

Asia: VN/28915/2020

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi jokamiehenoikeuden nojalla luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto on laadittu yhteistyössä Pohjois-Suomen aluehallintoviraston, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston, Lounais-Suomen aluehallintoviraston, Itä-Suomen aluehallintoviraston ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueiden kesken.

Työsuojelun vastuualueet lausuvat luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi jokamiehenoikeuden nojalla luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta seuraavaa:

Keskeiset ehdotukset ja työsuojeluviranomaisen kommentit

Työsopimussuhteisuudesta

Työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan kerääjien toimiminen työsuhteisena voisi käytännössä hankaloittaa kerääjien tilannetta ja tästä näkökulmasta työsuojeluviranomainen pitää erillislain säätämistä hyvänä ratkaisuna. Työsuojeluviranomainen viittaa tässä apulaisprofessori OTT Jaana Paanetojan artikkeliin Ulkomaalaisten luonnonmarjanpoimijoiden asema (Edilex-uutiset 25.8.2014). Paanetoja tuo artikkelissaan esille työsuhteen problematiikkaa luonnontuotteiden keräämisessä. Paanetojan mukaan kerääjien päiväkohtaiset ansiomahdollisuudet pienenisivät huomattavasti, mikäli keräämiseen tulisi sovellettavaksi maaseutuelinkeinojen yleissitova työehtosopimus palkkamääräyksineen. Lisäksi työsuhteessa poiminnasta maksettava ansio on veronalaista tuloa. Urakkapalkkaustilanteessa takuupalkka ei työehtosopimuksen mukaan koske tapauksia, joissa työntekijä ei työvauhtinsa takia ole saavuttanut tuntipalkkaan, vaikka työolosuhteet ovat olleet normaalit eikä muitakaan haittoja ole esiintynyt. Paanetojan mukaan tämä johtaisi siihen, ettei mitään takuupalkkaa käytännössä olisikaan. Työaikalaki ei tulisi sovellettavaksi luonnontuotteiden

poimintaan, joten tämä voisi johtaa siihen, ettei kerääjä saa mahdolliselta työkyvyttömyysajalta palkkaa. Vuosilomalain mukainen vuosilomakorvaus tulee kuitenkin maksettavaksi, mikä kohottaisi ansioita jonkin verran. Toisaalta taas on mahdollista, että kerääjät tulisivat työaikalain piiriin ja tämä asettaisi omia rajoituksia heidän ansaitsemismahdollisuuksilleen.

Työsuhteeseen siirtyminen voisi vaikuttaa siten, että luonnontuotteiden kerääminen siirtyisi ulkomailta lähetetyille työntekijöille kuten Ruotsissa on käynyt. Ruotsissa työehtojen noudattamisen valvonta on osoittautunut vaikeaksi. Työsuojelun vastuualue viittaa esityksessä mainittuun Pohjois-Pohjanmaan TE-toimiston kyselyyn, jossa suurin osa vastaajista oli sitä mieltä, että Suomessa on mahdollisuus parempiin ansioihin ja myös olosuhteet Suomessa ovat Ruotsia paremmat.

Ehdotetuista säännöksistä

HE:n luonnoksen yksityiskohtaisten perustelujen 10 §:n mukaan työsuojeluviranomaiselle kuuluvia keskeisiä valvontatehtäviä olisivat 4 §:ssä tarkoitettujen poimijan oikeuksien toteutuminen, 6 §:n 1 kohdassa tarkoitettu perehdyttäminen, ostajan yhteistyövelvollisuus, 6 §:n 5 kohdassa tarkoitettut keruuvälineet ja -varusteet, 6 §:n 6 kohdassa tarkoitettu sisäänostohinta ja 6 §:n 7 kohdassa tarkoitettu palaute. Työsuojeluviranomainen huomauttaa, että 10 §:n perusteluissa on kirjattu virheellisesti, että ostajan yhteistyövelvollisuus olisi 6 §:n 1 kohdassa, vaikka se on lakiehdotuksessa 6 §:n 2 kohdassa. HE:n luonnoksen perusteluissa ei ole mainittu, miltä osin työsuojeluviranomainen valvoisi lain 7 §:ä. Työsuojeluviranomainen pyytää, että hallituksen esityksessä selvennettäisiin työsuojeluviranomaisen toimivaltaa 7 §:n osalta ja selvennettäisiin erityisesti sitä, mikä olisi TE-toimiston lausunnon merkitys työsuojeluvalvonnassa esimerkiksi siten, ettei TE-toimisto välitä työsuojeluviranomaiselle epäilyjä vaan epäkohtia, joita he ovat havainneet omassa toiminnassaan.

Luonnontuotteita ostavien yritysten velvollisuudet olisivat suurelta osin samat, kuin aiesopimuksen aikaan. Käytännössä tärkeimmät työsuojeluviranomaisen valvottavat pykälät uudessa laissa olisivat ostajia koskevat 6 ja 7 §:t, jotka on kriminalisoitu 9 §:ssä luonnontuotekeruulain rikkomuksena. Työsuojeluviranomainen huomauttaa, että mikäli ostaja ei noudata tai painostaa/käskyy/määrää kerääjää rikkomään 4 §:ssä tarkoitettuja kerääjään oikeuksia, ei tämä ole rangaistavaa 9 §:n mukaan. Työsuojeluviranomainen voi ainoastaan antaa 4 §:n työntekijän oikeuksien noudattamisesta valvontalain 13 §:n 1 momentin mukaisen toimintaohjeen, muttei jälkivalvottavaa kehotusta, koska valvontalain 13 §:n 3 momentin kehotusluettelo on tyhjentävä. 4 §:n vastaisesti kerääjän vahingoksi solmitut sopimusehdot ovat kuitenkin lain 3 §:n 2 momentin nojalla mitättömiä. TE-toimisto voi antaa 8 §:n mukaisesti työsuojeluviranomaiselle lausunnon 4 §:n säädettyjen edellytysten täyttymisestä, mutta työsuojeluviranomaisella ei ole asiassa edellä kerrotulla tavalla muita työkaluja, kuin antaa toimintaohje.

6 §:n 1 kohdan perehdyttämisen osalta hallituksen esityksen perusteluissa viitataan työturvallisuuslain 14 §:n ja mainitaan, että olennaista on, että kerääjä perehdytetään keruun suorittamiseen siten, että se voi tapahtua tuloksellisesti ja turvallisesti ja että kerääjä tietää, minkä

tahon puoleen voi kääntyä tarvitessaan neuvontaa tai apua mahdollisissa ongelmatilanteissa. Työsuojeluviranomainen toteaa, että olisiko perusteluihin tarpeen esittää selventävää kirjausta sen osalta, että tämän lain puitteissa turvallisten työtapojen noudattaminen jää poimijan omaan harkintaan eikä noudattamisen valvontaa ole säädetty ostajan velvollisuudeksi. Perusteluissa olisi myös syytä avata sitä, ketä nämä tahot ovat, joilta saa neuvontaa ja tai apua mahdollisissa ongelmatilanteissa.

6 §:n 2 kohdassa asetetaan ostajalle velvollisuus seurata satotilannetta ja myötävaikuttaa keräämiseen siten, että kerääjällä on mahdollisuus mahdollisimman suureen poimintatuloon (ostajan yhteistyövelvollisuus). Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa sanotaan, että käytännössä yhteistyövelvollisuus tarkoittaisi sitä, että ostajan tulisi seurata luonnontuotteiden satotilannetta. Käytännössä on vaikea ajatella miten, työsuojelutarkastaja pystyisi valvomaan tätä yhteistyövelvoitteen noudattamista. Työsuojelutarkastajan tulisi ilmeisesti lakia valvoakseen käydä metsässä tarkastamassa marjasatoa ja sen kypsymistä tai hankkia tietoa Luonnonvarakeskukselta sekä muilta alan toimijoilta.

6 §:n 5 kohdan perusteluissa ei ole avattu, että mitä tarkoitetaan tarkoituksenmukaisilla keruuvälineillä ja varusteilla. Työsuojeluviranomainen pitää tärkeänä, että asiaa täsmennettäisiin hallituksen esityksen perusteluihin.

6 §:n 6 kohdassa ostajalle asetetaan velvollisuus huolehtia siitä, että kulloinkin voimassa olevat luonnontuotteiden sisäänostohinnat ovat kerääjän tiedossa ja että ne eivät muutu keräyspäivän aikana alaspäin. Työsuojeluviranomaiselle on epäselvää se, mistä voidaan varmistaa kulloisenkin päivän hinta ja miten se määräytyy esimerkiksi eri maantieteellisillä alueilla eli miten työsuojelutarkastaja voi käytännössä valvoa, ettei sisäänostohinnat muutu keräyspäivän aikana alaspäin.

6 §:n 7 kohdassa jää epäselväksi, miten palautteenantomahdollisuus toteutetaan. Asiasta ei ollut mitään mainintaa HE-luonnoksessa ja työsuojeluviranomainen pitää tärkeänä, että tätä avattaisiin hallituksen esityksen perusteluissa.

7 §:n 1 momentissa asetetaan ostajalle velvollisuus maksaa kerääjän kaikki keruuanasiat ennen kerääjän maasta poistumista. Kerääjillä ei lähtökohtaisesti ole pankkitiliä ja palkat maksetaan käteisellä. Käytännössä sen varmentaminen, että palkat on maksettu ennen maasta poistumista, on vaikeaa ja asiassa on luotettava lähinnä ostajan antamiin selvityksiin, mikäli kerääjiä ei ehditä haastatella ennen heidän lähtöään.

Työsuojeluviranomainen toteaa, että 7 §:n kulujen veloittamista koskevat kiellot ovat lähtökohtaisesti hyviä uudistuksia varsinkin ehdottomien kieltojen osalta. Käytännössä kulujen veloittaminen voi siirtyä ulkomaisille välittäjille tai koordinaattoreille. Mikäli ostajalla on velvollisuus

pyrkä estämään tätä, tulisi tämä kirjata hallituksen esitykseen esimerkiksi, että ostajalla olisi velvollisuus tekemissään sopimuksissa edellyttää/kieltää kulujen veloittaminen (vrt. lähetettyjen laki ja edustaja). Käytännön valvonnassa ongelmia aiheuttaisi 7 §:n 2 kohdan ostajan velvollisuus huolehtia siitä, ettei ostaja tai ostajan edustaja peri kohtuutonta kulua 6 §:n 3-5 kodissa tarkoitettujen velvoitteiden hoitamisesta. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kohtuuttomuudella tarkoitettaisiin sitä, ettei veloitus saisi olla selvässä epäsuhteessa tarjottuun palveluun nähden ja epäsuhdetta tulisi arvioida suhteessa siihen, mitä vastaavasta palvelusta yleensä vastaavissa yhteyksissä ostaja tai hänen lukuunsa toimiva taho voivat periä. Perusteluissa on esimerkkinä käsittely- tai lääkärintarkastusajan varaamisesta 0-20 euroa ja lähtöperehdytystilaisuudesta veloitus voisi olla 30 euroa kerääjältä. Työsuojeluviranomaiselle jää kuitenkin paljon arvioitavaa siitä, mitkä ovat kohtuulliset kulut majoituksesta, ajoneuvokalustosta sekä poimintavälineistä ja -varusteista. Selvyyden vuoksi olisi syytä kirjata perusteluihin tai lakitekstiin, että perittyjen kulujen tulisi olla kohtuullisia ja vastata korkeintaan todellisia ostajalle syntyneitä kuluja 6 §:n 3-5 kohtien osalta.

7 §:n ansioiden maksamisen ja maksukieltojen noudattamisen valvonta tehtäisiin ostajan toimittamien asiakirjojen perusteella jälkikäteen. Asiakirjat arvioisi työ- ja elinkeinotoimisto ja antaisi niistä tarvittaessa lausunnon edustustolle tai työsuojeluviranomaisille (8 §). Tällä olisi vaikutusta ainoastaan tuleviin viisumin myöntämissiin, koska kerääjät olisivat jo poistuneet maasta. Asiakirjat arvioi työ- ja elinkeinotoimisto, joka antaa lausunnon työsuojeluviranomaiselle. Tältä osin olisi tarvetta selkeyttää sitä, mitä työsuojeluviranomainen voi lausunnon perusteella tehdä. Rikosoikeudellisena seuraamuksena on luonnontuotekeruulain rikkomus. Mikäli tarkoituksena on se, että työsuojeluviranomainen ilmoittaa epäillyt 6 §:n ja 7 §:n rikkomukset poliisille, tulisi työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuudesta poliisille säätää nimenomaisesti.

8 §:n 2 momentin osalta työsuojeluviranomainen ihmettelee, että miksi työsuojeluviranomainen antaa neuvontaa myös 8 §:n osalta eli työ- ja elinkeinotoimiston tehtävistä. Käytännön kokemusten perusteella kahden eri viranomaisen neuvontavelvollisuus saman lain osalta ei ole välttämättä kovin onnistunut ratkaisu, vaikka esitykseen onkin kirjattu ajatus laajasta yhteistyöstä.

9 §:ssä säädetään luonnontuotekeruulain rikkomisesta. Työsuojeluviranomainen huomauttaa, että tulisiko rangaistuspykälään säätää, että rangaistusvastuun kohdentumisesta ostajan ja tämän edustajan kesken säädetään soveltavin osin rikoslain 47 luvun 7 §:n tarkoittamalla tavalla. Vrt. ulkomaalaislaki 186 §:n 2 momentti työnantajan ulkomaalaisrikkomus. Perusteluissa tulisi täsmentää, että mitä tarkoitetaan ostajan vastuuhenkilöllä tai tämän edustajalla.

Työsuojeluviranomainen ehdottaa, että luonnontuotekeruulain rikkomisen sijasta tai rinnalla tehokkaampi työkalu voisi olla laiminlyöntimaksu.

11 § Hallituksen esityksessä ei käy ilmi, millä kielellä tiedot tai asiakirjat on oltava. Työsuojeluviranomainen näkee haasteena sen, että pyydettyvät asiakirjat ovat thaksi tai ukrainaksi,

ja vastaanottavan viranomaisen on ne käännettävä valvontatehtäväänsä varten. Esimerkiksi laissa lähetetyistä työntekijöistä (447/2016) 17 §:n 5 momentissa on säädetty, että asiakirjat on oltava suomen, ruotsin tai englannin kielellä. ”Työsuojeluviranomaisella on oikeus saada /.../ tarkoitetuista tiedoista ja asiakirjoista käännös suomen, ruotsin tai englannin kielelle, jos se ei voi suorittaa valvontatehtäväänsä alkuperäisellä kielellä olevan tiedon tai asiakirjan perusteella.”

11 §:än olisi tärkeää lisätä säännös työ- ja elinkeinotoimiston ja työsuojeluviranomaisen keskinäisestä tiedonvaihdosta. TE-toimistoilla ei ole oma-aloitteista oikeutta antaa salassa pidettäviä tietoja työsuojeluviranomaiselle. Lisäksi työsuojeluviranomaisen tiedonsaanti- ja tiedonanto-oikeus (valvontalain 4 b ja 4 d §) koskevat vain tilaajavastuulain (1233/2006) ja työsuhteen vähimmäisehtojen noudattamisen sekä ulkomaalaisen työvoiman käytön valvomiseksi pyydettyjä ja näiden valvontatehtävien yhteydessä saatuja tietoja. Sen vuoksi olisi tärkeää säätää siitä, että työ- ja elinkeinotoimistolla ja työsuojeluviranomaisella olisi oikeus tämän lain valvomiseksi saada toisiltaan välttämättömiä tietoja salassapidon estämättä valvonnan suuntaamiseksi ja yksittäisessä valvontatapauksessa. Työ- ja elinkeinotoimistolla ja työsuojeluviranomaisella tulisi olla myös oikeus salassapidon estämättä antaa oma-aloitteisesti toisilleen vastaavia tietoja.

Lain valvontaan tarvittavista lisäresursseista

Työsuojeluviranomaiselle kohdennetuista 15 henkilötyövuoden lisäresurssista ei voida irrottaa 4-5 henkilötyövuotta esitetyn lain valvontaan. Kyseessä on kausiluontoinen työ, ja siihen nähden kolmasosa resursseista vaikuttaa ylimitoitutulta. Lisäresurssit saatiin työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan ensisijaisesti siksi, että työsuojeluviranomaisella olisi paremmat mahdollisuudet valvoa ulkomaisen työvoiman käyttöä nykyistä kattavammin suhteessa tehtäviin, joita se on jo aiemminkin hoitanut.

Johtaja Päivi Suorsa

Lakimies Jussi Hyrkäs

Hyrkäs Jussi
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto - Työsuojelun vastuualue