Janne Naapanki
26.4.2021

Lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä (HE 42/2021 vp) eduskunnalle laeksi luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta sekä Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt Arctic International Oy:n toimitusjohtaja Janne Naapankilta (jäljempänä ”lausuja”) lausuntoa asiassa HE 42/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta sekä Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta. Lausuja kiittää mahdollisuudesta lausua edellä mainitusta lakiesityksestä.

Lausuja pitää lakiesityksessä hyvänä sitä, että luonnontuotteiden kerääjien oikeuksista ja luonnontuotekeruualan toimijoiden velvollisuuksista säädettäisiin jatkossa laintasoisesti. Aiemmin voimassa ollutta aiesopimusmenettelyä on osittain rasittanut sen heikko velvoittavuus sekä se, etteivät kaikki toimijat, mukaan luettuna Pohjois-Pohjanmaan työ- ja elinkeinotoimisto (jäljempänä ”TE-toimisto”), ole välttämättä noudattaneet aiesopimuksen ehtoja. Varsinkaan yrityskohtaisten poimijakiintiöiden osalta TE-toimisto ei ole kyennyt perustellusti noudattamaan aiesopimuksen ehtoja.

Tasapuolisen ja tehokkaan kilpailun toteutuminen luonnontuotekeruualalla on ollut tämän vuoksi haastavaa. Kun laissa säädetään yrityksiä koskevista yhteisistä pelisäännöistä selkeästi ja yhdenvertaisesti, kilpailuedun saaminen sääntöjä rikkomalla on huomattavasti vaikeampaa.

Soveltamisala

Lain 2 §:n 1 momentin mukaan lakia sovellettaisiin Suomessa luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten kerääjien oikeudelliseen asemaan sekä kerääjien ja luonnontuotekeruualan toimijoiden keskinäisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Lain tarkoittamalla luonnontuotekeruualan toimijalla voidaan tarkoittaa kolmenlaisia toimijoita: 1) toimijaa, joka on kutsunut kerääjän Suomeen; 2) toimijaa, joka ei ole kutsunut kerääjää Suomeen, mutta joka järjestää itse kerääjille majoituksen, ruokahuollon, keruuvälineet tai ajoneuvot tarkoituksenaan ostaa luonnontuotteita kerääjiltä; ja 3) toimijaa, jonka lukuun toimiva taho järjestää kerääjille majoituksen, ruokahuollon, keruuvälineet tai ajoneuvot tarkoituksena ostaa luonnontuotteita kerääjiltä.

Luonnontuotekeruualan toimijoita koskee luotettavuusedellytys. Mikäli toimija ei ole lain 5 §:n tarkoittamalla tavalla luotettava, ei tämä myöskään voi olla lain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettu luonnontuotekeruualan toimija. On selvää,

että ainoastaan luotettavaksi katsottu toimija voi kutsua kerääjiä Suomeen. Tämän toteutumista käsitellään jäljempänä otsikon Suhde muuhun lainsäädäntöön alla.

Ulkomaalaiset kerääjät voivat siis saapua Suomeen joko luotettavan toimijan kutsumana tai itsenäisesti ilman kutsua. Yleensä kerääjät kutsunut tai tämän lukuun toimiva taho majoittaa kerääjät sekä järjestää heille ruokahuollon ja tarvittavat keruuvälineet. Kerääjillä on myös oikeus lain 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan siirtyä valitsemaansa majoitukseen ja ruokahuoltoon. Saman pykälän 1 kohdan mukaan kerääjillä on oikeus myydä keräämänsä luonnontuotteet haluamalleen taholle. Kerääjät eivät siten ole sidottuja majoittumaan heidät kutsuneen toimijan järjestämässä majoituksessa, eivätkä he ole sidottuja myymään keräämänsä tuotteet heidät kutsuneelle taholle.

Kerääjät voivat siis siirtyä toimijan, joka ei ole kutsunut kerääjiä, majoitukseen sekä myymään keräämänsä luonnontuotteet tälle. Ongelmana lakiesityksessä on kuitenkin se, miten varmistetaan, että sellaiset luonnontuotekeruualan toimijat, jotka eivät ole kutsuneet kerääjiä, ovat lain tarkoittamalla tavalla luotettavia majoittaessaan kerääjiä ja ostaessaan luonnontuotteita. Lain 8 §:n 1 momentin mukaisesti TE-toimisto arvioi, onko toimija lain 5 §:n tarkoittamalla tavalla luotettava. Voiko TE-toimisto tilanteessa, jossa kerääjät haluaisivat siirtyä ei-luotettavan toimijan majoitukseen ja myymään keräämänsä tuotteen tälle, kieltää tai estää kerääjiä siirtymästä tämän toimijan majoitukseen? Voiko TE-toimisto kieltää tai estää ei-luotettavaa toimijaa majoittamasta kerääjiä sekä ostamasta heidän keräämiänsä luonnontuotteita? Edellä kuvatun kaltainen toimivalta merkitsisi osaltaan puuttumista sekä kerääjän että toimijan oikeuksiin.

Lain 9 §:n 1 momentin mukaan työsuojeluviranomaiset valvovat lain säännösten noudattamista. Työsuojeluviranomaisten valvottavia asioita ovat muun muassa kerääjien oikeuksien toteutuminen sekä toimijan velvollisuuksien noudattaminen. Valvonnan toteuttamiseen sovelletaan lakia työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006). Tiettävästi työsuojeluviranomaisten valvottaviin asioihin ei voida katsoa kuuluvan sen valvontaa, että kerääjille majoituksen ja ruokahuollon järjestävä sekä heidän keräämänsä tuotteet ostava toimija on luotettava. Vaikka näin olisikin, ei työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain voida välttämättä katsoa tarjoavan tehokkaita keinoja puuttua ei-luotettavan toimijan järjestämään majoitukseen ja ruokahuoltoon.

Lausujan käsityksen mukaan on mahdollista, ettei laissa säädetyllä luonnontuotekeruualan toimijan luotettavuusedellytyksellä ole välttämättä

tosiasiallista vaikutusta sellaisiin toimijoihin, jotka eivät ole kutsuneet kerääjiä Suomeen. Lakiin ei nähdäksemme sisälly keinoja estää kerääjien siirtyminen ei-luotettavien toimijoiden järjestämään majoitukseen tai ruokahuoltoon. Myös keinot puuttua ei-luotettavien toimijoiden harjoittamaan kerääjien majoitukseen ja luonnontuotteiden ostamiseen voivat olla varsin rajalliset.

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Ulkomaalaiset kerääjät yleensä tarvitsevat viisumin saapuakseen Suomeen. Poikkeuksena tästä ovat tietyt viisumivapaat valtiot. Ulkomaalaislaissa (301/2004) viisumiasioiden käsittelystä on viitattu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) N:o 810/2009, yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta (viisumisäännöstö). Suomella ei ole vielä toistaiseksi käytössä kansallista D-viisumia.

Ulkomaalaiset kerääjät siis saapuvat Suomeen Schengen-viisumilla. Viisumin myöntämisestä säädetään viisumisäännöstössä, joka on suoraan sovellettavaa oikeutta. Mikäli hakija täyttää viisumisäännöstössä säädetyt viisumin myöntämisen edellytykset, on viisumi myönnettävä. Lausujan käsityksen mukaan lainkohdan perusteluihin olisi syytä ottaa maininta siitä, että kerääjien maahantulo perustuu viisumisäännöstöön.

Lakiesityksen mukaan kerääjiä Suomeen kutsuvan luonnontuotealan toimijan on oltava luotettava. Mikäli toimija ei ole luotettava, ei tämä myöskään voisi kutsua kerääjiä Suomeen. Lain alkuperäisessä luonnoksen mukaan ”jos kerääjän maahan kutsuva ostaja ei täyttäisi pykälässä mainittuja edellytyksiä taloudellisia ja luotettavuuteen liittyviä edellytyksiä, kerääjälle ei voitaisi myöntää maahantulolupaa.” Maahantulolupa tarkoittaa tässä tapauksessa Suomen edustuston myöntämää viisumia kerääjälle. Viranomaisilla olisi siten mahdollisuus olla myöntämättä viisumia kerääjälle tai evätä viisumi, mikäli kerääjän kutsunut toimija ei ole lain tarkoittamalla tavalla luotettava.

Ongelmaksi tässä nousee kuitenkin suoraan sovellettavan EU-oikeuden ja lakiesityksen säännösten välinen suhde. Koska Schengen-viisumi on myönnettävä viisumisäännöstön säädettyjen edellytysten täyttyessä, ei ole nähdäksemme mahdollista asettaa kansallisessa lainsäädännössä lisäedellytyksiä tämän viisumin myöntämiselle. Kysymys kuuluukin siten, voiko edellytys, jonka mukaan viisumin hakijan kutsuneen toimijan on oltava lakiesityksen määrittelemällä tavalla luotettava, perustua viisumisäännöstöön. Lausujalla ei ole tähän selkeää vastausta. Tämän lainkohdan suhde viisumisäännöstöön sekä EU-lainsäädännönmukaisuus olisikin syytä selvittää.

Kerääjien oikeudet ja kulujen veloittamista koskevat kiellot

Kerääjillä on lain 5 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti oikeus myydä keräämänsä luonnontuotteet haluamalleen taholle. Kerääjät voivat siten myydä nämä tuotteet myös muulle kuin heidät kutsuneelle luonnontuotekeruualan toimijalle.

Kerääjiä kutsuvan luonnontuotekeruualan toimijan lukuun toimivat koordinaattorit yleensä rekrytoivat kerääjät. Koordinaattorit myös suorittavat kerääjien matkustamiseen liittyviä palveluita. Luonnontuotekeruualan toimijalla on velvollisuus perehdyttää kerääjät. Yleensä perehdytys järjestetään kerääjien lähtömaassa. Lain 7 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan maksun perintä rekrytoinnista sekä Suomeen ja Suomesta pois matkustamiseen liittyvistä palveluista on ehdottomasti kiellettyä. Vastaavasti 3 kohdan mukaan kiellettyä on periä maksua kerääjien perehdyttämisestä.

Kerääjiä kutsunut toimija siis vastaa kerääjien rekrytoinnista, matkojen järjestämisestä ja varaamisesta sekä perehdyttämisestä aiheutuvista kuluista. Tämän vuoksi kerääjiä kutsunut toimija on lähtökohtaisesti heikommassa asemassa ostajien kilpailuttamistilanteessa. Toimija, joka ei ole kutsunut kerääjiä, ei taas joudu ollenkaan vastaamaan kerääjien kutsumisesta aiheutuneista kuluista.

Kerääjien kutsuminen voi siten muodostua kutsujan kannalta kannattamattomaksi toiminnaksi, mikäli riskinä on se, että kutsutut kerääjät myyvät keräämänsä luonnontuotteen toisille toimijoille. Lakiesitystä olisikin syytä muuttaa siten, että kerääjiä kutsuneen toimijan kantamaa riskiä kompensoidaan. Tämä voisi esimerkiksi tapahtua siten, että toimijaa saa veloittaa kohtuulliset rekrytointikulut kerääjältä. Aiesopimukseen mukaan juuri näin on voitu toimia. Toinen vaihtoehto olisi, että kerääjät kutsunut toimija saa veloittaa edellä mainitut kulut tai osan niistä siltä toimijalta, jolle kutsutut kerääjät myyvät keräämänsä luonnontuotteet.

Lausuja myös huomauttaisi siitä, että vaikka laki kieltää kulujen veloittamisen kerääjien perehdyttämisestä, on lainkohdan perusteluissa esitetty, että kohtuullinen veloitus ennen Suomeen lähtöä järjestettävästä perehdytystilaisuudesta voi olla esimerkiksi 30 euroa kerääjältä (HE 42/2021 vp, s. 24). Tämä herättääkin hieman epäselvyyttä siitä, saavatko luonnontuotekeruualan toimijat veloittaa kerääjien perehdyttämisestä aiheutuvia kuluja. Lainkohtaa ja sen perusteluja olisi tältä osin syytä täsmentää.

Toimijan velvollisuudet ja niiden noudattamisen valvonta

Luonnontuotekeruualan toimijan velvollisuuksista kerääjiä kohtaan säädetään lain 6 §:ssä. Lainkohdan 1 momentin 6 kohdan mukaan toimijan on tullut huolehtia siitä, että luonnontuotteiden sisäänostohinnat ovat kerääjien tiedossa ennen saapumista Suomeen.

Velvollisuuden toteuttaminen edellä kuvatun sisältöisenä saattaa muodostua toimijoiden osalta kohtuuttomaksi ja mahdottomaksi, koska luonnontuotteiden hinnat määräytyvät markkinaehtoisesti. Toimijat eivät voi siten ennustaa ennen kerääjien saapumista Suomeen sitä, millaiseksi luonnontuotteiden hinnat muodostuvat satokaudelle. Aiesopimukseen tällaista velvollisuutta ei ole sisältynyt, vaan yritysten velvollisuutena on ollut huolehtia siitä, että luonnontuotteiden ostohinnat ovat kerääjien tiedossa ennen lähtöä poimintapaikalle. Lisäksi yritykset ovat huolehtineet siitä, etteivät ostohinnat laske poimintapäivän aikana.

Lausuja esittääkin, että velvollisuus sisäänostohintojen ilmoittamisesta ennen kerääjien saapumista Suomeen, poistetaan tai sen sisältöä muutetaan. Kohtaa voitaisiin esimerkiksi muuttaa siten, että toimijoiden tulisi ilmoittaa kerääjille sisäänostohintojen vaihteluväli tai aiempina vuosina toteutuneet sisäänostohinnat.

TE-toimiston tehtävät ja oikeusturva

Lain 8 §:n 1 momentin mukaisesti TE-toimisto arvioi luonnontuotekeruualan toimijoiden lain 5 §:n tarkoittamaa luotettavuutta. Arvio tehdään vuodeksi kerallaan. TE-toimiston tekemä päätös on muutoksenhakukelpoinen eli siihen voi vaatia oikaisua lain 12 §:n 1 momentin nojalla.

Lain 8 §:n 2 momentin mukaan TE-toimisto voi antaa edustustolle sekä työsuojeluviranomaisille lausuntoja toimijoiden luotettavuudesta, keruuansioiden maksamisesta ja kulujen veloittamista koskevien kieltojen noudattamisesta. Lainkohdan perusteluissa on viitattu aiesopimuksen lausuntomenettelyyn. Laissa ei ole säädetty tarkemmin TE-toimiston lausuntojen sisällöstä tai niiden mahdollisesta muutoksenhakukelpoisuudesta.

Aiesopimusmenettelyssä TE-toimisto on antanut edustustoille yrityskohtaisia lausuntoja koskien aiesopimuksen noudattamista yrityksessä sekä yrityksen kykyä noudattaa ja huolehtia aiesopimuksen mukaisista velvollisuuksista. Lausunnossaan TE-toimisto on myös esittänyt yritykselle niin kutsuttua poimijakiintiötä seuraavalle poimintakaudelle eli tiettyä määrää luonnonmarjapoimijoita, jotka yritys voi kutsua Suomeen. Viisumeita ulkomaalaisille poimijoille myöntävät edustustot eivät ole pääsääntöisesti poikenneet esitetystä poimijakiintiöstä. Koska kyseessä on ollut lausunto, ei

yrityksillä ole ollut mahdollisuutta muutoksenhakuteitse saattaa niitä kriteerejä, joiden perusteella yritykselle on määrätty tietty poimijakiintiö, ylemmän viranomaisen tai tuomioistuimen arvioitavaksi.

Luonnontuotekeruualan toimijan raaka-aineiden saatavuus ja talteenotto ovat suoraan riippuvaisia toimijan kutsumien kerääjien määrästä. Esitetyllä poimijakiintiöllä on välitön vaikutus yrityksen elinkeinon harjoittamiseen. Yrityskohtaisten kerääjäkiintiöiden arvioinnissa ja määrittämissä voi siten olla kyse julkisen vallan käytöstä yrityksiin nähden (HE 1/1998 vp, s. 74)

Lakiesitys näyttäisikin jättävän tämän lausuntomenettelyn voimaan. TE-toimisto voisi siis edelleen antaa luonnontuotekeruualan toimijoita koskevia lausuntoja, joissa mahdollisesti esitetään tiettyä määrää kerääjiä tai kerääjäkiintiötä, Suomen edustustoille. Vaikka toimija katsottaisiin lain tarkoittavalla tavalla luotettavaksi, ei tämä välttämättä takaa sitä, että toimija saa tietyn määrän kerääjiä tai yhtään keräjää Suomeen, mikäli se määrä kutsutuista kerääjistä, joille myönnetään viisumi, määräytyy TE-toimiston lausunnon ja esitetyn kerääjäkiintiön perusteella. TE-toimistolla saattaisikin muodostua toimivalta ikään kuin tehdä tyhjäksi toimijan katsomisen luotettavaksi esimerkiksi esittäessä lausunnossaan, ettei yhdellekään toimijan kutsumista kerääjistä tulisi myöntää viisumia. Koska lausunnon sisällöstä ja sen antamisessa huomioiduista kriteereistä ei ole lain- tai asetuksentasoisia säännöksiä, on mielivallan mahdollisuutta pidettävä ilmeisenä.

Lausuja pitääkin merkittävänä ongelmana lakiesityksessä, ettei niitä kriteerejä, joita TE-toimisto lausunnossaan huomioi ja arvioi, ole säädetty laissa. Tämän voidaan katsoa heikentävän viranomaistoiminnan avoimuutta luonnontuotekeruualalla sekä lisäävän riskiä toiminnan mielivaltaisuudesta. Lakiesitystä olisikin lausujan käsityksen mukaan syy muuttaa niin, että itse lakitekstissä tai sen perusteluissa ilmaistaan selkeästi lausunnon sisältö, kuten esitys kerääjäkiintiöstä. Lisäksi lainkohdassa tai sen perusteluissa olisi syytä määritellä kriteerit, joita lausunnon antamisessa, ja mahdollisen kerääjäkiintiön määrityksessä, huomioidaan ja arvioidaan.

Ongelmallista on myös, ettei lausuntoon tai siinä esitettyyn kerääjäkiintiöön voi hakea muutosta, koska kyseessä ei ole muutoksenhakukelpoinen päätös. Lausujan huolena onkin, että muutoksenhakumahdollisuus toimijan luotettavuutta koskevasta päätöksestä ei riittävästi takaa toimijoiden oikeusturvaa. Vaikka lausuntomenettelyssä onkin osittain kyse TE-toimiston suorittamasta arvioinnista toimijaa koskien, ei annettua lausuntoa voida välttämättä katsoa muutoksenhakuoikeuden ulkopuoliseksi. Perustuslakivaliokunta lausunnossaan (PeVL 32/2012 vp) koskien hallituksen esitystä (HE 133/2012 vp) eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja

yrityspalvelusta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta on arvioinut muutoksenhakuoikeutta työ- ja elinkeinotoimistojen tosiasiallisesta hallintotoimista. Valiokunnan kannanoton mukaan yksilöä koskeva ratkaisu, joka tehty tosiasiallisen hallintotoimen, kuten asiantuntija-arvion tai yritykselle annettavien asiantuntijapalvelujen yhteydessä, on sellainen viranomaisen päätös, josta saa lähtökohtaisesti valittaa (PeVL 32/2012 vp, s. 5).

TE-toimiston lain 8 §:n 2 momentin perusteella antama lausunto luonnontuotekeruualan toimijaa koskien voitaisiin siis lähtökohtaisesti katsoa tosiasialliseksi hallintotoimeksi, joka rinnastuu esimerkiksi asiantuntija-arvioon tai yritysten asiantuntijapalveluihin. Mikäli lausunnon antamiseen sisältyy kuitenkin toimijaa koskevan ratkaisun tekeminen, kuten esimerkiksi tietyn kerääjäkiintiön määrittäminen, voidaan tämä kerääjäkiintiön määritys lausunnossa mahdollisesti katsoa edellä mainitun perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti viranomaisen tekemäksi, valituskelpoiseksi, päätökseksi. Muutoksenhakuoikeuden ulottamista myös TE-toimiston lain 8 §:n 2 momentin perusteella antamiin lausuntoihin olisi siten syytä selvittää lakiesityksessä.

Kunnioittavasti,

Janne Naapanki
toimitusjohtaja
Arctic International Oy