

Asia: VN/28915/2020

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki, jonka tavoitteena on parantaa maahan luonnontuotteita keräämään tulleiden ulkomaalaisten oikeudellista asemaa ja ansaintamahdollisuuksia, pienentää hyväksikäytön riskiä sekä yhdenmukaistaa luonnontuotealan elinkeinotoiminnan edellytyksiä ja kilpailumahdollisuuksia.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan

Säätelyn lähtökohdista

Luonnoksen perusteluista käy ilmi, että ehdotetun säätelyn taustalla on alan yritysten, ulkoministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön kesken solmitut aiesopimukset, joista ensimmäinen solmittiin vuonna 2014. Ongelmana perusteluiden mukaan on ollut aiesopimuksen heikko oikeudellinen velvoittavuus sekä se, että epäkohtiin on ollut mahdollista puuttua yleensä vasta seuraavalla keruukaudella.

Perusteluissa todetaankin, että luonnontuotteita ostavien yritysten velvollisuudet olisivat suurelta osin samat kuin nykyisin noudatettavassa aiesopimuksessa, mutta näistä säädettäisiin tarkemmin ja velvoittavammin. Aiesopimuksen sisältö ja toisaalta sopimusosapuolien muuttaminen lain soveltamisalaksi ei vaikuta olevan täysin ongelmattomasti muutettavaksi sitovaksi lainsäädännöksi.

On huomioitava, että ehdotetun muutoksen myötä tapahtuu siirtyminen sopimusvapaudesta elinkeinotoiminnan ja sopimusvapauden rajoittamiseen. Uuteen lakiin ehdotettavat velvollisuudet ovat hyvin yksityiskohtaisia ja ne vaikuttavat monin paikoin hyvin haastavilta valvoa. Laissa säädettäisiin esimerkiksi kerääjän Suomeen kutsuneen ostajan velvollisuudesta varmistaa, että kerääjällä on mahdollisuus antaa palautetta ostajalle sekä toimivaltaisille viranomaisille. Lisäksi velvollisuuksien rikkomiseen on kiinnitetty rangaistussäännös, jolloin säätely on ongelmallista paikoin myös rikosoikeuden kannalta (ks. kommentit 9 §:stä).

Oikeusministeriö korostaa, että lain soveltamisalan on oltava selvä. Esimerkiksi 2 §:n 1 ja 2 momenteissa oleva ostajaa koskeva soveltamisalan raja ei ole selkeä, etenkin kuin esimerkiksi 2

§:n 2 momentissa viitataan 7 §:n 1 momenttiin, jossa käytetään käsitettä ”kerääjän Suomeen kutsuneella ostajalla”, vaikka 2 §:n 2 momentti viittaa ostajaan, joka ei ole kutsunut kerääjää Suomeen. Myös 7 §:n 3 momentin muotoilu on epäselvä sen suhteen, ketä se velvoittaa.

Perusteluissa (s. 8) esimerkiksi todetaan melko yksinkertaistettusti, että koska maksun periminen rekrytoinnista sekä Suomeen ja Suomesta pois matkustamiseen liittyvistä palveluista kielletäisiin, kerääjän nettoansiot kasvaisivat nykytilaan verrattuna ja kerääjien riski joutua hyväksikäytön kohteeksi pienenesi. Perusteluiden valossa jää epäselväksi, kuinka tehokkaasti tällaista on mahdollista valvoa tai siirtäisi vastaava kustannus mahdollisesti esimerkiksi muunlaisiksi kuluiksi tai matalammaksi ansioksi sekä se, onko hyväksikäyttö kiinnittynyt nimenomaan tähän vai myös poimijan kokonaistilanteeseen (mm. majoitus ja muut työehdot). Vaikutusarviointi-jakso näyttäisi kaipaavan jatkovalmistelussa täydentämistä.

Luonnontuotekeruulain rikkomus (9 §)

Lakiehdotukseen sisältyy rangaistussäännös 9 § Luonnontuotekeruulain rikkomus. Sen mukaan lain 2 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettu ostajan vastuuhenkilö tai tämän edustaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö tämän lain 6 tai 7 §:ssä säädetyn velvollisuuden, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, luonnontuotekeruulain rikkomuksesta sakkoon.

Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan kerääjät Suomeen kutsuneiden ostajien keskinäisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin (jota jäljempänä tässä tekstissä kutsutaan kerääjät Suomeen kutsunut ostaja).

Pykälän 2 momentin mukaan lain 6 ja 7 §:n 1 momentissa säädettyä sovelletaan myös ostajaan, joka ei ole kutsunut kerääjää maahan, mutta joka itse tai jonka lukuun muu taho järjestää kerääjälle majoituksen, keruuvälineet ja -varusteet tai ajoneuvot pääasiallisena tarkoituksenaan saada ostetuksi kerääjältä tämän keräämiä luonnontuotteita (jäljempänä tässä tekstissä ostaja tai muu ostaja).

Rikkomussäännöksen perustelut ovat hyvin suppeat ja niissä vain toistetaan pykälän sisältö (vrt. Lainkirjoittajan opas 12.9.6).

Viitatuissa 6 ja 7 §:ssä säädetty velvollisuudet ovat osin varsin täsmentymättömiä ja siten saattavat olla rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämän täsmällisyysvaatimuksen kannalta arvioituina ongelmallisia. Jatkovalmistelussa on arvioitava, ovatko kaikki 6 ja 7 §:ssä säädetty velvollisuudet moitittavuudeltaan sellaisia, että ne on perusteltua yleisten kriminalisointiperiaatteiden valossa säätää ehdotetussa 9 §:ssä rangaistaviksi. (ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 4.2.3)

Ehdotettu rangaistussäännös on myös varsin avoin rangaistussäännös, jota täsmentää vain viittaus lain pykäliin. Rangaistussäännöksessä tulee pykäläviittausten ohella luonnehtia viitatuissa pykälissä rangaistavaksi ehdotettavia tekoja (ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 4.2.3 Blankorangaistussäännös ja 12.9.6 Tunnusmerkistö). Koska 6 ja 7 §:ssä säädettyjä velvollisuuksia on varsin rajallinen määrä, niiden rikkomistapojen lyhyt luonnehdinta ja toistaminen ehdotetussa 9 §:n rikkomussäännöksessä on mahdollista ja sääntelyä selkeyttävää.

Rikkomus ehdotetaan säädettäväksi rangaistavaksi tahallaan tai huolimattomuudesta tehtynä. Rikoslain 3 luvun 5 §:n 2 momentin mukaan rikos on rangaistavaa vain tahallisena, jollei toisin säädetä. Yhdenmukaisesti tämän kanssa lakivaliokunta on vakiintuneesti edellyttänyt, että teon

säättäminen rangaistavaksi huolimattomuudesta tehtynä tulee esityksessä myös erikseen perustella. Esityksen perusteluihin tulee siten lisätä perusteet, jotka puoltavat ehdotetun rikkomuksen säättämistä rangaistavaksi huolimattomuudesta tehtynä. (Ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 12.9.7 Syyksiluettavuus)

Ehdotetun 6 §:n 7 kohdan mukaan kerääjän Suomeen kutsuneella ostajalla on velvollisuus varmistaa, että kerääjällä on mahdollisuus antaa palautetta ostajalle sekä toimivaltaisille viranomaisille. Perusteluista ei ilmene, miten palautemahdollisuuden varmistaminen käytännössä tapahtuisi. Jos kyseisen velvollisuuden rikkomisen säättäminen rangaistavaksi nähdään ylipäänsä jatkossa perustelluksi, oikeusministeriö ehdottaa harkittavaksi, olisiko mahdollista ehdotetun säännöksen sijaan säätää esimerkiksi velvollisuudesta jakaa tai asettaa nähtäville viranomaisten yhteystiedot palautteen antamista varten, mikä olisi selkeämpi velvoite rikosoikeuden kannalta.

Ehdotetun 7 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan kerääjän Suomeen kutsuneella ostajalla on velvollisuus huolehtia siitä, että ostaja tai ostajan edustaja ei peri kerääjältä kohtuutonta kuluu "mistään muustakaan suoranaisesti keruun järjestämiseen liittyvästä palvelusta".

Säännös on palvelujen luonteen osalta varsin avoin kriminalisoitavaksi. Täsmällisyysvaatimuksen kanssa ristiriidassa saattavat olla tunnusmerkit, joissa tekotapa jää avoimeksi nyt ehdotettavalla tai esimerkiksi "muulla näihin rinnastettavalla tavalla" tai joissa rangaistavan teon määrittelyyn liittyy epäselviä tai puutteellisia viittausketjuja (Lainkirjoittajan opas. 4.2.3 jakso Rikoslain tarkkuus). Oikeusministeriö katsoo ensisijaisesti, että mainittu kohta tulisi poistaa 9 §:n rangaistavuuden alasta, jollei säännöstä 7 ja 9 §:ssä ole mahdollista täsmentää nyt ehdotetusta.

Lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentin 1 kohdassa säädettäisiin, että ostajalla on lisäksi velvollisuus huolehtia siitä, että ostaja tai ostajan lukuun toimiva taho ei peri kerääjältä maksua rekrytoinnista eikä Suomeen ja Suomesta pois matkustamiseen liittyvistä palveluista tai (kerääjältä) korkoa mahdollisesta kerääjän matkakulujen rahoittamisesta.

Lain 2 §:n soveltamisalasäännöksen samoin kuin 7 §:n perustelujen mukaan 7 §:n 3 momentissa säädetyt velvollisuudet koskevat vain kerääjän Suomeen kutsunutta ostajaa. Jotta taho, jota velvollisuus koskee, kävisi 9 §:ssä säädettävän rangaistavuuden kannalta selkeämmin 7 §:n 3 momentista ilmi (ilman viittauksen lukemista), 7 §:n 3 momentissa tai 9 §:ssä olisi syytä toistaa tekijänä eli huolellisuusvelvollisena (ostajan sijasta) kerääjän Suomeen kutsunut ostaja.

Perusteluissa todetaan, että poiminnan järjestämiseen ja Suomeen ja Suomesta matkustamiseen liittyvä veloitusten kieltä koskisi ostajaa ja hänen lukuunsa toimivaa tahoa. Säännös ei koskisi muiden palveluja tarjoavien tahojen ja elinkeinonharjoittajien elinkeinotoimintaan kuuluvia säännönmukaisia veloituksia. Tällaisia ovat esimerkiksi viisumihakemusten käsittelyyn liittyvä palvelu- ja käsittelymaksut, lääkärintarkastuksen palkkio tai lentoyhtiön matkalippuveloitus.

Perusteluissa viitataan myös siihen, että säännös ulottaisi kulujen (ja koron) veloittamiskiellon myös Suomen rajojen ulkopuolelle, kun on kyse ostajan lukuun toimivasta tahosta.

Perustelut ovat sinänsä asianmukaiset ja selventävät, mutta 7 §:n säännöksen sanamuoto ei ehdotetussa muodossa perusta ostajalle kieltä periä maksuja, vaan Suomeen kerääjän kutsuneelle ostajalle huolellisuusvelvollisuuden valvoa ko. muun ostajan toimia. Tällä on 9 §:n rikkomussäännöksen soveltamisen kannalta olennainen ero, koska 9 §:n rikkomukseen syyllistyy nyt ehdotetun sanamuodon mukaan valvontavelvollisuutensa laiminlyövä kerääjän maahan tuova ostaja eikä maksun mahdollisesti perinyt (muu) ostaja tai tämän edustaja.

Rangaistavuuden kannalta olisi tärkeää erottaa ostajaa ja tämän edustajaa koskeva kuluksen perimiskielto ja toisaalta kerääjän Suomeen tuoneen ostajan huolellisuusvelvollisuus näiden toimien valvonnassa 7 §:n (ja 9 §:n) säännöksessä toisistaan.

Erottelun tulisi myös heijastua esityksen perusteluihin (s. 18) siltä osin kun (eri) tekojen katsotaan tapahtuvan Suomessa tai ulkomailla. Perusteluissa todetaan, että maksujen perimisen kiellosta voidaan rikoslain 1 luvun edellytyksin tuomita.

Maininta rikoslain 1 luvusta on yleisyydessään sinänsä asianmukainen. Kuitenkin myös rikoslain 1 luvun soveltamisen kannalta olisi tärkeää edellä mainituin tavoin erotella, kohdistuuko rangaistavuus Suomessa (rikos tehty Suomessa) tai ulkomailla toimivaan suomalaiseen ostajaan (Suomen kansalaisen tekemä rikos) vai hänen toimeksiannostaan ulkomailla tehtyyn ulkomaisen toimesta tapahtuvaan värväykseen, josta peritään kielletty maksu. Ulkomaisen värvääjän ulkomailla tapahtuvaan toimintaan voi käytännössä olla vaikea löytää sellaista rikoslain 1 luvun edellyttämää liittymää Suomeen, että Suomen rikoslaki tulisi sovellettavaksi häneen.

Koska kerääjän Suomeen kutsuneen ostajan huolellisuusvelvoitteen rikkominen tapahtuu oletettavasti Suomessa, hänen rikoksensa voitaisiin katsoa Suomessa tehdyksi rikoslain 1 luvun 1 §:n mukaisesti. Kun kyseinen velvollisuus kuitenkin säädettäisiin rangaistavaksi myös huolimattomuudesta tehtynä, kerääjän maahan tuovan ostajan vastuu jonkin toisen henkilön/tahon edustajan toiminnasta ulkomailla olisi varsin pitkälle ulottuvaa ja vaatisi siten erillisiä perusteluja. Rikkomussäännöksen perusteluissa voisi olla syytä selvittää, miten kerääjän maahan tuova ostaja voi käytännössä toteuttaa huolellisuusvelvollisuuttaan muun ostajan lukuun ulkomailla toimivan palveluja tuottavan toimintaan nähden.

Rikoslain 47 luvun 6 §:ssä viitataan julkisesta työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain (916/2012) 12 luvun 5 §:n 1 momentissa säädettyyn kieltoon, ja kielto ja rangaistavuus koskevat maksun perimistä kyseisessä laissa tarkoitettulta henkilöasiakkaalla. Henkilöasiakkaalla tarkoitetaan kyseisen lain mukaisia palveluita, tukia tai korvauksia hakevaa tai saavaa yksityistä henkilöä. Perusteluissa todetaan, että ehdotettu kielto vastaisi kyseistä rikoslain säännöstä. Kun rikoslain 47 luvun säännöksen jälkeen perusteluissa heti mainitaan, että rangaistus voidaan tuomita rikoslain 1 luvun nojalla, voi syntyä virheellinen vaikutelma, että rikoslain 47 luvun 6 §:ää voitaisiin soveltaa nyt käsillä oleviin tapauksiin. Perusteluja olisi aiheellista selkeyttää tältä osin.

Esityksen perustuslakia ja säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa tulee selostaa nyt ehdotettua laajemmin rikkomussäännöksen hyväksyttävyyttä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen valossa.

Työ- ja elinkeinotoimiston tehtävät (8 §)

Vaikuttaa siltä, että pykälän 1 momentin muotoilu lausunnon antamisesta ”tarvittaessa” tulisi kuulua pikemminkin ”pyydettyäessä”.

OM

Färkkilä Heini
OM