Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle | Selvitys 22.12.2022 | VN/23842/2022 | 1/11

Selvitys luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta annetun lain vaikuttavuudesta

1 Eduskunnan ponsi

Hallitus esitti eduskunnalle lakia luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta sekä Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamista (HE 42/2021). Lainmuutosten tavoitteena oli parantaa luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellista asemaa sekä tasapuolistaa luonnontuotealalla toimivien yritysten kilpailumahdollisuuksia. Esityksen nojalla säädettiin muun muassa uusi laki 487/2021, joka tuli voimaan 14.6.2021.

Eduskunta on vastauksessaan (EV 70/2021 vp – HE 42/2021 vp) hyväksynyt seuraavan lausuman:

> *Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta annetun lain vaikuttavuutta ja antaa asiasta selvityksen työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle vuoden 2022 loppuun mennessä.*

2 Hallituksen selvitys

2.1 Tausta

Luonnontuotteiden teollinen talteenotto Suomessa on vuodesta 2005 lähtien nojautunut voimakkaasti Thaimaasta Suomeen kutsuttaviin kerääjiin. Thaimaasta on tullut viime vuosina Suomeen luonnontuotteiden keruuseen noin 2 500 henkilöä vuosittain. Koronavirusepidemian takia Thaimaa kuitenkin rajoitti luonnontuotteiden kerääjien maasta lähtöä Thaimaasta satokaudella 2020 ja 2021. Suomeen on tullut jonkin verran luonnontuotteiden kerääjiä myös Ukrainasta.

Luonnontuotteiden keruu on jo vuosien ajan ollut Suomessa yksi ihmiskaupan ja hyväksikäytön riskiala. Osa kerääjistä on kielitaidottomina, turvaverkottomina, vähäisellä koulutuspohjalla varustettuina ja velkaisina hyvin haavoittuvassa asemassa. Kutsujayrityksistä riippuvaisina kerääjien tosiasialliset mahdollisuudet suojautua hyväksikäytöltä ja puolustaa oikeuksiaan ovat usein heikot.

Syksystä 2014 lähtien viranomaisten ja viisumikutsujayritysten välillä on sovellettu luonnontuotteiden keruun aiesopimusmenettelyä. Menettelyn tavoitteena on tasapuolistaa yritysten kilpailutilannetta ja parantaa kerääjien olosuhteita ja ansiomahdollisuuksia. Aiesopimusmenettelyn myötä näitä tavoitteita on osin saavutettu. Ongelmana on kuitenkin ollut aiesopimuksen heikko velvoittavuus ja menettelyn hidas reagointi epäkohtiin.

Edellä mainitut olivat keskeisiä perusteluja luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta annetulle laille (487/2021, jäljempänä *marjanpoimintalaki*).

Selvityksen antamista varten työ- ja elinkeinoministeriö pyysi lausunnon seuraavilta tahoilta syyskuussa 2022: Ulkoministeriö, oikeusministeriö, sisäministeriö/maahanmuutto-osasto, poliisiosasto, pelastusosasto, maa- ja metsätalousministeriö/luonnonvaraosasto, sosiaali- ja terveysministeriö/TTO, SVO, TUTO, ympäristöministeriö/asuminen, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Suomen suurlähetystö Bangkok, ELY-keskukset, TE-toimistot, Aluehallintovirastot, Maahanmuuttovirasto, Ruokavirasto, Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Kuntatyönantajat KT, Kuntaliitto, Luonnontuoteteollisuusyhdistys LTY, Maa- ja metsätaloustuottajien keskusjärjestö MTK, Svenska Lantbruksproducenternas Förbund SLC, Arktiset aromit ry, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, Ihmisoikeusliitto ry ja Rikosuhripäivystys.

Lausunnon antoivat ulkoministeriö, oikeusministeriö (Ihmiskaupan vastaisten toimien koordinaattori), sosiaali- ja terveysministeriön työ- ja tasa-arvo-osasto, ympäristöministeriö, Aluehallintovirastot (yhteinen lausunto), Pohjois-Pohjanmaan työ- ja elinkeinotoimisto, Kainuun työ- ja elinkeinotoimisto, Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK, Elintarviketeollisuusliiton luonnontuoteteollisuusyhdistys LTTY, Maaseudun Työnantajaliitto MTA, Maa- ja metsätaloustuottajien keskusjärjestö MTK, Svenska Lantbruksproducenternas Förbund SLC, Hedelmän ja marjanviljelijäin liitto HMML ja Suonenjoen Seudun Marjanviljelijäin yhdistys - SSMY (yhteinen lausunto), Arktiset aromit ry, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä sekä Rikosuhripäivystys RIKU.

Seuraavat tahot ilmoittivat, etteivät heillä ole lausuttavaa asiasta tai tietoja lain vaikuttavuuden arvioimiseksi: Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Ruokavirasto, Hämeen työ- ja elinkeinotoimisto, Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto, Maahanmuuttovirasto, sisäministeriön maahanmuutto-osasto, maa- ja metsätalousministeriö ja Elinkeinoelämän keskusliitto EK.

Monet lausunnon antaneista tahoista korostivat, että koska marjanpoimintalakia on sovellettu vain kahden satokauden ajan (2021 ja 2022) lain vaikuttavuutta on vaikea arvioida luotettavasti vielä tässä vaiheessa. Erityisen haasteellista lain vaikutusten arviointi on työsuojeluviranomaiselle, koska lain valvonta on työsuojeluviranomaiselle uusi tehtävä.

Useat lausunnon antaneista, kuten ulkoministeriö ja Arktiset Aromit ry katsoivat, että marjanpoimintalaki on tervetullut ja parantaa kerääjien oikeudellista asemaa.

2.2 Marjanpoimintalain tavoitteiden toteutuminen

Marjanpoimintalain tavoitteena on parantaa luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellista asemaa, tukea harmaan talouden torjuntaa, lisätä ansiomahdollisuuksia ja pienentää hyväksikäytön riskiä sekä myös tasapuolistaa luonnontuotealan yritysten kilpailumahdollisuuksia.

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori piti keskeisenä lausunnossaan, että ihmiskauppaa ja hyväksikäyttöä ehkäistään ja havaittuihin epäkohtiin myös luonnontuotealalla puututaan. Hyvä edistysaskel tähän suuntaan on työsuojeluviranomaisen uusi toimivalta valvoa marjanpoimintalain noudattamista. Työsuojeluviranomainen voi kerääjien tukikohdissa myös jakaa tietoa kerääjien oikeuksista sekä yhteiskunnan toiminnasta ja avunsaantikanavista Suomessa

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän mukaan auttamisjärjestelmään on kuitenkin myös marjanpoimintalain voimaantulon jälkeen tullut kerääjiä koskevia yhteydenottoja. Auttamisjärjestelmään on yhä ohjautunut ulkomaalaisia kerääjiä. Auttamisjärjestelmän arvion mukaan uudella lainsäädännöllä ei ole tosiasiallisesti pystytty turvaamaan ainakaan kaikkien luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellista asemaa ja tosiasiallisia ansaintamahdollisuuksia.

Auttamisjärjestelmälle syntyneen kuvan perusteella vaikuttaa siltä, että luonnontuotteita keräämään tuleva ulkomaalainen kantaa edelleen varsin suuren riskin siitä, minkälaiset ansiot hänelle tosiasiallisesti poimimisesta jäävät.

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori katsoo, että on sekä kerääjien että laillisesti ja asianmukaisesti toimivien yritysten näkökulmasta tärkeää, että marjanpoimintalain toimivuutta seurataan ja tarvittaessa ryhdytään toimenpiteisiin lainsäädännön ja käytäntöjen kehittämiseksi.

Luonnontuoteteollisuusyhdistys LTTY pitää marjanpoimintalakia parannuksena aiemmin sovellettuun aiesopimusmalliin nähden, kun tarkastellaan lain vaikutuksia alan yritysten tasapuolisen toiminnan edellytyksiin. Aiesopimusmalli toi pelisääntöjä luonnontuotteiden keruuseen, mutta koska se ei ollut juridisesti osapuolia sitova, se ei tuonut riittävästi selkeyttä yritysten toimintaympäristöön. Marjanpoimintalaki on parannus aiempaan, koska nyt on juridisesti vahvistettu eri osapuolien velvollisuudet ja oikeudet. Myös viranomaisvalvonta on tehostunut ja sitä tehdään aiempaa suunnitelmallisemmin.

Luonnontuoteteollisuusyhdistys LTTY:n mukaan yritysten toimintaympäristön ennustettavuuden kannalta on tärkeää, etteivät säännöt koko ajan muutu. Elintarvikealan yrityksillä on maailmanpoliittisen tilanteen muuttumisen seurauksena paljon haasteita, jotka liittyvät esim. energiakustannuksiin, raaka-aineiden saatavuuteen ja kustannuksiin sekä logistiikkaan. Uudesta laista ja sen käytännön toimeenpanosta on tärkeä edelleen koota lisää tietoa tulevina vuosina.

Arktiset Aromit ry:lle lain vaikutukset ovat näyttäytyneet niin, että keruukaudella 2022 negatiiviset tai huolestuneet yhteydenotot ulkomaiseen marjanpoimintaan liittyen ovat loppuneet lähes kokonaan. Tämän voi katsoa olevan sekä marjayritysten tasapuolisemman toiminnan, kuten poimijoiden ohjeistuksen, että kattavamman viranomaistoiminnan ansiota. Arktiset Aromit ry:n näkökulmasta myös viestintä laista ja yhteistyö eri viranomaisten kanssa on ollut toimivaa, mikä turvaa alan toiminta-edellytyksiä ja poimijoiden asemaa.

Kainuun työ- ja elinkeinotoimisto totesi lausunnossaan, että marjanpoimintalaki näyttää parantaneen ulkomaalaisten marjanpoimijoiden asemaa ja tasapuolistaneen luonnontuotealalla toimivien yritysten kilpailumahdollisuuksia. Kainuun työ- ja elinkeinotoimiston tietoon ei ole tullut ulkomaalaisten oikeudelliseen asemaan liittyviä rikkomuksia tai epäkohtia ja toteaa lisäksi, että suurimmat epäkohdat ovat poistuneet uuden lainsäädännön myötä.

2.3 Marjanpoimintalain vaikutukset viranomaistoimintaan

Marjanpoimintalaissa säädetään valvovien viranomaisten (työ- ja elinkeinotoimisto ja työsuojeluviranomainen) tehtävistä ja toimivalloista.

Työ- ja elinkeinotoimiston (jäljempänä *TE-toimisto*) marjanpoimintalain mukainen vastuu kohdennettiin työ- ja elinkeinoministeriön määräyksellä Pohjois-Pohjanmaan TE-toimistolle. TE-toimisto seuraa marjanpoimintalain mukaisten luonnontuotekeruualan toimijaa koskevien edellytysten täyttymistä, antaa ulkomaalaisille kerääjille ja luonnontuotekeruualan toimijoille yhdessä työsuojeluviranomaisten kanssa neuvontaa lain soveltamisesta, ulkomaalaisten luonnontuotekeruualan viranomaisvastuista ja ohjaa asioimaan asiassa toimivaltaisen viranomaisen luo. TE-toimisto antaa päätöksen luonnontuotekeruualan toimijan luotettavuudesta, seuraa kerääjän ansioiden maksamista ja kulujen veloittamista koskevien kieltojen noudattamista sekä antaa niistä edustustolle tai työsuojeluviranomaisille näiden pyynnöstä lausunnon.

Pohjois-Pohjanmaan TE-toimistolle kohdennettiin 2 uutta htv:tä marjanpoimintalain mukaisten tehtävien hoitamiseen 20.9.2021 alkaen. Työsuojeluviranomainen on marjanpoimintalain voimaantulon jälkeen kohdentanut valvontaresursseja marjanpoimintalain valvontaan. Pohjois-Suomen Aluehallintovirasto koordinoi marjanpoimintalain noudattamisen valvontaa, ja kaikissa Aluehallintovirastoissa on nimetty marjalain osa-aikainen vastuutarkastaja.

2.4 Lausunnoissa esiin nostettuja yksityiskohtia

2.4.1 Kerääjän tiedonsaanti oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan

Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto on havainnut, että kerääjän lähtömaa vaikuttaa merkittävästi kerääjän oikeuksien toteutumiseen käytännössä. Thaimaalaiset kerääjät eivät käytännössä juurikaan pysty hyödyntämään oikeuttaan myydä keräämänsä luonnontuotteet valitsemalleen taholle tai vaihtamaan luonnontuotekeruualan toimijaa. Ukrainalaisten kerääjien kohdalla edellä mainittujen oikeuksien käyttäminen on Pohjois-Pohjanmaan TE-toimiston tietojen mukaan yleisempää johtuen keskimäärin thaimaalaisia paremmasta koulutustaustasta ja kielitaidosta.

Työsuojeluviranomaisen valvonnassa on havaittu, että kerääjillä ei useinkaan ole tosiasiallista mahdollisuutta myydä luonnontuotteita muille tahoille. Toimijoilla on usein samat hinnat eikä alueella välttämättä ole muita ostajia. Leirit ovat usein syrjäisillä alueilla, kerääjillä ei ole kielitaitoa eikä paikallistuntemusta. Käytännössä kerääjät osaavat vain thain kieltä, eikä heillä ole keinoja tai uskallusta lähestyä viranomaisia. Kerääjillä tulisi olla toimijoiden antaman perehdytyksen ja viranomaisten tarkastuskäyntien takia paremmin tiedossa ne viranomaistahot, joiden puoleen kääntyä ongelmatilanteessa ja antaa palautetta.

Valvonnassa on myös havaittu toimijoiden edustajien, koordinaattoreiden tai leirien johtohahmojen kieltäneen marjojen myymisen muille tahoille. Valvonnassa on havaittu toimijoiden käyttävän koordinaattoria toiminnan toteuttamiseen ja siten ulkoistavat vastuutaan. Työsuojeluviranomaisella ei ole toimivaltaa valvoa koordinaattorin toimintaa, joten valvontaan jää tältä osin katvealue. Tämä on vakava puute ja mahdollistaa osaltaan kerääjien hyväksi käyttämisen.

2.4.2 Jokamiehen oikeudet

Marjanpoimintalain 6 §:n nojalla luonnontuotekeruualan toimijalla on velvollisuus muun muassa perehdyttää kerääjä jokamiehenoikeuksiin ja pitää kerääjälle tarjolla majoitus, joka täyttää terveydensuojelulaissa (763/1994) säädetyt vaatimukset.

Ympäristöministeriö kertoo lausunnossaan, että ympäristöministeriön tietoon tulee edelleen tapauksia, joissa luonnontuotteita keräävät ulkomaalaiset eivät ole osanneet toimia jokamiehenoikeuksia ja -velvollisuuksia noudattaen. Tapaukset liittyvät useimmiten laittomaan tulentekoon, roskaamiseen, liikkumiseen ja poimimiseen pihapiireissä tai niiden välittömässä läheisyydessä sekä poimintatapojen aiheuttamiin kasvustovaurioihin. Tämän vuoksi ympäristöministeriö korostaa luonnontuotekeruualan toimijalle säädettyä velvollisuutta perehdyttää kerääjä jokamiehenoikeuksiin ja -velvollisuuksiin. Perehdytyksessä tulee varmistaa, että ulkomaalainen kerääjä ymmärtää jokamiehenoikeuksiin kytketyt kiellot, rajoitteet ja velvoitteet ja osaa toimia näitä noudattaen.

2.4.3 Arvio toimijan luotettavuudesta

Työsuojeluviranomaisen ja SAK:n mukaan marjanpoimintalain mukaisella luotettavuusedellytyksellä on vaikutusta kerääjien oikeusturvan näkökulmasta. Erityisen tärkeää on, että toimija pystyy maksamaan kerääjän ansiot ajallaan ja täysimääräisesti sekä huolehtimaan velvollisuuksistaan kerääjiä kohtaan. Taloudellisen luotettavuuden vaatiminen kaikilta luonnontuotekeruualan toimijoilta on todennäköisesti vähentänyt kilpailun vääristymistä ja parantanut siten asianmukaisesti toimivien alan toimijoiden toimintaedellytyksiä.

2.4.4 Työsuojeluviranomaisen valvonnasta

Työsuojeluviranomaisen valvomat asiat (oikeudet, perehdytys, välineiden tarjoaminen) ovat sen luonteisia, että käytännössä asioiden hoidosta lain mukaisesti on mahdoton varmistua asiakirjoista tai pelkästään toimijan edustajaa kuulemalla. Käytännössä tarkastus edellyttää aina kerääjien kuulemista. Suurin osa kerääjistä on thaimaalaisia. He eivät tarkastushavaintojen mukaan ymmärrä usein kuin omaa äidinkieltään ja luetun ymmärtämisessä voi olla puutteita. Käytännössä tarkastukset joudutaan tekemään tulkin kanssa.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon mukaan työsuojeluviranomainen teki vuonna 2021 yli 1 500 ulkomaisen työvoiman käytön tarkastusta ja valvonnassa keskityttiin erityisesti työsuhteen vähimmäisehtoihin. Luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten osalta työsuojeluvalvonnan haasteina on tarkastusten suorittaminen toiminnan harjoittamisen tapahtuessa laajalla alueella ja usein syrjäisissä paikoissa, luonnontuotteiden kerääjien hyvin heikko kielitaito sekä kerääjien työskentely met-

sässä hyvin varhaisesta aamusta myöhään iltaan. Laki on ollut voimassa vasta lyhyen ajan, joten käytettävissä ei ole kovin paljon tietoja ja kokemuksia, mutta työsuojeluviranomaisen tarkastuksilla on kuitenkin havaittu paljon puutteita lain noudattamisessa.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan työsuojeluviranomaisen havaintojen perusteella toimialalla toimintamallit ovat uuden lain johdosta vielä jonkinlaisessa kehitysvaiheessa. Työsuojeluviranomainen on puolestaan kehittänyt omaa valvontatoimintaa ja valvontaa on tehostettu muun muassa aloittamalla valvonta aiemmin keruukaudella, lisäämällä tarkastuksilla tulkin käyttöä ja parantamalla eri kielisten tietomateriaalien laatua sekä tarkentamalla toiminnanharjoittajan ilmoitusmenettelyä.

2.4.5 Eri viranomaisten yhteistyö

Toimivalta lain valvonnan osalta on jaettu pääasiassa työsuojeluviranomaisen ja TE-toimiston kesken. Työsuojeluviranomainen on lisäksi pyrkinyt tekemään valvontaa mahdollisimman paljon yhteistyössä poliisin ja pelastusviranomaisten kanssa. Nämä toimintamallit ovat vielä kehitysvaiheessa.

Työsuojeluviranomaisen mukaan prosessia työsuojeluviranomaisen ja TE-toimiston välillä tulisi selkeyttää. Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto katsoo, että TE-toimiston tulisi voida antaa lausunto työsuojeluviranomaiselle tai edustustolle näiden sitä pyytämättä, mikäli TE-toimisto havaitsee lain 5 ja 7 §:n edellytysten täyttämisessä toimijoiden kohdalla puutteita. Työsuojeluviranomainen ei voi tietää keiden toimijoiden toiminnassa TE-toimisto on havainnut puutteita, joten työsuojeluviranomainen ei tiedä mitä lausuntoja sen tulisi pyytää. Marjanpoimintalain 8 §:n 2 momentti edellyttää lausunnon antamiselta työsuojeluviranomaisen tai edustuston pyyntöä. Työsuojeluviranomaisen lausunnon mukaan marjanpoimintalain 8 §:n 2 momenttia tulisi muuttaa siten, että TE-toimisto antaa lausunnon työsuojeluviranomaiselle, mikäli havaitsee toimijan toiminnassa puutteita.

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori pitää tärkeänä, että työsuojeluviranomaisten ja TE toimiston kokemuksista ja havainnoista viedään tietoa muille viranomaisille ja että tuloksista viestitään myös julkisuuteen.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan ulkomaisen työvoiman valvonnassa kehitetään edelleen myös viranomaisyhteistyötä. Vuonna 2021 tehtiin ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyen yli 300 tarkastusta yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.

2.4.6 Luonnontuotekeruualan toimijan velvollisuudet

Luonnontuotealan toimijalle syntyy lain myötä yhteistyövelvollisuus, perehdyttämisvelvollisuus sekä velvollisuus varmistaa kerääjän mahdollisuus antaa palautetta toimijalle itselleen sekä toimivaltaiselle viranomaiselle. Rikosuhripäivystyksen lausunnon mukaan näiden velvollisuuksien täyttämisen valvonta on kuitenkin käytännössä erittäin haasteellista ja perehdyttämis- sekä yhteistyövelvollisuuden täyttämättä jättäminen todetaan pääasiassa kerääjien antamalla palautteella, jonka antamismahdollisuus varmistetaan lain esitöiden mukaan toimivaltaisten viranomaisten yhteystietojen pitämisellä näkyvillä.

Rikosuhripäivystyksen mukaan, vaikka maksun ottaminen kerääjän perehdyttämisestä, rekrytoinnista sekä Suomeen ja Suomesta pois matkustamiseen liittyvistä palveluista on kiellettyä, voi lain esitöiden mukaan kuitenkin periä kohtuullisia maksuja kotimaassa ennen Suomeen tuloa järjestettävistä perehdytyksistä. Tämä jättää huomattavan riskin väärinkäytöksille ja maksuja on asiakkailta saatujen tietojen mukaan myös peritty. On selkeämpää, jos maksujen periminen perehdyttämisestä olisi kokonaan kielletty ja tästä tiedotettaisiin kerääjille systemaattisesti.

Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto katsoi lausunnossaan, että kerääjien minimiansiotaso tulisi olla säädettynä marjanpoimintalaissa. Nykyinen laki ei määrittele ulkomaisten luonnontuotteiden kerääjien keruuansion vähimmäistasoa mitenkään, kuten aiemmin sovelletussa toimialan aiesopimuksessa, ja minimiansion osalta ansioseurannassa nojataan edelleen aiesopimuksen minimiansion määräytymiseen Schengen-viisumisäännöstön mukaisesti.

Rikosuhripäivystys esitti, mikäli luonnontuotekerääjien osalta ei säädetä työsuhteisuudesta, olisi vähintään tarpeen säätää siitä, että kerääjälle toimitetaan ennalta kirjallinen arvio ansaintamahdollisuuksista sekä kaikista esimerkiksi matka-, majoitus- ja työvälinekustannuksista, jolloin kerääjällä olisi todellinen mahdollisuus arvioida matkan kannattavuutta jo ennen lähtöä sekä vedota kuluarvioon myöhemmin, mikäli häneltä perittävät kulut ovatkin huomattavasti ennalta ilmoitettua suuremmat. Lisäksi tulisi harkita myös kustannuslaskelman toimittamisvelvollisuutta työsuojeluviranomaiselle.

TE-toimisto ja työsuojeluviranomainen katsoivat, että luonnontuotekeruualan toimijan velvollisuudet (marjanpoimintalain 6 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohta) eivät ole riittävän yksityiskohtaisia, verrattuna erityisesti aiemmin noudatettuun aiesopimusmenettelyyn. Toimijalla on esimerkiksi velvollisuus pitää kerääjälle tarjolla keruuvälineet ja -varusteet. Käytännössä valvonnassa on havaittu tulkintaerimielisyyksiä siitä, mitä laissa tarkoitetaan keruuvälineillä ja -varusteilla. Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto ehdottaa, että lakia tarkennettaisiin erillisellä asetuksella, joka sisältää tarvittavia toimintaan liittyviä yksilöityjä velvoitteita. Ehdotettuun lakia tarkentavaan asetukseen voisi sisällyttää kerääjiä koskevan velvoitteen kerääjien käyttää toimijan tunnuksilla ja yhteystiedoilla varustettuja keruuvarusteita, ja toimijaa velvoitetaan merkitsemään kerääjien käyttämät ajoneuvot toimijan tunnuksilla ja yhteystiedoilla, jotta toimija olisi helpompi tunnistaa.

Marjanpoimintalain 6 §:n 2 kohdan mukaan luonnontuotekeruualan toimijalle on asetettu velvollisuus seurata satotilannetta ja myötävaikuttaa keräämiseen siten, että kerääjällä on mahdollisuus mahdollisimman suureen ansioon. Velvollisuuden valvonta on työsuojeluviranomaiselle kuitenkin haastavaa, koska sillä ei ole tietoa satotilanteesta eikä osaamista arvioida toimijan myötävaikuttamisen laatua.

Marjanpoimintalain 7 §:n 1 momentin mukaan luonnontuotekeruualan toimijan tulee järjestää kerääjälle ajantasainen ansioiden kertymisen seuranta sekä maksaa kerääjän kaikki keruuansiot ennen kerääjän maasta poistumista. Työsuojeluviranomaisen mukaan säännöstä on sovellettu siten, että ansiot maksetaan vasta juuri ennen maasta poistumista. Tällöin kerääjillä on hyvin lyhyt aika ilmoittaa ongelmista. Tapa maksaa kulut vasta lähtiessä sitoo kerääjät yhteen toimijaan.

Laissa ei myöskään määritellä milloin keruuansiot on maksettava, jos kerääjä vaihtaa toiselle toimijalle. Työsuojeluviranomaisen arvion mukaan kerääjien itsenäistä asemaa saattaisi helpottaa, jos ansiot maksettaisiin kuukausittain. Tämä helpottaisi myös valvontaa keruukauden aikana.

2.4.7 Toimijan ilmoitusvelvollisuus työsuojeluviranomaiselle

Marjanpoimintalain mukaan toimijalla on velvollisuus ilmoittaa ennalta kerääjien tukikohtien sijainti työsuojeluviranomaiselle. Työsuojeluviranomaisen lausunnon mukaan lain 6 §:n 8 kohtaa toimijan ilmoitusvelvollisuudesta tulisi harkita muutettavaksi siten, että ilmoitukseen tulisi sisällyttää myös tukikohdan käytön aloitus- ja lopetusaika ennen toiminnan aloittamista sekä keruukauden aikana tapahtuvat muutokset tukikohtien sijainnissa tai kestossa.

Lisäksi tulisi työsuojeluviranomaisen mukaan harkita, tulisiko säätää rangaistavaksi se, ettei toimija luovuta lain valvonnan kannalta tarvittavia tietoja viranomaiselle eli työsuojeluviranomaiselle tai TE-toimistolle.

2.4.8 Oikeusturvakeinojen saavutettavuus

Rikosuhripäivystyksen mukaan oikeusturvakeinojen saavutettavuus on edelleen ongelma lyhyen aikaa maassa oleskelevien luonnontuotteiden kerääjien osalta. Ulkomaalaisen luonnontuotekerääjän käytännön mahdollisuudet saada oikeutta rikos- tai siviilioikeusprosessin kautta ovat rajalliset. Tämä johtuu etenkin siitä, että kerääjille tiedottamisessa heidän oikeuksistaan, kohtuullisista kuluista ja oikeusturvakeinoista luotetaan pitkälti yrityksen aktiivisuuteen.

Kerääjien Rikosuhripäivystykselle kertoman mukaan yritykset ja niiden koordinaattorit ovat saattaneet uhata kerääjiä esimerkiksi Schengen-maahantulokiellolla, pientenkin ansioiden menettämisellä sekä ongelmilla kotimaassa, jos he puhuvat suomalaisille viranomaisille. Asiakkaille on myös annettu väärää tietoa suomalaisten viranomaisten tarkoitusperistä, minkä vuoksi asiakkaat saattavat pelätä puhumista viranomaisille eivätkä usein luota viranomaisten antamaan tietoon ja lupauksiin.

Haasteita on myös liittyen kerääjän mahdollisuuteen viedä asiaa eteenpäin. Vaikka kerääjällä olisi mahdollisuus saada oikeusapulain mukaista oikeusapua rikos- tai riitaprosessiin Suomessa, etenkin siviiliprosessiin liittyy kerääjän osalta kuluriski vastapuolen oikeudenkäyntikuluista, mikä nostaa huomattavasti kynnystä hakea palkkasaatavia oikeusteitse. Avustajan löytäminen ja oikeusavun hakeminen voi myös käytännössä muodostua isoksi haasteeksi silloin, kun kerääjä on jo palannut kotimaahansa. Rikosprosessin käynnistäminen voi tällöin olla vaikeaa myös sen vuoksi, että poliisi ei pääsääntöisesti voi kuulla EU:n ulkopuolella oleskelevaa henkilöä.

Rikosuhripäivystyksen mukaan marjanpoimintalain 10 §:n mukainen rikkomus ja kerääjän mahdollisuus sakkorangaistuksen määräämisen yhteydessä vaatia korvauksia on myös käytännössä lähinnä teoreettinen ottaen huomioon, että vahinkoa kärsineellä kerääjällä, joka on maassa tilapäisesti, ei mitä luultavimmin ole avustajaa, joka osaisi neuvoa ja avustaa häntä korvausten vaatimisessa. Suomesta jo poistuttuaan on vahingonkorvausvaatimusten ajaminen rikosprosessissa usein lähes mahdotonta, jos vahinkoa kärsinyttä uhria ei ole ehditty kuulla ennen maasta poistamista. Suomessa vielä ollessaan kerääjällä on luultavasti

tuloja ja mahdollisesti omaisuutta, minkä vuoksi hän ei useissa tapauksissa saisi oikeusapua ilman omavastuuosuutta.

2.4.9 Työsuojeluviranomaisen ilmoitus poliisille

Luonnontuotekeruualan toimija, joka ei noudata lain säännöksiä, joutuu korjaamaan toimintaansa työsuojeluviranomaisen toimintaohjeen perusteella. Törkeimmissä tapauksissa työsuojeluviranomaisen tulee ilmoittaa asia poliisille. Lausunnon antamishetkellä (eikä 19.12.2022 mennessä) työsuojelun vastuualueet eivät ole tehneet yhtään ilmoitusta poliisille marjanpoimintalain rikkomisesta.

Keruukausi on lyhyt ja rikosprosessit kestävät pitkään, mikä osaltaan vähentää lain vaikuttavuutta. Rikosprosessia vaikeuttaa osaltaan ulkomaalaisten kerääjien poistuminen maasta keruukauden jälkeen. Marjanpoimintalain 10 §:n rangaistuspykälässä edellytetään aiempaa velvoitteen laiminlyöntiä, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että laiminlyöntejä tulee olla vähintään kahdelta keruukaudelta.

2.4.10 Kerääjien asema suhteessa työsuhteisuuteen ja niin sanottu hybridikerääminen

Työsuhteessa tapahtuvaan luonnontuotteiden keruuseen ei sovelleta marjanpoimintalakia, vaan työlainsäädäntöä.

Pohjois-Pohjanmaan TE-toimiston lausunnon mukaan lain voimaantulon jälkeen on ollut havaittavissa, että kesällä kausityöviisumilla Suomeen saapuneet kausityöntekijät keräävät luonnontuotteita työsuhteen ohella tai kun kausityö on jo loppunut, mutta heidän kausityöviisuminsa ovat vielä voimassa ja he jatkavat luvallista oleskeluaan Suomessa. Kausityöviisumin hakijan työnantaja on kausityön loppumisen jälkeen järjestänyt kausityöntekijöille keruuolosuhteet, ja he ovat keränneet luonnontuotteita jokamiehenoikeuden nojalla. Tämä on johtanut thaimaalaisten kerääjien kohdalla yrityskohtaisten kerääjäkiintiöiden kiertämiseen sekä siihen, että yritysten toiminta on valvomatonta, koska päätöstä luotettavuudesta ei ole toimijan toimesta haettu. Tämä lisää merkittävästi ulkomaalaisen kerääjän riskiä joutua oikeudenloukkausten kohteeksi.

Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto esittää, että edellä mainittu niin sanottu luonnontuotteiden hybridikeruu huomioitaisiin marjanpoimintalain 2 §:n soveltamisalassa. TE-toimisto katsoo, että lain soveltamisalaa tulisi muuttaa siten, että jos ulkomaalainen kausityöntekijä kerää luonnontuotteita työsuhteensa ohessa työnantajansa tai tämän lukuun toimivan tahon toimeksiannosta, sovellettaisiin marjapoimintalakia, elleivät työsuhteen tunnusmerkit täyty.

SAK toteaa lausunnossaan, että ongelmana on edelleen se, että luonnontuotteiden kerääjien ei ole katsottu olevan työsuhteessa, vaan toimivan eräänlaisina yrittäjinä omalla liiketoimintavastuullaan, ja siksi heidän oikeudellinen asemansa on lainsäädännön näkökulmasta pitkälti sääntelemätön. SAK on toistuvasti esittänyt huolensa siitä, että ulkomaalaiset luonnontuotteiden kerääjät ovat Suomessa vailla lainsäädännön tuomaa turvaa. SAK korostaa, että Suomeen ei tule luoda työntekijöiden kolmatta kategoriaa yrittäjien ja työntekijöiden välimaastoon ja toteaa, että ottaen huomioon luonnontuotteiden keräilijöiden tosiasiallisen aseman ja olosuhteet nämä tulisi katsoa työsuhteiseksi työntekijöiksi, kuten Ruotsissa. Myös ulkomaalaislainsäädännössä on erilaisia lupakategorioita sen mukaan, millaiseen oikeussuhteeseen on tarkoitus tulla maahan.

Työsuhteeseen ja yrittäjätyöhön on omat lupansa, eikä kolmatta kategoriaa ole tarkoituksenmukaista luoda.

MTA, MTK, SLC, HML ja SSMY katsovat yhteisessä lausunnossaan, että edellä mainitussa hybridikeräämisessä ei ole ongelmia. Olennaista on, että siirrytään vapaa-ajalla vapaaehtoisesti keräämään luonnontuotteita, eikä työnantajan vastuu ylety vapaaehtoiseen toimintaan, jota ei suunnitelmallisesti harjoiteta viljelyn tuloksena. Sen sijaan tarvittaisiin tarkentavia ohjeita kausityönantajan rooliin silloin, kun hän ostaa kausityöntekijöiden keräämiä luonnontuotteita myydäkseen niitä eteenpäin.

MTA, MTK, SLC, HML ja SSMY näkevät mahdollisina väliinputoajina ne ulkomaalaiset työntekijät, jotka kausityön loputtua, mutta kausityöluvan edelleen ollessa voimassa, jäävät maahan ja siirtyvät keräämään luonnontuotteita. He eivät ole saapuneet maahan marjanpoimintalain vaatiman luotettavan luonnontuotekeruualan toimijan kautta ja joutuvat siten omatoimisesti hoitamaan luonnontuotteiden myynnin luonnontuotteiden yrityksille ja järjestämään asumisen itse.

2.4.11 Seuraamukset

Marjanpoimintalain 10 §:n 1 momentissa käytetään termiä kehotus, joka on työsuojeluviranomaisen mukaan harhaanjohtava. Marjanpoimintalain säännösten rikkomisesta tai laiminlyönnistä ei voi antaa työsuojelun valvontalain mukaista kehotusta, vaan toimintaohjeen.

Rangaistussäännöksessä ei ole myöskään sanktioitu kerääjän oikeuksien rikkomista (4 §), mitä voidaan pitää puutteena.

3 Johtopäätökset

Marjanpoimintalakia on sovellettu vasta kahden satokauden ajan, vuosina 2021 ja 2022. Siksi lain vaikuttavuutta on vielä haastava arvioida luotettavasti. Marjanpoimintalakia pidetään yleisesti parannuksena aiempaan aiesopimusmenettelyyn nähden.

Monet lausunnonantajien palautteista liittyvät siihen, että menettelytavat marjanpoimintalain soveltamisessa eivät ole vielä vakiintuneet tai että lain soveltamisessa on vielä parantamisen varaa. Laki ei ainakaan toistaiseksi ole riittänyt kaikkien epäkohtien poistumiseen alalta.

Annettujen lausuntojen perusteella marjanpoimintalain vaikuttavuuden lisäämiseksi olisi mahdollista harkita ainakin seuraavia säädösmuutoksia:

1. Työsuojeluviranomaisella tulisi olla toimivalta valvoa myös luonnontuotealan toimijan koordinaattorin toimintaa.
2. TE-toimiston tulisi voida antaa lausunto luonnontuotealan toimijasta työsuojeluviranomaiselle ja edustustolle myös oma-aloitteisesti varmistaen tiedonluovutussääntelyn riittävyys
3. Ansioiden maksamista koskevaan 7 §:n 1 momenttiin tulisi lisätä velvoite maksaa ansiot määräajoin ja viimeistään ennen maasta poistumista.
4. Luonnontuotealan toimijan ilmoitusvelvollisuutta (marjanpoimintalain 6 §:n 8 kohta) tulisi tarkentaa tukikohdan käytön aloitus- ja

lopetusajalla sekä mahdollisten muutosten ilmoitusvelvollisuudella.
5. Marjanpoimintalakiin tulisi lisätä asetuksenantovaltuus luonnontuotealan toimijan velvollisuuksien tarkentamisesta.

Keskusrikospoliisi antoi 3.10.2022 tiedotteen, jonka mukaan Poliisi ja Rajavartiolaitos tutkivat laajaa ihmiskaupparikoskokonaisuutta, jossa epäillään, että Suomessa työskenteleviä thaimaalaisia marjanpoimijoita on joutunut ihmiskaupan uhriksi vuosina 2020-2022. Esitutkinnan keskiössä on pohjoissuomalainen marjanhankinta-alan yritys sekä thaimaalainen yritys, joka rekrytoi marjanpoimijoita Suomeen. Esitutkintaan liittyen on lauantaina 1.10.2022 Oulun käräjäoikeudessa vangittu kaksi henkilöä todennäköisin syin epäiltynä ihmiskaupasta. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön virkamiestä epäillään asiaan liittyen törkeästä lahjuksen ottamisesta ja törkeästä virka-aseman väärinkäytöstä. Keskusrikospoliisi tiedotti 16.12.2022 ihmiskaupparikostutkinnan laajentumisesta, jonka myötä rikosepäilyt ovat laajentuneet toiseenkin suomalaiseen marja-alan yritykseen.

Esitutkinnat ovat osoitus luonnontuotteiden keruuseen nykyjärjestelyillä liittyvistä vakavista riskeistä. Esitutkintojen valmistuttua on tarpeen tehdä perusteellinen analyysi siitä, miten luonnontuotteiden keruu on jatkossa järjestettävä siten, että menettelyt ovat kaikilta osin oikeudenmukaisia ja kerääjien joutumista hyväksikäytön tai ihmiskaupan kohteeksi voidaan tehokkaasti torjua.

Lisäksi hallitus valmistelee jo välittömiä toimenpiteitä seuraavan satokauden tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriö on valmistellut luonnoksen kausityöasetuksen muuttamiseksi. Asetusmuutoksen myötä luonnontuotteiden kerääjät siirtyisivät kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain eli niin sanotun kausityölain soveltamisalaan. Tämä tarkoittaisi, että jatkossa maahantuloa varten vaadittaisiin työsopimussuhdetta poimijan ja yrityksen välillä. Asetusluonnoksesta järjestetään lausuntokierros ajalla 22.12.2022-2.2.2023.