

**Lausunto**

30.4.2021

VN/7340/2021  
VN/7340/2021-OM-16

Sosiaali- ja terveysministeriö

**Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi  
 laeiksi huumausainelain ja sähköisestä lääkemääräyksestä annetun lain 15 §:n muuttamisesta**

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi huumausainelain (373/2008) ja sähköisestä lääkemääräyksestä annetun lain (61/2007) 15 §:n muuttamisesta. Esitysluonnoksessa kaavaillaan huumausainelakiin nykyistä oikeustilaa selkeyttävää sääntelyä hampun viljelystä. Dimetyylitryptamiinia (DMT) sisältävät kasvit määriteltäisiin huumausaineeksi. Huumausainelain mukaista lupasääntelyä selkiytettäisiin ja lupamenettelyihin liittyvää hallinnollista taakkaa kevennettäisiin. Viranomaisten mahdollisuuksia huumausainerikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen parannettaisiin ja muutoksenhakua koskevaa sääntelyä päivitetäisiin. Sähköisestä lääkemääräyksestä annettua lakia muutettaisiin niin, että henkilötietojen suoja olisi paremmin turvattu huumausainelain mukaisessa valvonnassa. Myös huumausainelakiin kaavaillaan eräitä henkilötietojen sääntelyyn liittyviä täsmennyksiä.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

**15 a § Hampun viljelyä koskeva ilmoitus**

Kaavaillun uuden huumausainelain 15 a §:n mukaan hampun viljelystä tulisi tehdä ilmoitus Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuselle. Ilmoitus sisältäisi henkilötietoja. Esitysluonnoksessa ei mainita näiden tietojen tallentamisesta henkilötietorekisteriin, mutta esitysluonnoksen perusteella Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus käyttäisi 15 a §:ssä tarkoitettuja tietoja valvontatoiminnassaan.

Oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että esityksen jatkovalmistelussa kaavailtua sääntelyä selvennetään ja täydennetään siltä osin, kuin kysymyksessä on henkilötietojen käsittely.

**16 § Vastuuhenkilöä ja tämän sijaisia koskevat vaatimukset**

Huumausainelain 16 §:n 1 momenttiin kaavaillaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan luvanhaltijan on annettava vastuuhenkilöille ja heidän sijaisilleen kirjallinen määräys heidän tehtävistään. Voimassa olevan huumausainelain mukaan jokaisessa toimipaikassa, jossa harjoitetaan huumausainelain mukaista lupaa edellyttävää toimintaa, on oltava vastuuhenkilö ja hänellä tarpeellinen määrä sijaisia, jotka luvanhaltija määrää. Vastuuhenkilön ja hänen sijaistensa on oltava täysi-ikäisiä ja sopivia tehtävään. Lisäksi heillä on oltava tehtävän edellyttämät toimivaltuudet ja koulutuksen tai kokemuksen kautta hankittu riittävä ammattitaito.

Kaavaillun säännöksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan säännöksellä turvattaisiin sitä, että nimettävällä vastuuhenkilöllä ja hänen sijaisillaan on tehtävistään selkeä toimenkuva sekä se, että luvanhaltija on huomionnut vastuuhenkilön ja hänen sijaistensa toimeen liittyvien valtuuksien riittävyyden määrätessään huumausainelain noudattamisesta huolehtivan henkilön tehtävän hoitamiseen.

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
 Oikeusministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 25  
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10  
 Helsinki

29 516 001  
 35 829 516 001

916 067 730  
 +358 9 1606 7730

oikeusministerio@om.fi  
 oikeusministerio.fi

Säännöksellä kirjattaisiin lakiin työnantajan veloitteena työnantajan työjohto-oikeuteen kuuluva määräysvallan käyttäminen. Voimassa olevan lainsäädännön täydennyksenä kirjallisen määräyksen antamisen voidaan katsoa parantavan vastuuhenkilöksi ja tämän sijaisiksi määrättyjen oikeusturvaa niissä tilanteissa, joissa olisi mahdollisesti muutoin epäselvää, mitä työnantaja on määrännyt tehtäväksi.

#### 47 § Huumausainelakirikkomus

Huumausainelakirikkomusta koskevaan 47 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 10-kohta. Siinä säädettäisiin rangaistus sille, joka tahallaan tai huolimattomuudesta viljelee hampua 7 §:n 3 tai 4 momentin vastaisesti tai laiminlyö 24 a §:n mukaisen ilmoitus- tai kirjanpitovelvollisuuden.

Viitatussa 7 §:n 3 momentissa säädettäisiin hampun laillisen viljelyn edellytyksistä. Pykälän 4 momentissa säädettäisiin siitä, milloin hampun viljelystä tehtävä ilmoitus on tehtävä ja milloin hampun siemeniä aikaisintaan saa kylvää. Viitatussa 24 a §:n ilmoitusvelvollisuudet koskevat toiminnan muutosta (1 kohta) ja ilmoitusta edellisen vuoden sadosta.

Lakiehdotuksessa hampun viljelystä tehtävistä ilmoituksista on ehdotettu säädettäväksi tavalla, jonka johdosta niiden laiminlyöntiä koskeva rangaistussäännöskin on epätasällinen. Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksesta tehtävästä hampun viljelyä koskevasta ilmoituksesta säädetään 7 §:n 3 momentin b kohdassa yhtenä viljelyn edellytyksenä, sekä uudessa 15 a §:ssä. Kyseiselle virastolle tehtävään ilmoitukseen on 15 a §:n mukaan sisällytettävä tieto siitä, että kunnan maaseutuviranomaiselle ja lähimmälle poliisilaitokselle on tehty 7 §:n 3 momentin b kohdassa edellytetyt ilmoitukset. Jälkimmäisestä ilmoitusvelvollisuudesta maaseutuviranomaiselle ja poliisilaitokselle ei kuitenkaan viitatussa 7 §:ssä selkeästi säädetä. Missään ei myöskään säädetä jälkimmäisille tehtävän ilmoituksen sisällöstä tai kuka sen on velvollinen tekemään, koska 15 a § koskee vain FIMEA:lle tehtävää ilmoitusta.

Säännöksiä, jotka koskevat velvollisuutta ilmoittaa toiminnan aloittamisesta eri tahoille tulisi esityksen jatkovalmistelussa selkeyttää ja säätää niistä nimenomaiset selkeät säännökset. Silloin myös rikkomussäännöksessä ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin rangaistavuus voidaan viittauksin kohdistaa ilmoitusvelvollisuuden perustavaan selkeään säännökseen laillisuusperiaatteen sisältyvän täsmällisyysvaatimuksen edellyttämällä tavalla.

Ehdotetussa 24 b §:ssä säädettäisiin hampun viljelyä ja hampua koskevista poikkeuksista ja rajoituksista. Pykälän 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.

Viljelyn hampun käyttöä teollisesti ei ole 7 §:n 3 momentissa säädetty laillisen viljelyn edellytykseksi eikä ainakaan esityksen perustelujen mukaan tällaista hampun käyttötarkoitusta sisälly mainitussa pykälässä viitattuihin maataloustukia koskeviin EU-asetuksiin tai kansallisiin lakeihin (perustelujen mukaan maataloustukien osalta edellytetään vain, että tavoitteena on korjaus- ja markkinakelpoinen sato). Nyt teollinen käyttö kuitenkin ilmeisesti säädettäisiin ehdotetussa 24 b §:ssä hampun viljelyn jälkeisten jatkotoimien edellytykseksi, koska mikään muu 5 §:n 1 momentissa mainittu poikkeusperuste ei soveltuisi tilanteeseen.

Säännös saattaisi kuitenkin johtaa tulkintaan, jonka mukaan viljelijä viljelee hampua, mutta jos hän ei voi osoittaa sille teollista (jatko)käyttöä, hän ei voi pitää sitä hallussa eikä muutoinkaan käsitellä sitä (kuljettaa, kaupata yms). Avoin kysymys on, mihin rikokseen hän teollisen käytön edellytyksen puutteen vuoksi syyllistyisi. Muuttuuko laillisesti viljelty hamppu, jolle viljelijällä ei ole osoittaa teollista käyttöä, rikoslain 50 luvun 1-2 §:ssä tarkoitetuksi huumausaineeksi, jonka hallussapito, kuljetus, tuonti ja vienti olisi huumausainerikoksena rangaistavaa?

Jos tarkoitus on, että hampua lähtökohtaisesti saisi viljellä vain teolliseen käyttöön, selkeämpää saattaisi olla, että se säädettäisiin 7 §:n 3 momentissa laillisen viljelyn edellytykseksi. Tällainen edellytys kuitenkin asettaisi ehkä viljelijälle ennen viljelyn aloittamista velvollisuuden varmistaa, että hänellä on varmistettuna hampun jatkojalostus teolliseen käyttöön, esim. yksilöity teollinen jatkojalostuslaitos. Esityksessä tulisi silloin arvioitavaksi viljelijälle syntyvä hallinnollinen taakka ja mahdollinen lisäkynnys toiminnan aloittamiselle. Jos taas tarkoitus on vain säätää, että laillisen viljelyn tilanteissa ei sovelleta 5 §:n 1 momentin käsittely- yms. kieltoja, ehdotetun 24 b §:n 2 momentin sanamuotoa voisi olla aiheellista tarkistaa (poistaa edellytys teollisesta käytöstä) vastaamaan tarkoitettua.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että hampun kukintoa ei saa hyödyntää, varastoida tai luovuttaa eteenpäin. Perustelujen mukaan ”hyödyntämisellä tarkoitettaisiin kukinnon käyttämistä raaka-aineena minkä tahansa tuotteen valmistamiseksi. Hampun kukinto sisältää eniten THC:tä

hampun eri osista, minkä vuoksi sen hyödyntäminen, varastointi ja luovuttaminen on kiellettyä jo voimassa olevan huumausainelain nojalla. Asiasta olisi kuitenkin selkeyden vuoksi säädettävä erikseen, koska ehdotetussa laissa mahdollistettaisiin hampun eräiden muiden osien teollinen hyödyntäminen". Jaksossa 5.2 ulkomaisten mallien yhteydessä mainitaan, että hampun kukinto on vuoden 1961 yleissopimuksen nojalla huumausainetta. Jaksossa 2.2.1 todetaan, että hampun kukinnon talteen ottaminen olisi huumausaineen tuotantoa.

Perustelujen johtopäätöksiä ei ole aihetta kyseenalaistaa ainakaan siltä osin, kun kyse on kukinnon hyödyntämisestä huumausaineen tuotannossa. Perustelujen osalta lisäselvennyksiä sen sijaan saattaisi kaivata se, minkä säännöksen nojalla kukinnon hyödyntäminen muuhun kuin huumausainetuotantoon käytettäväksi tulee tai tulisi rangaistavaksi, jos tällainen muu hyödyntäminen on mahdollista.

Huumausainelain 47 §:n rikkomussäännökseen ei ehdoteta viittausta ehdotettavaan uuteen 24 a §:n 3 momenttiin kukintojen hyödyntämisen kiellosta. Hampukasvin kukinnon hyödyntäminen "minkä tahansa tuotteen valmistamiseksi" ei välttämättä olisi rikoslain 50 luvun 1 §:n 1 kohdan mukaan valmistamisena rangaistavaa, jos hyödyntämisen lopputulos ei olisi huumausainetta (1 §:n 1 kohta edellyttää, että tekijä "valmistaa huumausainetta"). Kukinnon hyödyntäminen ei olisi myöskään rikoslain 50 luvun 1 §:n 2 kohdan mukaista viljelyä huumausaineena käytettäväksi, joten sovellettavaksi voinee tulla vain rikoslain 50 luvun 1 §:n 3-5 kohdat (maahantuonti/vienti, levitys ja hallussapito). Esityksen perusteluja – ja mahdollisesti lakiehdotusta – on perusteltua selvittää kiellettäväksi ehdotetun hampun kukinnon hyödyntämisen rangaistavuuden osalta, etenkin muussa käytössä kuin huumausaineen valmistuksessa.

Esityksen perusteluissa todetaan myös, että huumausainelain mukaisia kieltoja ja rajoituksia ei sovelleta hampun siemeniin. Hampun siemeniä ei ole katsottu Suomessa huumausaineeksi. Perustelujen johtopäätös lienee asianmukainen ja oikea, mutta ilmaisu "ei ole katsottu" herättänee lukijassa kysymyksiä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen valossa.

Esityksessä olisi perustelua avata selkeämmin ja kootusti hampukasvin eri osia koskevat kiellot, mihin ne perustuvat (esimerkiksi huumausainesopimusten määräykset) sekä niihin liittyvät rangaistussäännökset siitäkin huolimatta, että nykytilaa ei ehkä kaikilta osin muutettaisi.

Lakiehdotus ehdotetaan tulevaksi voimaan 1.3.2022. Näin esityksen 1. lakiehdotukseen sisältyvää sääntelyä hampun viljelystä voitaisiin soveltaa perustelujen mukaan jo vuoden 2022 kasvukaudella. Esityksessä ei kuitenkaan sisälly perusteluja siitä, miten hampun viljelyn rangaistavuutta tai DMT:n lisäämisestä huumausainelain huumausainelistaan johtuvaa rangaistavuutta tulisi rikoslain ajallista soveltuvuutta koskevan 3 luvun 2 §:n valossa käsitellä.

Esityksessä todetaan, että sen tarkoitus on selkeyttää oikeustilaa hampun viljelyn osalta säätämällä se ilmoituksenvaraiseksi. Selvää ei perustelujen valossa kuitenkaan ole, onko ehdotettu sääntely rangaistavuuden kannalta lievennys vai ankaroitaminen. Jos entistä oikeustilaa on tulkittu niin, että hampun viljely on aikaisemmin ollut rangaistavaa vain rikoslain 50 luvun 1 §:n 2 kohdan mukaisesti huumausaineen käytettäväksi, hampun viljely muuhun tarkoitukseen on ennen ehdotettavan lain voimaan tuloa ollut sallittua. Tällöin lakiehdotus ilmoitusmenettelystä ja siihen sisältyvä 47 §:n kriminalisointi merkitsee sääntelyn ja sen myötä rangaistavuuden ankaroitumista.

Kyseisten tekojen rangaistavuus saa sisältönsä muualta laista, jolloin sovellettavaksi tulee rikoslain 3 luvun 2 §:n 3 momentti. Sen mukaan ennen lain voimaan tuloa tehdyn teon rangaistavuus arvioidaan näissä tilanteissa tekohetkellä voimassa olevien säännösten mukaan, jollei (ehdotetussa) laissa toisin säädetä tai jollei teon sääntely osoita suhtautumisen teon rangaistavuuteen muuttuneen.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä olisi aiheellista selkeyden vuoksi 1. lakiehdotuksessa säätää tai ainakin perusteluissa mainita, että ehdotettuihin muutoksiin tekojen rangaistavuudessa (sekä DMT:n rangaistavuuden että hampun viljelyn osalta) tulee sovellettavaksi rikoslain 3 luvun 2 §:n 3 momentti teon tekohetken laista. Uusia ankarampia säännöksiä voitaisiin siten soveltaa vain lain voimaan tulon jälkeen tehtyihin teoihin.

#### **49 § Muutoksenhaku**

Oikeusministeriö huomauttaa lain 49 §:n yksityiskohtaisista perusteluista, että vaikka voimassa olevan lain 49 §:n 3 momentissa on eritelty, saako muutosta korkeimpaan hallinto-oikeuteen hakea suoraan vai tarvitaanko siihen valituslupa, on tästä huolimatta kaikkiin huumausainelain mukaisiin päätöksiin tarvittu valituslupa hallintoprosessilain voimaantulon jälkeen. Hallintoprosessilain 127 §:n mukaan viittauksella hallintolainkäyttölakiin tarkoitetaan viittausta hallintoprosessilakiin hallintoprosessilain voimaantulon jälkeen, joka tarkoittaa myös sitä, että hallintoprosessilain 107 §:n

1 momentin säännös yleisestä jatkomuutoksenhaun valitusluvanvaraisuudesta on ollut voimassa olevaa lainsäädäntöä myös niiden lakien osalta, joissa viitataan hallintolainkäyttölakiin, 1.1.2020 lähtien.

### **Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jakso**

Esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa kaavailtuja lainsäädäntömuutoksia arvioidaan suhteessa perustuslain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettuun henkilökohtaiseen vapauteen. Esitysluonnoksen mukaan hampun viljelyn kieltäminen esimerkiksi yksityisasunnossa merkitsisi tiettyä rajoitusta henkilön itsemääräämisoikeuteen ja sitä kautta perustuslain 7 §:n 1 momentissa suojattuun henkilökohtaiseen vapauteen. Kaavaillulla sääntelyllä olisi esitysluonnoksen mukaan vaikutuksia henkilön itsemääräämisoikeuteen ja henkilökohtaiseen vapauteen myös siitä syystä, että lakia muutettaisiin määrittelemällä DMT:tä sisältävät kasvit huumausaineiksi.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan kaavailun sääntelyn suhde perustuslain 7 §:n 1 momentissa säädettyyn henkilökohtaiseen vapauteen jää etäiseksi.

Esitysluonnoksessa mainitulla perustuslain 18 §:llä, joka turvaa elinkeinovapautta, voidaan oikeusministeriön näkemyksen mukaan nähdä yhteys kaavailtuun lainsäädäntöön. Hampun viljely olisi sallittua kaavaillussa lainsäädännössä mainituilla ehdoilla, joka sinänsä jo turvaa mahdollisuuden hampun viljelyyn elinkeinotoiminnan tarkoituksessa. Tässä suhteessa kaavailtua elinkeinovapauden rajoittamista ei voi pitää erityisen voimakkaana ja ehdot viljelylle säädettäisiin täsmällisillä yksityiskohtaisilla säännöksillä. Kaavailtujen ehtojen hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta on esitysluonnoksessa perusteltu sillä, että hampun viljely pysyisi valvottuna ja sitä kautta vähentäisi riskiä hampun viljelyyn huumausaineen tuottamisen tarkoituksessa.

Oikeusministeriö pitää asianmukaisena, että esitysluonnoksen todetaan kytkeytyvän perustuslain 19 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä. Kaavaillulla sääntelyllä pyritään suojaamaan ihmisiä, erityisesti nuoria henkilöitä, huumausaineiden aiheuttamilta terveydellisiltä ja sosiaalisilta haitoilta. Tässä suhteessa kaavailtu lainsäädäntö vaikuttaisi siis täyttävän perusoikeuksien rajoittamiselta yleisesti vaaditun painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimuksen. Perustuslain 19 §:n 3 momentin toteutumisen edistäminen nähtävästi myös toteuttaisi perustuslain 22 §:ää, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Jakson alajakson 12.2 otsikko on Yksityiselämän suoja. Oikeusministeriö toteaa, että otsikkona kuvaavampi olisi Henkilötietojen suoja. Mainitussa jaksossa henkilötietojen käsittelyä tulisi perustuslain ohella arvioida myös suhteessa Euroopan unionin yleiseen tietosuojasetukseen ((EU) 2016/679), erityisesti sääntelyliikkumavaran käyttö, henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste ja erityisten henkilötietoryhmien käsittelyä koskeva sääntely. Lisäksi on todettava, että esitysluonnoksessa yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevaa muutosta ei näyttäisi olevan perusteltu lainkaan. Asiaa koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa yhteisrekisterinpitäjyyteen liittyvä sääntely tulisi perustella.

Jaksoon olisi aiheellista lisätä myös lyhyesti maininta perustuslain 8 §:n rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvästä rangaistussäännösten täsmällisuusvaatimuksesta.

Osastopäällikön sijainen,  
Yksikön päällikkö

Tia Möller

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu STM Sosiaali- ja terveysministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikkö Pekka Timonen  
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen  
Ministerin erityisavustaja Jade Malmi