



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/26291/2020-02

16.3.2021

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi jokamiehenoikeuden nojalla luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta

Esitysluonnos on selkeästi kirjoitettu, jonka perusteella saa hyvän käsityksen ulkomaisten luonnontuotteiden kerääjien aseman nykytilasta, uudistuksen tavoitteista ja esityksistä. Luonnoksessa on käsitelty eri vaihtoehtoja tavoitteen saavuttamiseksi ja vaihtoehtoihin liittyviä näkökohtia. Vaikutusarvioiden perusteella saa melko hyvän käsityksen esityksen vaikutuksista. Esitysluonnos on kauttaaltaan verrattain huolellisesti valmistettu.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Ulkomaisten luonnontuotteiden kerääjien ansioiden mittaluokasta tulisi antaa arvio vaihteluvälillä.
- ii) Jokamiehenoikeuksien perusteella marjanpaimintaa saa harjoittaa, mutta sillä ei saa aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa maanomistajalle, maankäytölle tai luonnolle. Esityksessä tulisi käsitellä, millaisia vaikutuksia maanomistajille aiheutuu, etenkin kun ulkomaisten luonnontuotteiden kerääjien määrä mahdollisesti kasvaa.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta. Ehdotetun lain tavoitteena on parantaa luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellista asemaa sekä tasapuolistaa luonnontuotekeruualan yritysten kilpailumahdollisuuksia. Laki tukisi luonnontuotekeruualan kasvua ja kansainvälisen kilpailukyvyyn kehittymistä.

Esityksessä ehdotetaan myös muutettavaksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettua lakia siten, että velvoitteidenhoitovelvitykset (VHS) olisivat työ- ja elinkeinotoimiston käytettävissä luonnontuotekeruualan toimijan luotettavuuden arvioimista varten.

Laissa säädettäisiin luonnontuotteiden kerääjän sekä luonnontuotekeruualan toimijoiden oikeuksista ja velvollisuuksista, velvollisuuksien noudattamisen valvonnasta sekä velvollisuuksien laiminlyönnin seuraamuksista. Näistä seikoista ei ole nykyisin säädetty laissa, vaan niistä on osin sovittu niin sanotussa aiesopimusmenettelyssä. Luonnontuotekeruualan toimijan tulisi olla luotettava. Maksun veloitaminen luonnontuotteiden kerääjien rekrytointia koskevista palveluista kiellettäisiin. Luonnontuotteiden kerääjien rekrytointia koskevista palveluista kiellettäisiin. Luonnontuotteiden kerääjien rekrytointia koskevista palveluista kiellettäisiin.

tuotekeruualan toimijalla olisi yhteistoimintavelvoite keruutuloksen parantamiseksi. Työsuojeluviranomainen valvoisi lain noudattamista siltä osin, kuin valvonta ei kuulu muun toimivaltaisen viranomaisen vastuulle. Neuvontaa lain soveltamisesta antaisivat työ- ja elinkeinotoimisto sekä työsuojeluviranomaiset yhdessä.

Ehdotettu laki luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta ei suoranaisesti koskisi luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten maahantuloa tai maassa oleskelun edellytyksiä. Työ- ja elinkeinotoimistolle kuitenkin säädettäisiin tehtäväksi antaa Suomen ulkomaan edustustolle pyynnöstä lausunto kerääjän maahan kutsuvan luonnontuotekeruualan toimijan taloudellisista ja eräistä muista edellytyksistä. Ehdotettu laki ei myöskään vaikuttaisi luonnontuotteiden keräämisen oikeudellisen luonteen määrittelyyn. Lakia sovellettaisiin silloin, kun ei katsota olevan kyse työsuhteesta. Jos kyse on työsuhteesta, sovellettaisiin työlainsäädäntöä samoin kuin nykyisinkin.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitys on kokonaisuudessaan selkeästi kirjoitettu, minkä perusteella saa hyvän käsityksen asian taustasta, tavoitteista ja keskeisistä esityksistä.

Esityksen tavoitteena on parantaa luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellista asemaa ja pienentää hyväksikäytön riskiä. Lisäksi tavoitteena on tasapuolistaa luonnontuotealan yritysten kilpailumahdollisuuksia. Näiden tavoitteiden toteutumisen myötä Suomen luonnontuotealan kehittämisen, kasvun ja kansainvälisen kilpailukykyyn edellytykset lisääntyisivät.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta on pääteltävissä, että uuden lain myötä ulkomaisien luonnontuotteiden kerääjien määrän arvioidaan kasvavan, mikä edistää luonnontuotteiden keräystä ja parantaa Suomen luonnontuotealan kehittymistä ja kasvua. Esitysluonnoksessa tulisi suuntaa antavasti arvioida vaihteluvälillä, kuinka paljon ulkomaisien luonnontuotteiden kerääjien määrän arvioidaan lisääntyvän Suomessa.

Luonnoksessa on käsitelty nykyjärjestelmän oikeudellisia ja käytännöllisiä ongelmia, työsuhteista mallia sekä esitelty Ruotsin järjestelmää. Työ- ja elinkeinoministeriö yhteydessä toimiva Työneuvosto antaa lausuntoja työlainsäädännön soveltamisesta ja tulkinnasta. Työneuvosto on lausunnoissaan katsonut, että thaimaalaisten luonnonmarjanpoiminnassa ei ollut kyse työsuhteesta. Työsopimuksen määrittelyä muutetaan yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa työ- ja elinkeinoministeriön johtamassa työelämän sääntelyryhmässä. Jos luonnontuotteiden keruu myöhemmin muuttuu tai muutetaan työsopimussuhteiseksi, ehdotettu laki syrjäytyy.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esityksessä on pohdittu eri ratkaisuja marjanpoimijoiden oikeudellisen aseman parantamiseksi ja asiaan liittyvät monet näkökohdat on tuotu esiin. Ruotsalaisen järjestelmän kuvaus on hyödyllinen tässä yhteydessä. Ehdotetun järjestelmän vaikutuksia tulisi arvioida melko nopeasti, koska järjestelmän muuttamista työsuhteiseksi selvitetään.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarviot tulisi jaotella säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen mukaisesti ja nykytilaa koskevat asiat tulisi siirtää muualle tekstiin.¹

¹ Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: ohjeet. Oikeusministeriö julkaisu 2007:6.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-466-431-8>

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan poimijalla olisi oikeus myydä keräämänsä luonnontuotteet taholle, joka maksaa niistä parhaan hinnan. Koska maksun periminen rekrytoinnista sekä Suomeen ja Suomesta pois matkustamiseen liittyvistä palveluista kiellettäisiin, kerääjän nettoansiot kasvaisivat nykytilaan verrattuna.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä pitäisi kuvata tarkemmin, mihin luonnontuotteiden kerääjien suuremmat nettoansiot perustuvat, kun järjestelmä muuttuu. Lisäksi tulisi arvioida, jos mahdollista, muuttaako uusi laki mahdollisesti rekrytointijärjestelmää ja kustannustenjakoa myös lähtömaassa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida missä mittaluokassa marjanpoimijoiden kokonaistulot vaihteluvälillä voisivat olla lainmuutoksen jälkeen. Esitysluonnoksessa todetaan muualla, että kerääjältä ei saa kerätä kohtuuttomia veloituksia majoituksesta, ruokailusta, ajoneuvojen, poimintavälineiden tai muiden poiminnassa tarvittavien varusteiden järjestämisestä tms. Luonnontuotteiden kerääjien kokonaistuloja voisi verrata karkealla tasolla keräämiseen, asumiseen, matkustamiseen ym. liittyviin kustannuksiin.

Esitysluonnoksen mukaan useimmat luonnontuotekeruualan yritykset ovat sijoittuneet Pohjois-Suomeen, Kainuuseen, Pohjois- ja Etelä-Karjalaan sekä Keski-Suomeen. Ulkomaalaisia kerääjiä maahan kutsuvia tai heitä majoittavia yrityksiä on vuosittain 20 – 30. Suuria yrityksiä on 4 – 5, ja muut ovat pieniä tai keskisuuria yrityksiä. Esityksessä käsitellään myös yritysten alueellista merkitystä, liiketoimintamahdollisuuksia ja kansainvälistymiseen liittyviä seikkoja sekä hallinnollista taakkaa.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä on monipuolinen kuvaus riittävällä tarkkuudella sektorilla toimivista yrityksistä, mutta selostus sopisi paremmin nykytilan kuvaukseen. Vaikutusarviointi keskittyy pitkälti liiketoimintamahdollisuuksien kehittämiseen.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Esityksellä arvioidaan olevan jonkin verran viranomaisvaikutuksia. Työ- ja elinkeinotoimistolle tulisi 2 henkilötyövuoden lisäresurssi. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö kohdentaisi aluehallintoviranomaiselle uuden valvontatehtävän mahdollistamiseksi 4-5 henkilötyövuoden henkilöresurssin. Esitys ei vaikuta Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön henkilöstökuluihin.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen perusteella saa riittävän käsityksen vaikutuksista viranomaisten resursseihin. Esitysluonnoksen perusteella valvonnan tehostaminen perustuu pitkälti etukäteisvalvontaan ja valvontaresurssien lisäämiseen. Kokonaisuutena jää hiukan epäselväksi, onko lailla vaikutuksia valvoviin viranomaisiin sen jälkeen, kun ulkomaiset marjanpoimijat ovat jo saapuneet Suomeen.

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Jokamiehenoikeuden perusteella marjanpoimintaa saa harjoittaa, mutta sillä ei saa aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa maanomistajalle, maankäytölle tai luonnolle. Esitysluonnoksen mukaan kaupallinen toiminta ei automaattisesti tarkoita sitä, että marjanpoiminta aiheuttaisi maanomistajille vähäistä suuremman haittaa. Toiminnan tosiasialliset vaikutukset ratkaisevat, voiko toimintaa harjoittaa jokamiehenoikeudella vai tarvitaanko siihen maanomistajan suostumus. Toiminnan tosiasialliset vaikutukset johtuvat muun muassa kerääjäryhmän koosta, paikallisista luonnonosuhteista, toiminnan luonteesta, luonnontuotteiden keräämisen menetelmistä, toiminnan säännöllisyydestä ja kestosta.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että esityksessä ei juuri käsitellä vaikutuksia maanomistajille, joiden mailla luonnontuotteiden kerääminen jokamiehenoikeuksien perusteella tapahtuu. Esityksestä on pääteltävissä, että esitys todennäköisesti lisää ulkomaisten työntekijöiden kiinnostusta hakeutua luonnontuotteiden keruuseen Suomeen. Esityksessä tulisi käsitellä tarkemmin sitä, aiheutuuko maanomistajalle vähäistä suurempaa haittaa todennäköisesti kasvavista määristä ulkomaalaisia kerääjiä, etenkin kun toiminnan tarkoituksena on taloudellisen hyödyn saaminen. Arvioinnin kannalta lienee olennaista, milloin tarvitaan maanomistajan suostumus luonnontuotteiden keräämiseen.

Esitysluonnoksen mukaan ulkomaalaisten luonnontuotteiden kerääjien oikeudellinen asema vahvistuisi merkittävästi. Suomessa olisi selkeä vastuutaho eli luonnontuotekeruualan toimija, joka vastaisi kerääjän olosuhteista ja kohtelusta. Luonnontuotekeruualan toimijan tulisi olla luotettava, jotta se voisi kutsua kerääjiä maahan tai järjestää heille majoituksen, keruuvälineet tai ajoneuvot. Velvollisuuksista ja niiden rikkomuksista säädettäisiin tarkemmin ja velvoittavammin. Kerääjillä olisi myös tiedossa viranomaistahot, joiden puoleen kääntyä ongelmatilanteessa ja antaa palautetta. Nämä tiedot tulisi luonnontuotekeruualan toimijan pitää kerääjien nähtävillä. Kerääjällä olisi edelleen oikeus myydä keräämänsä luonnontuotteet taholle, joka maksaa niistä parhaan hinnan.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä on käsitelty oikeudellisen aseman vahvistumisen vaikutuksia luonnontuotteiden kerääjille. Esityksessä on muualla mainittu, että luonnontuotteiden kerääjä voi vaihtaa majoitusta, päättää itse maahantulosta ja maastalähdöstä sekä keräämisen aikataulutamisesta. Nämä asiat voisi myös mainita esityksen oikeudellista asemaa koskevissa vaikutuksissa.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemaa koskevasta esitysluonnoksesta, jonka työ- ja elinkeinoministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 2.3.2021. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 16. maaliskuuta 2021

Leila Kostainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri