kuitenkin rajata koskemaan ainoastaan hampun kasvinjalostustoimintaa eikä muiden kasvilajien kasvinjalostusta. Mahdollisena yhtenä reunaehtona voisi maa- ja metsätalousministeriön alustavan näkemyksen mukaan olla esimerkiksi se, että luvanvaraista kasvinjalostusta olisi sellaisten hampulajikkeiden, joiden osalta on tavoitteena hakea lajike Suomen tai Euroopan unionin viralliseen kasvilajikeluetteluun, kasvinjalostustoiminta.

Ehdotettu uusi huumausainelain 24 b § (Hampun viljelyä ja hampua koskevat poikkeukset ja rajoitukset)

Huumausainelakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 24 b §, jossa säädettäisiin hampun viljelyä ja hampua koskevista poikkeuksista ja rajoituksista. Ehdotetun 2 momentin mukaan: *”Hamppuun, joka on viljelty 7 §:n 3 momentin mukaisesti, ei sovelleta 5 §:n 1 momentissa säädettyjä viennin, kuljetuksen, jakelun, kaupan, käsittelyn, hallussapidon ja käytön kieltoja, jos kyse on teollisesta käytöstä.”*

Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan ei ole täysin selvää, mihin teollisella käytöllä viitataan. Jos kyseistä termiä halutaan pykälässä käyttää, termi ”teollinen käyttö” tulisi määritellä esimerkiksi huumausainelain 3 §:ssä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan on tarve säätää poikkeus teollisen käytön osalta, koska huumausaineyleissopimuksen nojalla hampun kuidun ja siementen hyödyntäminen teollisessa käytössä on sallittua. Hampulla on kuitenkin myös muita muun lainsäädännön nojalla sallittuja käyttötarkoituksia kuin siementen ja kuidun teollinen käyttö, esimerkiksi lehtien hyödyntäminen rehuna. Näiden käyttö on edelleen sallittava voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti.

Maa- ja metsätalousministeriö esittää, että ehdotetun 24 b §:n 2 momentin sanamuotoa täsmennettäisiin / selkeytettäisiin esimerkiksi seuraavasti:

Hamppuun, joka on viljelty 7 §:n 3 momentin mukaisesti, ei sovelleta 5 §:n 1 momentissa säädettyjä viennin, kuljetuksen, jakelun, kaupan, käsittelyn, hallussapidon ja käytön kieltoja, jos kyse on **muussa lainsäädännössä määritellystä / säädetystä laillisesta käytöstä.**

tai

Hamppuun, joka on viljelty 7 §:n 3 momentin mukaisesti, ei sovelleta 5 §:n 1 momentissa säädettyjä viennin, kuljetuksen, jakelun, kaupan, käsitteilyn, hallussapidon ja käytön kieltöjä, jos kyse on **laillisesta kuidun ja siementen tuotannosta tai muun lainsäädännön nojalla sallitusta elintarvike-, rehu- ja kosmetiikkakäytöstä.**

Lopuksi

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että maa- ja metsätalousministeriön edellä esittämät huomiot, kommentit ja muutosehdotukset tulisi ottaa huomioon hallituksen esityksen jatkovalmistelussa ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle budjettilakiaikataulussa syyskuussa 2021.

Käytännössä hampun kasvinjalostustoiminnan kieltämiseen johtavan esityksen osalta hallituksen esityksen perustelujen osassa 4.2.1 todetaan, että *”Jalostustoiminnan salilminen edellyttäisi lupamenettelyä, jota ei kuitenkaan tässä esityksessä ehdoteta. Asiaa olisi selvitettävä tulevaisuudessa maa- ja metsätalousministeriön kanssa.”* Maa- ja metsätalousministeriö suhtautuu edellä sanotun mukaisesti kielteisesti hampun kasvinjalostuksen kategoriseen kieltämiseen. Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriön tulisi selvittää kysymys jatkovalmistelun kuluessa ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle syysistuntokaudella 2021. Maa- ja metsätalousministeriö on valmis osaltaan osallistumaan ennen hallituksen esityksen antamista tehtävään asian jatkovalmisteluun.

Maa- ja metsätalousministeriö tuo lisäksi lähinnä informatiivisena seikkana esiin sen, että johtuen huumausainelain 7 §:n varsin kasuistisesta kirjoitustavasta, kyseistä huumausainelain säännöstä joudutaan jatkossa teknisesti muuttamaan aina, kun Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan rahoituskausi vaihtuu ja mahdollisesti myös rahoituskauden kuluessa, jos Euroopan unionin asetuksia kyseisiltä osin muutetaan rahoituskauden aikana.

Osastopäällikkö

Minna-Mari Kaila

Lainsäädäntöneuvos

Katri Aho