

Asia: VN/28915/2020

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausujayritys toimii luonnontuotealalla ja se on kutsunut thaimaalaisia marjanpoimijoita Suomeen jo toistakymmentä vuotta. Yritys on ollut mukana myös alusta asti viisumivolvollisten ja viisumivapaiden valtioiden kansalaisten luonnontuotteiden poimintaan liittyvistä toimintatavoista tehdyssä aiesopimuksessa, jolla luonnonmarjapoimintaa on viime vuodet yritetty säädellä.

Vaikka aiesopimus on mm. yhdenmukaistanut thaimaalaispoimijoiden majoitusolosuhteita ja taannut heille vakaamman tulotason Suomessa, ei sillä ole pystytty takaamaan marjayritysten kilpailutilanteen tasapuolisuutta, koska kaikki marjayritykset eivät ole toimineet sopimuksen mukaisesti. Lisäksi Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto, joka on vastannut aiesopimuksen valvonnasta ja poimijakiintiöiden jakamisesta kutsujayritysten kesken, ei ole pystynyt perustelemaan kiintiöpäätöksiään aiesopimuksen ehtojen mukaisesti. Näihin kiintiöpäätöksiin yrityksillä ei ole ollut mahdollisuutta hakea muutosta, koska TE-toimiston päätökset eivät ole olleet valituksenalaisia hallintopäätöksiä, kuten Pohjois-Pohjanmaan TE-toimistonkin 4.2.2021 antamassa lausunnossa todetaan. Erikoiseksi asian tekee se, että samassa lausunnossa TE-toimisto edelleen esittää, että sen tekemiin kiintiöpäätöksiin ei voitaisi jatkossakaan hakea

muutosta. Lausuja katsoo, että edustustolle annettava lausunto kiintiömääristä tulee nimenomaisesti säätää hallintopäätökseksi, johon osoitetaan muutoksenhakumahdollisuus.

Kyseisellä edustustolle annetulla lausunnolla on tosiasiallisesti jaettu Thaimaan antama maakiintiö sellaisenaan marjayrityksille eli lausunnolla on ollut suora vaikutus viisumien määrään. Tämä viisumien määrä taas vaikuttaa marjayritysten saamaan marjaraaka-aineen määrään, joka taas vaikuttaa suoraan kilpailutilanteeseen markkinoilla, koska raaka-ainetta ei ole kaikilla riittävästi. Kokonaisuutena TE-toimiston valituskelvoton lausunto siis vaikuttaa alan kilpailutilanteeseen ja lausujayritys on pyrkinyt jo useana vuotena kyseenalaistamaan TE-toimiston lausuntojen perustelut ilman mitään vaikutusta edes seuraavan vuoden kiintiöihin.

Soveltamisalasta

Myös sellaisilla henkilöillä, jotka eivät ole ostajien kutsumia, on oikeus kerätä luonnontuotteita Suomessa oleskeluaikanaan. Mikäli kerääjä ei ole ostajan kutsuma, ei hänen maahantulonsa arvioinnissa kiinnitetä huomiota ostajan taloudelliseen asemaan. Kutsumattoman kerääjän maahantulon arvioinnissa ei siten arvioida samoja seikkoja kuin ostajan kutsuman kerääjän kohdalla. Silti kutsumaton kerääjä voi aivan kuten kutsuttukin kerääjä myydä keräämänsä luonnontuotteet ostajalle. Kutsumattoman kerääjän maahantulon edellytykset on ilmeisesti tarkoitus arvioida Schengen viisumisäännösten mukaisesti, kun taas kutsuttujen kerääjien maahantuloedellytykset arvioidaan lakiluonnoksen mukaisesti. Toisaalta ostajalla ei ole myöskään mitään lain esittämiä velvollisuuksia kutsumatonta kerääjää kohtaan, mikäli ostaja tai tämän lukuun toimivat taho ei järjestä kerääjälle majoitusta, poimintavälineitä ja ajoneuvoja.

Lakiluonnoksen mukaan kerääjiä kutsuvan ostajan on täytettävä kaksi edellytystä: 1) ostajaa ei saa olla lainvoimaisella päätöksellä todettu elintarvikelain 16 a §:n mukaisesti ei-luotettavaksi ja 2) ostajan oltava vakavarainen ja taloudellisesti toimintakykyinen. Jälkimmäinen edellytys selkeästi soveltuu kaikkiin ostajiin, mutta ensin mainitun osalta tilanne saattaa olla mutkikkaampi. Ainoastaan elintarvikealan toimija voidaan arvioida elintarvikelain 16 a §:n mukaisessa menettelyssä ei-luotettavaksi. Elintarvikelain 6 §:n 1 momentin 11) -kohdassa on määritelty elintarvikealan toimija, ja viitattu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) N:o 178/2002, niin sanottuun yleiseen elintarvikeasetukseen. Yleisen elintarvikeasetuksen 3 artiklan 3 kohdan mukaan elintarvikealan toimijalla tarkoitetaan luonnollista tai oikeushenkilöä tai -henkilöitä, jotka ovat vastuussa elintarvikelainsäädännön vaatimusten noudattamisen varmistamisesta valvonnassaan olevassa elintarvikeyrityksessä. Täyttääkö jokainen kerääjiä kutsuva ostaja tai ostajaksi aikova toimija tämän määritelmän? Mikäli vastaus edellä esitettyyn kysymykseen on negatiivinen, saattaa tämä johtaa kerääjiä kutsuvien ostajien edellytysten epäyhtenäiseen arviointiin.

On myös syytä huomata, että kerääjä saattaa olla vakavaraisen ja taloudellisesti toimintakykyisen ostajan kutsuma, mutta kerääjällä on lakiluonnoksen mukaan oikeus myydä keräämänsä luonnontuotteet muulle toimijalle sekä siirtyä pois ostajan järjestämästä majoituksesta. Vakavaraisuuden ja taloudellisen toimintakyvyn vaatimusten tarkoituksena voidaan nähdä olevan varmistaa kerääjien keruuansioiden maksun sekä muiden ostajalle asetettujen velvollisuuksien toteutuminen. Koska näiden vaatimusten täyttyminen on kuitenkin vain asetettu kerääjiä kutsuvalle ostajalle, lakiehdotuksen perusteella ei ole mahdollisuutta saada varmistusta siitä, että muun kuin kerääjät kutsuvat ostajat ovat vakavaraisia ja taloudellisesti toimintakykyisiä. Laissa olisi siten syytä ulottaa edellytykset vakavaraisuudesta ja taloudellisesta toimintakyvystä myös sellaisiin ostajiin, jotka eivät ole kutsuneet kerääjiä Suomeen.

Kerääjiä kutsuvan ostajan edellytyksistä

Edellä on kuvattu niitä edellytyksiä, jotka kerääjiä Suomeen kutsuvan ostajan on täytettävä. Mikäli ostaja ei täytä näitä edellytyksiä, ei kutsutulle kerääjälle voida myöskään myöntää maahantulolupaa. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 810/2009, niin sanotun viisumisäännösten, 21 artiklan 1 kohdan mukaan viisumia koskevaa hakemusta tutkittaessa on varmistettava, että hakija täyttää Euroopan parlamentin ja neuvoston (EU) 2016/399, niin sanotun Schengenin rajasäännösten, maahantuloedellytykset. Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 1 kohdan alakohdan c) mukaan kolmannen maan kansalaisen on näytettävä toteen, että hänellä on toimeentuloon tarvittavat varat ottaen huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto että lähtömaahan paluu tai kauttakulkumatka sellaiseen kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on varma, tai hän kykenee hankkimaan laillisesti tällaiset varat. Saman artiklan 4 kohdan mukaisesti toimeentuloon tarvittavat varat arvioidaan oleskelun keston ja tarkoituksen mukaan asianomaisessa jäsenvaltiossa tai asianomaisissa jäsenvaltioissa majoituksesta ja elintarvikkeista maksettavien keskimääräisten hintojen perusteella siten, että säästöluokan majoituksen hinta kerrotaan oleskelupäivien määrällä.

Vastaavasti viisumisäännösten 21 artiklan 3 kohdan alakohdan b) mukaan konsulaatin on tarkastaessaan maahantulon edellytyksiä tarkastettava, onko hakijalla toimeentuloon tarvittavat varat ottaen huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto että lähtö- tai asuinmaahan paluu tai kauttakulkumatka sellaiseen kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on varma, tai kykeneekö hän hankkimaan laillisesti tällaiset varat. Saman artiklan 5 kohdan mukaan toimeentuloon tarvittavat varat arvioidaan suunnitellun oleskelun keston ja tarkoituksen mukaan jäsenvaltioiden Schengenin rajasäännösten 34 artiklan 1 kohdan c) alakohdan mukaisesti asettamien ohjeellisten määrien perusteella soveltamalla asianomaisen jäsenvaltion tai asianomaisten jäsenvaltioiden edullisessa majoituksessa tapahtuvan ylläpidon keskihintoja oleskelupäivien lukumäärällä kerrottuna. Ylläpito- ja/tai majoitussitoumusta koskeva selvitys voi myös olla osoituksena toimeentuloon tarvittavien varojen olemassaolosta.

On huomattava, että lakiluonnoksessa kerääjiin maahantuloedellytysten arviointi osaltaan sidottu kerääjän kutsuneen ostajan edellytysten arviointiin. Kuten luonnoksessa mainitaan, kerääjälle ei voida myöntää maahantulolupaa, mikäli hänet kutsunut ostaja ei täytä lakiluonnoksen mainitsemia edellytyksiä.

Sekä viisumisäännöstyksessä että Schengenin rajasäännöstyksessä on mainittu ne maahantulon edellytykset, joiden täytyminen on tarkistettava viisumihakemusta tutkiessa tai ulkorajaa ylittäessä. Yhtenä maahantulon edellytyksenä on, että hakijalla on toimeentuloon tarvittavat varat tai, että hakija kykenee tällaiset varat laillisesti hankkimaan. Sen sijaan maahantulon edellytyksinä tai esteinä ei mainita sitä, että hakijan kutsunut on toistuvasti tai huomattavissa määrin laiminlyönyt verojen tai muiden lakisääteisten maksujen maksuvelvollisuuden hoitamisen taikka, että hakijan kutsunut on osoittanut ilmeistä piittaamattomuutta elintarviketurvallisuutta kohtaan. Näin ollen lakiluonnoksen asettamat edellytykset kerääjiin maahantuloon menevät merkittävästi viisumisäännösten ja Schengenin rajasäännösten maahantuloedellytyksiä pidemmälle. Koska kyse on EU-asetusten tasoisista säännöksistä, on asetusten kanssa ristiriitaisiin tai kilpaileviin kansallisiin säännöksiin suhtauduttava varsin pidättyväisesti.

On myös kiinnitettävä huomiota kerääjää kutsuvien ostajien edellytysten arviointiin. Kerääjiä kutsuvan ostajan on nimittäin oltava riittävän vakavarainen ja taloudellisesti toimintakykyinen. Luonnoksen perusteluissa vakavaraisuudesta on todettu, että sitä arvioitaisiin suhteessa ostajan Suomeen kutsumien kerääjien määrään.

Ostajan edellytysten arvioinnissa on kyse oikeusharkinnasta, jossa viranomaisen harkintavalta on sidottu ennalta määriteltuihin kriteereihin. Edellytyksistä ensimmäinen kohta on varsin yksikertainen eikä se jätä TE-toimistolle harkintavaltaa, koska päätöksen ostajan ei-luotettavuudesta on jo tehnyt toinen viranomainen elintarvikelaissa säädettyjen kriteerien perusteella. Sen sijaan toisen kohdan edellytykset näyttäisivät jättävän TE-toimistolle huomattavasti enemmän harkintavaltaa.

Vakavaraisuuden tai taloudellisen toimintakyvyn arviointia ei ole sidottu tiettyjen kriteerien täyttymiseen taikka vakavaraisuutta kuvaaviin taloudellisen tunnuslukuihin. Lakiluonnos ei myöskään näyttäisi ohjaavan TE-toimiston harkintavallan käyttöä laissa säädettyjen taikka lain esitöissä ilmaistujen kriteerien avulla (ks. PeVL 32/2010 vp, s. 3). Nähdäksemme laista tulisi kuitenkin ilmetä kriteerit, joiden täytyessä ostajan katsotaan olevan lain tarkoittamalla tavalla vakavarainen ja taloudellisesti toimintakykyinen (PeVL 5/2010 vp, s. 4). Edellä kuvatun harkintavallan suomista TE-toimistolle ilman, että harkintavallan käyttöä sidotaan mihinkään kriteereihin, ei voida pitää perusteltuna varsinkaan, kun kyse tietyille subjektille asetettujen edellytysten arvioinnista.

Asian ongelmallisuutta korostaa vielä se, ettei TE-toimiston suorittamaan arvioon vakavaraisuudesta ja taloudellisesta toimintakyvystä ei voida hakea muutosta. TE-toimiston arviota ei voida siten saattaa oikaisuvaatimuksella saman tai ylemmän viranomaisen tutkivaksi taikka valitusmenettelyllä riippumattoman hallintotuomioistuimen tutkittavaksi. Lakiluonnos näyttäisikin jättävän laajan vapauden arvioida ostajalle lain asettamien edellytysten täyttymistä ilman, että TE-toimisto joutuisi vastaamaan arvioidensa oikeellisuudesta kenellekään.

Lainsäädännös myös jättää hieman epäselväksi sen, voiko TE-toimisto lausua taikka määritellä poimijoita kutsuville ostajille tietyn poimijakiintiön perustaen kiintiön ostajan vakavaraisuuteen ja taloudelliseen toimintakykyyn. Aiemmin nimittäin TE-toimisto on lausunut Suomen edustustolle vastuuyritysten taloudellisista ja luotettavuuteen liittyvistä edellytyksistä tarjota kutsutuille kerääjille aiesopimuksen vähimmäisehdot. Samassa lausunnossa TE-toimisto on suosittanut tiettyä poimijakiintiötä vastuuyritykselle. Kyseessä olevassa lakiluonnoksessa ei ole kuitenkaan mainittu poimijakiintiön suosittamisen jatkamisesta tai niiden säilymisestä.

On mahdollista, että TE-toimisto saattaisi arviollaan ostajan vakavaraisuudesta ja taloudellisesta toimintakyvystä määrittää ostajalle tietyn kiintiön kutsuttujen kerääjien määrästä. Esimerkiksi ostaja voitaisiin katsoa lakiluonnoksen tarkoittamalla tavalla vakavaraiseksi ja taloudellisesti

toimintakykyiseksi kutsumaan ulkomailta 100 keräjää, mutta ostajan ei arvioitaisi olevan riittävän vakavarainen ja taloudellisesti toimintakykyinen kustumaan 200 keräjää ulkomailta. Lakiluonnoksen perusteluissa on todettu, että ostajan vakavaraisuus arvioidaan suhteessa tämän Suomeen kutsumien kerääjien määrään. Näin ollen TE-toimistolle näyttäisikin jäävän hyvin avoin harkintavalta arvioida sitä, mihin määrään asti kutsutuista kerääjistä ostajan voidaan katsoa olevan lakiluonnoksen tarkoittamalla tavalla vakavarainen ja taloudellisesti toimintakykyinen.

Olisi ostajien liiketoiminnan harjoittamisen ja suunnittelun kannalta olennaisen tärkeää, että kerääjiä kutsuvilla ostajilla olisi tiedossaan ne kriteerit, joiden perusteella heidän edellytyksiään kutsua kerääjiä Suomeen arvioidaan. Vakavaraisuuden ja taloudellisen toimintakyvyn arvioinnin kriteerejä olisikin syytä täsmentää ja määritellä selkeämmin. Lisäksi kerääjiä Suomeen kutsuvan ostajan edellytysten arviointiin, jonka TE-toimisto suorittaa, olisi tärkeää voida hakea muutosta, jotta arvioinnin oikeellisuus sekä ostajien oikeusturva tulevat varmistetuiksi.

Kulujen veloittamista koskevat kiellot

Lakiluonnoksen mukaan ostaja ei saa periä kerääjiltä maksua kerääjien perehdyttämisestä, rekrytoinnista, Suomeen ja Suomesta pois matkustamiseen liittyvistä palveluista taikka korkoa mahdollisesta kerääjien matkakulujen rahoittamisesta. Edellä mainittujen kulujen veloittaminen kerääjiltä on ehdottamista kiellettyä. Ostajalla on lisäksi velvollisuus huolehtia siitä, että tämän lukuun toimiva taho noudattaa kulujen veloittamista koskevaa kieltoa, eikä siten peri kiellettyjä maksuja kerääjiltä.

On huomattava, että kulujen veloittamista koskevat kiellot saattavat kuitenkin tehdä kerääjien kutsumisesta kannattamatonta toimintaa. Koska kutsujana toimiva ostaja ei voi veloittaa kuluja kerääjiltä, ostaja joutuu siten itse vastaamaan poimijoiden rekrytoinnista, perehdyttämisestä sekä matkoihin liittyvistä palveluista aiheutuvista kuluista. Yleensä ostajan lukuun toimiva koordinaattori suorittaa tai järjestää edellä mainitut palvelut ja tehtävät kerääjille heidän lähtömaassaan.

Kutsujana toimiva ostaja voi odottaa, että tämän kutsumansa kerääjät, joiden rekrytoinnista, perehdyttämisestä sekä matkoihin liittyvistä palveluista ostaja on nimenomaan vastannut, myyvät keräämänsä luonnontuotteet juuri hänelle. Kerääjillä ei ole kuitenkaan mitään velvollisuutta toimia näin, vaan he saavat myydä keräämänsä luonnontuotteet parasta kilohintaa tarjoavalle. Koska lakiluonnoksen mukaan ostaja tai tämän lukuun toimiva taho ei myöskään saa periä kerääjältä maahantulosta aiheutuvia kuluja, ei kerääjällä ole varsinaisesti mitään taloudellista kannustintakaan myydä keräämänsä luonnontuotteet juuri hänet kutsuneelle ostajalle.

Lähtökohtaisesti kuitenkin ostaja, joka ei ole joutunut vastaamaan kerääjien kuluista, on paremmassa taloudellisessa asemassa tarjoamaan kerääjille parempaa hintaa ja keruuansioita keräämistään luonnontuotteista. Kutsujana toimivalle ostajalle saattaa olla täysin kannattamatonta

ryhtyä hintakilpailuun toisen ostajan kanssa, eli korottaa maksamaansa hintaa kerätyistä luonnontuotteista, koska ostaja joutuu vastaamaan kerääjien maahantulon aiheuttamista kuluista itse.

Toiminta, jossa ostaja ostaa luonnontuotteita muiden ostajien kutsumilta kerääjiltä, saattaakin muodostua hyvin kannattavaksi, koska ostaja ei itse joudu vastaamaan kerääjiin liittyvistä kustannuksista. Tällainen ostaja voi niin sanotusti kaapata muiden ostajien kutsumia kerääjiä tarjoamalla heille parempaa hintaa luonnontuotteista tai muilla keinoin suostutella kerääjät myymään kerätyt luonnontuotteet juuri hänelle. Lakiluonnos näyttäisikin mahdollistavan ja luovan markkinan tälle varsin epäeettiselle, mutta taloudellisesti kannattavalle toiminnalle.

Ehdottaisimme asian korjaamiseksi sitä, että lakiin lisättäisiin kohta, jolla mahdollistettaisiin, että kutsujana toimiva ostaja voi periä edellä mainitut kulut tai vähintäänkin osan niistä kerääjät kaapanneelta ostajalta. Ostaja, joka ei ole kutsunut kerääjiä mutta, jolle kerääjät myyvät keräämästä luonnontuotteet, olisi siten myös vastuussa kerääjien maahantuloon aiheutuneista kuluista. Kutsujana toimiva ostaja ei joutuisi itse kantamaan kuluvastuuta kerääjien maahantuloon aiheutuvista kuluista. Lisäksi kerääjä ei myöskään näin pääsisi hyötymään siitä, että hänet kutsunut ostaja on vastannut kerääjän maahantuloon liittyvistä kustannuksista. Tällä mekanismilla heikennettäisiin ei-kutsujana toimivien ostajien taloudellista kannustinta viedä toisten ostajien kutsumia kerääjiä pois siten, että myös he joutuisivat osaltaan vastaamaan kerääjät kutsuneelle ostajalle aiheutuneista tai aiheutuvista kuluista. Tämä ei myöskään heikentäisi Suomeen tulevien kerääjien ansaintamahdollisuuksia taikka oikeusasemaa.

Olisi myös aiheellista harkita kerääjän asettamista vastuuseen edellä mainituista kuluista siinä tilanteessa, että kerääjää myy keräämiään luonnontuotteita ulkopuoliselle, kolmannelle, taholle. Tällä pyrittäisiin estämään ohimyyntiä ulkopuolisille toimijoille, jotka eivät ole kutsuneet kerääjiä Suomeen. Lisäksi kerääjä ei myöskään näin pääsisi hyötymään siitä, että hänet kutsunut ostaja on vastannut kerääjän maahantuloon liittyvistä kustannuksista.

Ostajalla on myös velvollisuus huolehtia siitä, ettei tämän lukuun toimiva taho peri kerääjiltä kiellettyjä kuluja. Ostajien lukuun toimivia tahoja ovat koordinaattorit, jotka yleensä toimivat kerääjien lähtömaassa. Siten tiettyjen kulujen perintää koskevat kiellot yltävät myös Suomen rajojen ulkopuolelle.

Voi olla osittain kohtuutonta velvoittaa ostaja huolehtimaan myös siitä, etteivät tämän lukuun toimivat tahot peri kerääjiltä kiellettyjä kuluja Suomen rajojen ulkopuolella. Ostajan voi nimittäin käytännössä mahdotonta valvoa koordinaattoreidensa kaikkea toimintaa ulkomailla taikka tällaisen valvonnan toteuttaminen voi tuottaa kohtuutonta haittaa ostajalle. Lisäksi koordinaattoreilla saattaa olla omia alihankkijoitaan, jotka toimivat nimenomaan koordinaattorin lukuun, mutta ostaja ei välttämättä ole tietoinen näistä alihankkijoista. Ostajalle asetetun valvontavelvollisuuden kohtuuttomuutta voidaan katsoa vielä korostavan se, että velvollisuuden noudattamatta jättämisen

uhaksi on säädetty rangaistussäännös. Ostaja voi lakiluonnoksen mukaisesti joutua rikosvastuuseen laiminlyödessään velvollisuutensa huolehtia siitä, ettei ostajan lukuun toimiva taho peri kiellettyjä kuluja kerääjiltä.

Rangaistussäännöksestä

Kokonaan uutena kohtana lakiluonnoksessa on rangaistussäännös, jonka mukaan ostajan voidaan katsoa syyllistyneen luonnontuotekeruulain rikkomukseen rikkoessaan lakiluonnoksen 6 §:ssä tai 7 §:ssä säädettyjä velvollisuuksia ja kieltoja. Ostajalle voidaan määrätä toiminnastaan sakkorangaistus, jollei toissijaisuuslausekkeen perusteella muussa laissa ei säädetä ankarampaa rangaistusta.

Kyseisellä rangaistussäännöksellä voidaan katsoa olevan yleis- ja erityisestäviä vaikutuksia. Pelko tai uhka tuomittavasta sakkorangaistuksesta saattaa saada ostajat noudattamaan heille säädettyjä velvollisuuksiaan ja olemaan rikkomasta laissa säädettyjä kieltoja. Lisäksi kerran tuomittu sakkorangaistus voi saada ostajan pidättäytymään rikkomasta uudelleen laissa säädettyjä velvollisuuksia ja kieltoja.

Vastaavasti kuten oikeusministeriön lakiluonnosta koskevassa lausunnossaan asianmukaisesti huomautti, myös lausuja pitää rangaistussäännös epätasällisena sekä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena. Haluaisimme vielä kuitenkin lisätä, että rangaistussäännöksen on kannalta ongelmalliseksi saattaa muodostua tekijän rikosoikeudellisen aseman sitominen tämän intentioihin ja subjektiiviseen puoleen. Ainoastaan lakiluonnoksen mukainen ostaja taikka tämän vastuuhenkilö tai edustaja voi syyllistyä luonnontuotekeruulain rikkomukseen. Tietyn luonnollisen tai juridisen henkilön asema ostajana on kuitenkin sidottu siihen, että henkilö tai tämän lukuun toimiva järjestää kerääjillä majoituksen, keruuvälineet tai ajoneuvot sekä siihen, että henkilön tarkoituksena on ostaa kyseisten kerääjien keräämiä luonnontuotteita.

Aiempaan verrattuna rangaistussäännös on nopeampi keino reagoida väärinkäytöksiin. Aiesopimuksen mukaan poimijoita kutsuva toimija saattoi menettää osan poimijakiintiöstään tai kiintiön kokonaan seuraavalle poimintakaudelle, mikäli kutsujan havaittiin rikkoneen tai laiminlyöneen aiesopimuksessa säädettyjä ehtoja. Näin ollen ”rangaistusta” rikkomuksista ja laiminlyönneistä jouduttiin aina odottamaan seuraavaan poimintakauteen. Poimijakiintiön menettäminen kokonaan tai vain osaksi on kuitenkin ollut kutsujina ja ostajina toimiville yrityksille varsin tuntuva ja ankara rangaistus, koska rangaistuksella on ollut välitön vaikutus yrityksen raaka-aineen saantiin ja talteenottoon seuraavana poimintakautena.

Vastaavaa menettelyä, jossa ostajan kutsumien kerääjien määrä alennetaan, ei ilmeisesti ole tarkoitus sisällyttää uuteen lakiin. Huolena kuitenkin on, että TE-toimisto, jonka tehtävänä on arvioida kerääjiä kutsuvien ostajien edellytyksiä, saattaisi arvioida lakiluonnoksen velvollisuuksia ja kieltoja rikkoneen ostajan edellytyksiä tiukemmin tai ankarammin. Näin TE-toimisto saattaisi

tosiasiallisesti toteuttaa aiesopimusmenettelyn mukaista ”rangaistusta” pienentämällä ostajan kutsumien kerääjien määrää. Huoli on sinänsä aiheellinen, koska kerääjiä kutsuvan ostajan edellytyksiä täyttäviä kriteerejä ei ole täsmennetty, vaan asia on edellä kuvatusti jätetty yleiskielellisten termien varaan. Myöskään TE-toimiston suorittamaan ostajan edellytysten arviointiin ei voida hakea muutosta.

Lakiluonnos ei myöskään sisällä sanktioista minkäänlaista siirtymäsäännöstä. Esimerkiksi viime poimintakaudella aiesopimusta ja annettuja sitoumuksia rikkoneiden toimijoiden poimijakiintiöt pienentyisivät ”rangaistuksena” sopimuksen ja sitoumusten rikkomisesta. Lakiluonnos kuitenkin sisällä mahdollisuutta siitä, että lakiluonnoksen velvollisuuksia ja kieltoja rikkoneet ostajat menettäisivät kutsumiensa poimijoiden määrän kokonaan tai osaksi, vaan tältä osin lakiluonnoksen rangaistussäännös tulee korvaamaan aiemmat sanktiot. Viime poimintakaudella rikkomuksiin syyllistyneitä ostajia ei myöskään voida rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen nojalla rangaista luonnontuotekeruulain rikkomuksesta. Näin ollen näyttäisikin lakiluonnoksen perusteella siltä, että toimijoihin, jotka ovat viime poimintakaudella rikkoneet aiesopimuksen ehtoja tai muita sitoumuksia, ei ole mahdollista kohdistaa mitään rangaistusta tai sanktiota aiesopimuksen ehtojen tai sitoumusten rikkomisesta.

Säännösten valvonnasta

Lakiluonnoksen mukaan sen säännösten noudattamista valvovat työsuojeluviranomaiset kuitenkin vain siltä osin, kun valvonta ei kuulu muille toimivaltaisille viranomaisille. Kuten lakiluonnoksessa on todettu, luonnontuotteiden keruun seuranta ja valvonta ei ole säädetty minkään viranomaisen velvollisuudeksi, joten on huomattavaa parannusta säätää lakiluonnoksen säännösten noudattamisesta valvovasta viranomaisesta.

Valvontaa koskevassa kohdassa on kyse toimivaltasäännöksestä, jonka mukaan työsuojeluviranomaisilla on toimivalta valvoa lakiluonnoksen säännösten noudattamista. Ongelmana säännöksessä on kuitenkin se, että säännös määrittelee työsuojelutoimiviranomaisten toimivallan ainoastaan negatiivisesti. Työsuojeluviranomaisilla on siten toimivalta valvoa, kunhan valvonta ei kuulu muille toimivaltaisille viranomaisille.

Julkisen vallan käyttö tulee pystyä palauttamaan eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74). Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan katsonut, eduskunnan säätämän lain täyttää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen, ja toimivallasta puuttua yksilön perusoikeuksiin on aina säädettävä tarkkarajaisella ja soveltamisalaltaan täsmällisellä lailla (PeVL 19/2000 vp, s. 3; PeVL 51/2006 vp, s. 2; ja PeVL 21/2009 vp, s. 5). Tietyissä tilanteissa voidaan myös edellyttää, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti (PeVL 21/2001 vp, s. 4).

Työsuojeluviranomaisen toimivaltuuksista säädetään työsuojeluvalvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) 1 luvussa. Työsuojeluviranomaisella on varsin laajat tiedonsaantioikeudet, oikeus saada nähtäväkseen valvonnan kohteena olevan asiakirjoja sekä oikeus päästä valvonnan kohteen olevan tiloihin, myös sellaisiin, jotka ovat kotirauhan piirissä. Näitä toimivaltuuksia käyttäessään työsuojeluviranomainen päästä käsiksi aineistoon, joka voi sisältää valvonnan kohteena olevan liike- ja ammattisalaisuuksia tai henkilötietoja sekä tarkistaa tiloja, jotka voivat kuulua valvonnan kohteena olevan yksityiselämän suojan piiriin.

Lakiluonnoksen mukaan työsuojeluviranomainen voi siis käyttää edellä mainittuja toimivaltuuksia niissä tilanteissa, joissa valvonta ei kuulu muille. Ottaen kuitenkin huomioon toimivaltuuksia laajuuden ja niiden mahdollistama puuttuminen tarkastuksen kohteena olevan perusoikeuksiin, lakiluonnoksessa tulisi täsmällisemmin määritellä työsuojeluviranomaisen toimivalta eli ne tilanteet, joissa viranomainen voi käyttää laissa säädettyjä toimivaltuuksiaan ostajaan. Lakiluonnos kuitenkin vain määrittelee työsuojeluviranomaisen toimivallan suhteessa muiden viranomaisen eduskunnan säätämistä laeista ilmeneviin toimivaltasäännöksiin ilman, että laissa on määritelty sitä, miltä osin toimivalta valvoa lain säännösten noudattamista kuuluu muulle kuin työsuojeluviranomaiselle.

Ei voida myöskään pitää hyväksyttävänä sitä, että lainkohta jättää viranomaisten keskenään ratkaistavaksi sen, miltä osin työsuojeluviranomaisella on toimivalta valvoa lain säännösten noudattamista ja miltä osin toimivalta kuuluu muille viranomaisille. Ostaja ei ilman oikeudellista apua ja asiantuntemusta voi nimittäin tietää, milloin tämän toimintaa valvoo työsuojeluviranomainen ja milloin jokin toinen viranomainen. Sekä ostaja että mahdollisesti myös työsuojeluviranomainen eivät voi täsmällisesti tai tarkkarajaisesti tietää niitä tilanteita, joissa työsuojeluviranomaisella on toimivalta valvoa lain säännösten noudattamista.

Tiedonsaantioikeuksista

Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto on lausunnossaan esittänyt, että TE-toimisto saisi käyttöoikeuden harmaan talouden selvitysyksikön (HTSY) palveluun velvoitteidenhoitoselvityksistä taikka toimisto voisi pyytää HTSY:n laatimaa velvoitteidenhoitoselvitystä. Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 5 §:n 1 momentin mukaan selvitysyksikkö laatii pyynnöstä velvoitteidenhoitoselvityksen 6 §:ssä säädettyihin käyttötarkoituksiin. Lain 6 §:n 1 momentti sisältää 28-kohtaisen lista niistä käyttötarkoituksista, joita tukemaan velvoitteidenhoitoselvitys laaditaan.

Tietävästi TE-toimistolle kuuluvat ja lakiluonnoksessa säädettävät tehtävät eivät mahdu laissa listattujen käyttötarkoitusten piiriin, joita varten velvoitteidenhoitoselvitys laaditaan. Siten TE-toimistolla ei voi olla käyttöoikeutta HTSY:n palveluun velvoitteidenhoitoselvityksistä eikä sille myöskään voida pyydetäessä laatia velvoitteidenhoitoselvitystä. Mikäli TE-toimistolle halutaan käyttöoikeus velvoitteidenhoitoselvityspalveluun taikka oikeus saada pyydetäessä velvoitteidenhoitoselvitys laadituksi, olisi myös laki harmaan taloudenselvitysyksiköstä muutettava.

Lakiluonnoksesta voidaan selvästi havaita puuttuvan oikeusturvakeinot. Esimerkiksi TE-toimiston suorittamaa arviota ostajan edellytyksistä ei voida saattaa muutoksenhaun avulla uudelleen ratkaistavaksi toisessa viranomaisessa tai riippumattomassa tuomioistuimessa. Siten TE-toimiston arvio ostajan vakavaraisuudesta ja taloudellisesta toimintakyvystä näyttäisi jäävän lopulliseksi ilman mahdollisuutta muutoksenhakuun. Myöskään muihin TE-toimiston antamiin muille viranomaisille antamiin lausuntoihin, jotka koskevat ostajan asemaan tai edellytyksiä suoriutua lakiluonnoksen mukaisista velvollisuuksista, ei voida hakea muutosta.

Sillä, saavatko ostajan kutsumat kerääjät maahantulolupaa eli toisin sanoen pääsevätkö kerääjät maahan keräämään ja myymään luonnontuotteita ostajalle, on huomattava merkitys ostajan elinkeinotoiminnan harjoittamisen kannalta. Mikäli ostajan kutsumia kerääjiä ei pääse ollenkaan maahan tai heitä pääsee huomattavasti ostajan kutsumaa määrää vähemmän, ovat ostajan mahdollisuudet saada liiketoiminnassaan käyttämiä raaka-aineita pienentyneet merkittävästi. Näin ollen kutsuttujen kerääjien pääsemisellä maahan on suora yhteys ostajan harjoittamaan liiketoimintaan ja mahdollisuuksiin menestyä siinä.

Aiemman aiesopimusmenettelyn mukaisesti TE-toimisto on lausunut Suomen edustustolle vastuuryityksen edellytyksistä noudattaa aiesopimuksessa asetettuja ehtoja sekä suosittanut vastuuryitykselle tiettyä poimijakiintiötä. Viisumeja myöntävät edustustot eivät ole tiettävästi poikenneet TE-toimiston suosittamista poimijakiintiöstä. Koska TE-toimiston suosittama lausunto ei ole muutoksenhakukelpoinen päätös, ei vastuuryitys ole voinut saattaa ylemmän viranomaisen taikka riippumattoman hallinto-oikeus arvioitavaksi niitä perusteita ja seikkoja, joiden vuoksi yitykselle asetettu tietty poimijakiintiö.

Koska TE-toimiston suorittamalla arvioinnilla ostajan edellytyksistä on huomattavaa merkitystä ostajan elinkeinotoiminnan harjoittamisen kannalta, on tärkeää, että arviontiin voidaan myös hakea muutosta. On myös huomattava, että TE-toimiston suorittamilla arvioinneilla ja lausunnoilla voi olla huomattava merkitys ostajien väliseen kilpailuun. Esimerkiksi elintarvikealan toimijan ei-luotettavuutta koskevaan päätökseen voidaan hakea muutosta oikaisuvaatimuksella (Elintarvikelaki 73 § 1 mom.). Näin ollen laissa olisi aiheellista olla kohta, jossa säädettäisiin mahdollisuudesta hakea muutosta TE-toimiston suorittamaan arvioon ostajan edellytyksistä sekä muihin TE-toimiston ostajan oikeusasemaan vaikuttaviin lausuntoihin.

Lopuksi

Lausuja pitää lakiuudistusta tervetulleena ja tarpeellisenä, koska voimassaoleva aiesopimusmenettely ei huomio lain tavoitteeksi asetettua luonnontuotealan yritysten

kilpailumahdollisuuksien tasapuolisuutta. Lausuja kuitenkin katsoo, että lakiluonnos on hyvin keskeneräinen, eikä edellä mainittu tasapuolisuus ja yritysten yleinen oikeusturva vielääkään toteudu.

Ongelmaksi nousee mm. se, tuleeko aiesopimus tai muu vastaava sopimus voimaan lain ohessa vai jääkö sääntely vain uuden lain varaan. Aiesopimuksessa on säädetty mm. poimijoiden majoitusolosuhteista ja muista ehdoista tarkasti, mutta ehdotetussa laissa vain yleisillä viittauksilla esimerkiksi terveydensuojelulakiin.

Korhonen Ari
Arctic International Oy - Ari Korhonen / Jesse-Joonatan Määttä