

Sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävä lainvalmistelu sääntelykaappauksen kontekstissa – tapaus marjalaki

Johanna Vanto – Anne Alvesalo-Kuusi – Lauri Salonen

Tiivistelmä – Artikkelissa tunnistamme marjalakiin (laki luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta 487/2021) liittyviä sääntelykaappaukselle altistavia tekijöitä ja kontekstualisoimme sen avulla lainvalmistelua koskevan laadullisen analyysin. Sääntelykaappaus viittaa ilmiöön, jossa sääntelijä suosii sääntelyn kohteena olevan vaikutusvaltaisen osapuolen taloudellisia etuja yleisen edun kustannuksella. Sääntelykaappauksen riskiä lisäsi erityisesti elinkeinoalan vaikutusvalta, joka oli suurta verrattuna marjanpoimijoiden vaikutusvaltaan. Lainvalmisteluaineiston avulla tutkimme, millaiseksi sääntelykaappaukselle altis marjalaki lainvalmisteluprosessin aikana muotoutui: kuinka ja keiden toimijoiden lausunnot vaikuttivat lainvalmisteluun aina luonnosvaiheesta lain ja esitöiden lopulliseen sisältöön ja muotoiluun asti? Suurin osa lausunnonantajista oli suomalaisia viranomaisia ja elinkeinoelämän edustajia, jotka vetosivat lausunnoissaan taloudellisiin seikkoihin. Marjanpoimijoita välillisestikään edustavat tahot olivat marginaalisia. Näiden esittämät huolet marjanpoimijoiden asemasta oli lainvalmistelussa usein joko sivuutettu tai huomioitu kursorisesti. Marjanpoimijoita ei kuultu. Esitämme, että sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävämpi lainvalmistelu edellyttää sääntelykaappaukselle altistavien tekijöiden huomioimista ja niiden osallisuuden vahvistamista lainvalmistelussa, jotka ovat sääntelyn vaikutuspiirissä.

Asiasanat: sääntelykaappaus, lainvalmistelu, marjanpoimijat, kausityö



1. Johdanto

Euroopan unionin (EU) jäsenvaltioiden kaltaisissa länsimaissa paikalliset asukkaat eivät tyydyllisesti pidä kausiluonteista työtä houkuttelevana vaihtoehtona.¹ Työ on huonosti palkattua, lyhytaikaista, fyysisesti raskasta sekä usein myös yksinäistä ja vaarallista.² Kausityövoimalle on kuitenkin kysyntää ja tällaisista syistä ulkomainen työvoima, kuten kolmansista maista tulevat kausityöntekijät, on keskeinen osa EU:n työmarkkinoita.³ Kausityövoimalla tarkoitetaan ulkomaalaista työvoimaa, jonka työ on *”luonteeltaan sesonkiriippuvaista ja suoritetaan vain osan vuodesta”*.⁴ Suomessa esimerkiksi marjanviljely ja luonnonmarjojen poiminta tukeutuvat käytännössä ulkomaalaisiin poimijoihin.⁵ Luonnonmarjojen teollinen talteenotto on vuodesta 2005 lähtien ollut pitkälti Thaimaasta tulevien poimijoiden varassa.⁶ Luonnonmarjojen poimijoiden oikeudellinen asema oli kuitenkin pitkään sääntelemätön, eivätkä poimijat ole pääsääntöisesti olleet esimerkiksi työsuhteessa marja-alan yrityksiin.⁷ Poimijat ovat myös joutuneet ihmiskaupparikosten uhriksi.⁸

1 Euroopan komissio (2010), 379, Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityötä varten, s. 2–3.

2 Woolfson ym. 2011, s. 9; Herzfeld Olsson 2018, s. 150.

3 De Lange – Rijken 2018, s. 10.

4 Kansainvälinen työjärjestö ILO 2010, s. 85.

5 Ks. esim. Ovaska ym. 2011, s. 55.

6 HE 42/2021 vp, s. 3.

7 HE 42/2021 vp, s. 5.

8 Keski-Suomen käräjäoikeuden tuomio 19.1.2018 nro 18/100182, ks. KKO 2022:2.

Vuonna 2021 voimaan tulleen niin kutsutun marjalain (laki luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta 487/2021) yhtenä keskeisenä tavoitteena oli parantaa luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellista asemaa. Marjanpoiminta-alalla on kuitenkin ollut laajoja ihmiskaupparikosepäilyjä myös lain voimaantulon jälkeen.⁹ Keväällä 2024 ulkoministeriö (UM) päätti rikosepäilyjen vuoksi keskeyttää luonnonmarjanpoimijoiden Schengen-viisumihakemusten vastaanoton Thaimaassa.¹⁰ Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) mukaan ”*marjanpoimijoiden maahantuloon tarvitaan kestävä ratkaisu satokaudesta 2025 eteenpäin*”.¹¹ Hallituksen ministerityöryhmä on linjannut, että jatkossa pääväylä luonnonmarjanpoimintaan olisi työsuhteinen kausityö.¹²

Sisäministeriön julkaiseman raportin mukaan lainsäädännön kestävyydelle ei ole yksiselitteistä määritelmää, mutta se voidaan ymmärtää tietynlaiseksi pysyvyydeksi. Kestävä lainsäädäntö luo ”johtonumukaisuutta, oikeusvarmuutta ja vakautta yhteiskuntaan”. Kestävä lainsäädäntö perustuu asianmukaiseen tilannekuvaan sekä perus- ja ihmisoikeusherkkien sääntelytilanteiden tunnistamiseen ja sen vaikutuksia arvioidaan perusteellisesti niin ennalta kuin jälkikäteen.¹³ Yhä uudet ihmiskauppaepäilyt marjalain voimaantulon jälkeen ja niihin liittyvät yhteiskunnalle kalliiksi käyvät oikeusprosessit¹⁴, yhä uudet lakihankkeet samasta teemasta ja viisumihakemusten vastaanoton keskeyttäminen alleviivaavat, ettei marjanpoimintasääntely ole ollut sosiaalisesti tai taloudellisesti kestävää.¹⁵ Luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisen aseman sääntelyyn liittyvää tutkimusta on Suomessa kuitenkin julkaistu verrattain vähän.¹⁶ TEM on vuonna 2022 julkaissut selvityksen marjalain vaikuttavuudesta¹⁷ ja vuonna 2024 selvityksen eri sääntelyvaihtoehtojen taloudellisista vaikutuksista.¹⁸

Heikoimmassa asemassa olevat työntekijät ovat usein myös heikoimmin edustettuina poliittisessa toiminnassa.¹⁹ Kaikilla lainvalmistelun kohteena olevilla ei myöskään välttämättä edes ole tahoa, joka edustaisi heidän intressejään tai mahdollisuuksia osallistua itse tiedontuottamiseen lainvalmistelussa. Ulkomaalaiset poimijat ovat olleet yhteiskunnallisessa päätöksenteossa lähtökohtaisesti heikoimmassa asemassa, sillä he ovat työskennelleet maassa kausiluonteisesti turistiviisumilla, vailla edes työsuhteeseen kuuluvia oikeuksia. Suomessa esimerkiksi

9 Syyttäjälaitos, Syytteet nostettu törkeästä ihmiskaupasta marjanpoiminta-asiassa. Tiedote 31.1.2024, <https://syyttajalaitos.fi/-/syytteet-nostettu-torkeasta-ihmiskaupasta-marjanpoiminta-asiassa> (luettu 3.12.2024); Syyttäjälaitos, Syytteet nostettu törkeästä ihmiskaupasta marjanpoiminta-asiassa. Tiedote 26.2.2024, <https://syyttajalaitos.fi/-/syytteet-nostettu-torkeasta-ihmiskaupasta-marjanpoiminta-asiassa-1> (luettu 3.12.2024).

10 Ulkoministeriö, Ulkoministeriö keskeyttää luonnonmarjanpoimijoiden viisumihakemusten vastaanoton Thaimaassa. Tiedote 15.3.2024, https://um.fi/ajankohtaista/-/asset_publisher/gc654PySnjTX/content/ulkoministerio-keskeyttaa-luonnonmarjanpoimijoiden-viisumihakemusten-vastaanoton-thaimaassa/35732 (luettu 3.12.2024).

11 Työ- ja elinkeinoministeriö, Selvitys: ulkomaisten luonnonmarjanpoimijoiden aseman parantaminen vaatii sääntelyn muuttamista. Tiedote 6.5.2024, <https://tem.fi/-/selvitys-ulkomaisten-luonnonmarjanpoimijoiden-aseman-parantaminen-vaatii-saantelyn-muuttamista> (luettu 3.12.2024).

12 Työ- ja elinkeinoministeriö, Jatkossa ulkomaisten luonnonmarjanpoimijoiden pääväylä Suomeen on työsuhteinen kausityö. Tiedote 15.5.2024, <https://tem.fi/-/jatkossa-luonnonmarjanpoimijoiden-paavayla-suomeen-on-tyosuhteinen-kausityo> (luettu 3.12.2024).

13 Alitalo ym. 2023, s. 62–63.

14 Yle, Suomelle kallis lasku marja-alan ihmiskaupasta: oikeuskulut voivat nousta useisiin miljooniin euroihin. Uutinen 22.9.2024, <https://yle.fi/a/74-20109547> (luettu 3.12.2024).

15 Ks. sääntelyn sosiaalisesta ja taloudellisesta kestävyydestä esim. Paukku 2021.

16 Ks. kuitenkin esim. Rantanen – Valkonen 2011; Wallin 2014; Seikkula 2024.

17 Työ- ja elinkeinoministeriö, Selvitys luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta annetun lain vaikutavuudesta, selvitys VN/23842/2022, 22.12.2022.

18 Busk – Heimonen – Määttä – Norkio – Vaahtoniemi 2024.

19 Mantouvalou 2023, s. 118.

erilaisilla taloudellisilla eturyhmillä, elinkeinoelämällä ja suurimmilla järjestöillä on sen sijaan havaittu olevan yhteiskunnallisessa päätöksenteossa etuoikeutettu asema.²⁰

Artikkelissa lähestymme näitä epäsuhtaisuuksia sääntelykaappauksen näkökulmasta. Sääntelykaappauksella viittaamme ilmiöön, jossa sääntelijä alkaa suosia sääntelyn kohteena olevan vaikutusvaltaisen osapuolen taloudellisia etuja yleisen edun kustannuksella.²¹ Tutkimuskirjallisuudessa sääntelykaappausta lähestytään ehkä tyypillisimmin tilastollisesti ja usein yksittäisen lain valmistelua laajempien kokonaisuuksien kautta.²² Tavoitteena on usein testata teoriaa eli tutkia sitä, missä määrin sääntelykaappausta on tapahtunut, esimerkiksi tiettyä teollisuudenalaa koskevassa sääntelyssä. Tässä artikkelissa lähestymistapamme on toisenlainen. Tunnistamalla marjalakiin liittyviä sääntelykaappaukselle altistavia tekijöitä kontekstualisoimme lainvalmistelua koskevan laadullisen analyysin. Hyödynnämme tässä tarkoituksessa soveltuvien osin *Paukun* ja *Markuksen* (2021) erittelyä sääntelykaappaukselle altistavista tekijöistä. Laadullisen tapaustutkimuksen avulla valotamme kysymystä siitä, millaiseksi sääntelykaappaukselle altis sääntely lainvalmisteluprosessin aikana muotoutui. Kuinka ja keiden toimijoiden lausunnot vaikuttivat lainvalmisteluun aina luonnosvaiheesta lain ja esitöiden lopulliseen sisältöön ja muotoiluun asti?

Artikkelimme tuottaa uutta tietoa luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisen aseman sääntelystä, vallankäytöstä marjalain sääntelyprosessissa ja siitä, millaisena sääntelykaappaukselle altis lainvalmistelu voi näyttäytyä käytännössä. Lisäksi artikkelimme valottaa, miten sääntelykaappausteorian avulla voidaan kontekstualisoida lainvalmisteluaineiston laadullista analyysia. Havaitsimme, että sääntelykaappauksen riskiä lisäsi erityisesti elinkeinoalan vaikutusvalta, joka oli suurta verrattuna marjanpoimijoiden vaikutusvaltaan. Suurin osa lausunnonantajista oli suomalaisia viranomaisia ja elinkeinoelämän edustajia, jotka vetosivat lausunnoissaan taloudellisiin seikkoihin. Marjanpoimijoita välillisestikään edustavat tahot ovat marginaalissa. Näiden esittämät huolet marjanpoimijoiden asemasta on lainvalmistelussa usein joko sivuutettu tai huomioitu kursorisesti. Marjanpoimijoita ei kuultu. Suositamme, että lainvalmistelussa tunnistetaan sääntelykaappaukselle altistavat tekijät jo varhaisessa vaiheessa ja kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että kaikkia sääntelyn vaikutuspiirissä olevia ryhmiä kuullaan. Tämä on erityisen tärkeää hankkeissa, joissa intressiryhmien välillä on vallan epätasapainoa.

Artikkelissa käymme ensin läpi marjalain taustaa ja lainvalmisteluprosessia. Toiseksi selvitämme, minkälaisia sääntelykaappaukselle altistavia tekijöitä marjalakihanke kokonaisuutena sisälsi. Kolmanneksi kuvaamme artikkelissa käytetyn aineiston ja menetelmät. Neljänneksi erittelemme marjalain valmistelussa kuultuja sidosryhmiä ja esitämme lainvalmistelua koskevan analyysin tulokset. Lopuksi johtopäätösluvussa pohdimme lainvalmisteluaineistosta tehtyjen havaintojen perusteella, kuinka sääntelykaappaukselle alttiiden lakihankkeiden yhteydessä tulisi huomioida sääntelyn kohteena olevien ryhmien mahdollisuus vaikuttaa lain sisältöön.

20 Vesa – Kantola 2016; Vesa – Kantola – Skorkjær Binderkrantz 2018.

21 Stigler 1971.

22 Ks. esim. Cingano – Pinotti 2013; Igan – Mishra 2014; Gmeiner 2019.

2. Tutkimuksen tausta

2.1. Marjalain valmistelu

Ennen marjalakia ulkomaalaisten marjanpoimijoiden oikeudellinen asema oli sääntelemätön. Alalla ryhdyttiin kuitenkin vuodesta 2014 alkaen soveltamaan aiesopimusmenettelyä, jolla pyrittiin tasapuolistamaan yritysten kilpailutilannetta ja parantamaan kerääjien olosuhteita ja ansiomahdollisuuksia.²³ Aiesopimusmenettelyllä viranomaiset ja alan yritykset sopivat toiminnan perusstandardeista, joiden johdosta yritykset sitoutuivat muun muassa perehdyttämään poimijoita sekä takaamaan poimijoille riittävän tasoisen majoituksen ja ruokahuollon.²⁴ Lisäksi sovittiin, ettei poimijoilta saisi veloittaa muita kuin kohtuullisia rekrytointi- ja välinevuokarakustannuksia. Menettelyllä ei kuitenkaan puututtu poimijoiden työoikeudelliseen asemaan.²⁵ Aiesopimusmenettely voidaan nähdä eräänlaisena pehmeänä sääntelynä (engl. *soft law*). Menettely ei varsinaisesti lain tavoin velvoittanut yrityksiä muuttamaan käytäntöjään.²⁶

Alan sääntelemättömyyden korjaamiseksi eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pyysi vuonna 2014 TEM:iä yhteistyössä UM:n kanssa kehittämään kerääjien oikeudellista asemaa.²⁷ Lisäksi vuonna 2013 ulkoministeri ja työministeri olivat asettaneet selvitysmiehen pohtimaan kerääjien aseman parantamista ja alan edellytysten turvaamista.²⁸ Projektista valmistui 2014 selvitysmies Wallinin raportti: ”Ehdotuksia ulkomaalaisten metsämarjanpoimijoiden olosuhteisiin liittyvien epäkohtien korjaamiseksi”. Raportissa tarkasteltiin kerääjien olosuhteita sekä esitettiin suositus säännellä poimijoiden asemaa joko työsuhteisuuden avulla tai vaihtoehtoisesti erillislailla.²⁹ Näin ei kuitenkaan tapahtunut välittömästi, eivätkä alan ongelmat ratkenneet aiesopimusmenettelyllä. Esimerkiksi vuonna 2018 Keski-Suomen käräjäoikeus tuomitsi alan toimijan ihmiskaupparikoksesta.³⁰

Aiesopimusmenettelyn heikon velvoittavuuden vuoksi alalle oli siis huomattava tarve luoda lainsäädäntöä.³¹ Marjalakihankkeen taustalla oli pääministeri Marinin hallitusohjelman linjaus, että ulkomaalaisten ei-työsuhteisten kausityöntekijöiden asema turvataan lainsäädännön keinoin. Lisäksi esitys liittyi hallitusohjelman linjaukseen ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäytön torjunnasta.³² Lakia valmisteltiin TEM:ssä. Lainvalmistelun esivalmistelussa ja perusvalmistelussa arvioitiin lain tarvetta ja vaikutuksia sekä lopulta valmisteltiin luonnos hallituksen esitykseksi. Kyseiseen vaiheeseen osallistettiin myös muita ministeriöitä ja alan toimijoita.³³ Perusvalmistelun pohjalta syntyneestä hallituksen esityksen luonnoksesta pyydettiin sidosryhmiltä lausuntoja. Kyseiset lausunnot ovat osa artikkelin aineistoa.

23 Ulkoministeriö, Metsämarjanpoiminnan aiesopimus parantaa alan toimintatapoja. TEM:n ja UM:n tiedote 18.12.2014, https://um.fi/tiedotteet/-/asset_publisher/ued5t2wDmr1C/content/metsamarjanpoiminnan-aiesopimus-parantaa-alan-toimintatapoja (luettu 3.12.2024).

24 Ibid.

25 Ibid.

26 Martin – Prokkola 2017, s. 151.

27 HE 42/2021 vp, s.3.

28 HE 42/2021 vp, s.6.

29 Wallin 2014, s. 34–37.

30 Keski-Suomen käräjäoikeuden tuomio 19.1.2018 nro 18/100182.

31 HE 42/2021 vp, s.3.

32 HE 42/2021 vp, s.3.

33 HE 42/2021 vp, s.4.

Kuulemisen tarkoituksena on kartoittaa sidosryhmien ja kansalaisten näkemyksiä hankkeesta sekä edistää lainvalmistelun laatua ja avoimuutta.³⁴ Marjalain kuulemismenettelyssä käytettiin lausuntopyyntökuulemistä, joka on yleisin kuulemisen muoto. Käytännössä lausuntopyyntö lähetettiin keskeisille tiedossa olleille sidosryhmille ja julkaistiin lausuntopalvelu.fi -sivustolla suomeksi.³⁵ Näin ollen kuulemiseen osallistuminen edellytti esimerkiksi tietoa lausuntokierroksen olemassaolosta, lausuntopalvelu.fi -järjestelmän tuntemusta ja suomen kielen taitoa. Marjalakia koskeva hallituksen esityksen luonnos oli lausuntokierroksella vuoden 2021 alussa.³⁶ Lausuntopalautteen perusteella tehtiin lausuntotiivistelmä ja muokattiin hallituksen esitystä jatkovalmistelussa, jonka tuloksena syntyi lopullinen hallituksen esitys.³⁷ Eduskunnassa marjalakia koskevaa hallituksen esitystä käsiteltiin kahdessa eri istunnossa. Lisäksi lakiesitys käsiteltiin eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa, jossa kuultiin asiantuntijoita ja viranomaisia lain merkityksen ja kokonaiskuvan ymmärtämiseksi.³⁸ Nämä asiantuntijalausunnot ovat myös osa tämän artikkelin aineistoa. Marjalaki tuli voimaan kesäkuussa 2021.³⁹ Eduskunta edellytti lisäksi hallitusta seuraamaan lain vaikuttavuutta ja antamaan selvityksen työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle vuoden 2022 loppuun mennessä.⁴⁰

2.2. Sääntelykaappaus lainvalmistelussa

Suomessa lainvalmistelun prosessiopas ohjeistuksineen rakentuu rationaalisen lainvalmistelun ideaaliin, jonka noudattamisen uskotaan johtavan yleistä etua palvelemaan lopputulokseen. Rationaalista mallia on kuitenkin kritisoitu, koska lainvalmistelun todellisuus ei vastaa ideaalia, vaan siihen vaikuttavat eri ryhmien intressit, valta-asetelmat ja institutionaaliset tekijät.⁴¹ *Stiglerin*⁴² kehittämällä sääntelykaappausta koskevalla teorialla (engl. *regulatory capture*) tarkoitetaan ilmiötä tai prosessia, jossa ”sääntelijä päätyy tukemaan sääntelyn kohteena olevan vaikutusvaltaisen tahon taloudellisia intressejä yleisen edun sijaan”.⁴³ Sääntelykaappaus voi ilmetä erilaisissa muodoissa, kuten elinkeinoelämälle hyödyllisenä sääntelynä, sääntelyn puutteena tai tehotomana sääntelynä.⁴⁴ Sääntelykaappaus ei ole välttämättä kokonaisvaltaista, vaan se voi olla myös asteittaista tai koskea vain osia tietyistä sääntelykokonaisuudesta.⁴⁵ Sääntelykaappauksen riskiä⁴⁶ lisäävät ensinnäkin sääntelyn aiheeseen liittyvät tekijät, kuten erityisasiantuntemusta edellyttävä tai kapea-alainen aihe taikka sääntely, joka ei kosketa merkittävästi suurta yleisöä⁴⁷ tai jossa sääntely on tärkeää intressiryhmän toimijoille. Toiseksi riskiä lisää intressiryhmän vaikutusvalta, esimerkiksi intressiryhmän suuri taloudellinen tai poliittinen merkitys taikka vahvasti

34 Säädösvalmistelun kuulemisopas, 1.2 luku.

35 HE 42/2021 vp, s.4.

36 Lakihanke ulkomaalaisten luonnontuotteiden kerääjien oikeusasemasta säätämiseksi, TEM129:00/2020.

37 HE 42/2021 vp, s. 17.

38 Valiokunnan mietintö TyVM 5/2021 vp - HE 42/2021 vp.

39 Lakihanke ulkomaalaisten luonnontuotteiden kerääjien oikeusasemasta säätämiseksi, TEM129:00/2020.

40 Valiokunnan mietintö TyVM 5/2021 vp - HE 42/2021 vp.

41 Kriittikistä kootusti ks. Pakarinen 2012.

42 Stigler 1971.

43 Rantala – Alasuutari 2021, s. 67; ks. myös esim. Carpenter – Moss 2013, s. 13.

44 Pauku – Markus 2021, s. 344.

45 Baxter 2011, s. 176; Carpenter – Moss 2013, s. 11.

46 Ks. sääntelykaappauksen riskitekijöistä kootusti Pauku – Markus 2021.

47 Ks. esim. Dür – Bernhagen 2015; Kluger Rasmussen 2015.

etujärjestöihin organisoitunut ryhmä.⁴⁸ Kolmanneksi sääntelykaappaus saattaa liittyä yleisen edun valvontaan liittyviin puutteisiin, kuten kansalaisjärjestöjen ja muiden vastavoimien heikkoon organisoitumiseen tai heikkoihin kontakteihin.⁴⁹ Yleistä etua ei välttämättä ole lainsäädäntöprosessin aikana tunnistettu tai määritelty, ja usein on olemassa erilaisia käsityksiä sen merkityssisällöstä.⁵⁰ Elinkeinoelämän tyypillinen vaikutustapa onkin pyrkimys vakuuttaa lainlaatijat siitä, että tietynlainen sääntely palvelisi yleistä etua. Informaation epäsymmetria voi johtaa siihen, että sääntelijä päätyy ratkaisuihin, jotka heijastavat erityisintressejä. Lainlaatijat saattavat omaksua tietyn intressiryhmän arvot, näkemykset ja käyttämän kielen ja samastavat yleisen edun tietyn ryhmän etuun.⁵¹ Neljänneksi sääntelykaappauksen riskiä lisäävät sääntelijään liittyvät tekijät. Esimerkiksi sääntelijän heikko osaaminen, korruptio ja muunlaiset sidokset intressiryhmän ja sääntelijän välillä saattavat altistaa sääntelykaappaukselle.⁵²

Suomessa marjanpoiminta-alaan kohdistuvaan sääntelyyn liittyy useita sääntelykaappauksen riskitekijöitä. Sääntelykaappauksen riskitekijänä voi olla sääntelyn aihe. Keskeisinä sääntelyn kohteina ovat yhtäältä marjanpoiminta-alan yritykset ja toisaalta ulkomaalaiset, tyypillisesti Thaimaasta tulevat marjanpoimijat. Eittämättä kysymyksessä on pikemminkin arvoherkkä kuin erityisen tekninen sääntelyn kohde. Aihepiiri on myös herättänyt runsaasti mediahuomiota. Sääntely ei kuitenkaan sinänsä kosketa suurta yleisöä – kuin ehkä välillisesti esimerkiksi marjojen hintojen kautta. Sääntely on marja-alan yritysten kannalta erittäin tärkeää, koska niiden edellytykset hyödyntää raaka-ainetta eli luonnontuotteita Suomen metsistä riippuvat täysin työvoiman saatavuudesta ja ehdoista. Lisäksi marjanpoiminta-alan yritysten sekä marjateollisuutta ja elinkeinoelämää laajemmin edustavien intressiryhmien vaikutusvalta on suurta verrattuna marjanpoimijoiden vaikutusvaltaan. Esimerkiksi ihmiskaupan torjuntaan ja rikosuhrien auttamiseen liittyvät julkisen ja kolmannen sektorin toimijat saattavat osaltaan toimia vastavoimana elinkeinoelämän intressiryhmille, mutta luonnonmarjanpoimijoilta puuttuu oma järjestäytynyt etujärjestö, joka edistäisi heidän intressejään laajemmin. Suomessa kausiluonteisesti työskentelevien poimijoiden heikko organisoituminen ja marjanpoiminta-alan intressiryhmien suuri vaikutusvalta luovat sääntelyn taustalle hyvin epäsymmetrisen asetelman, jossa yleisen edun huomioiminen lainvalmistelussa saattaa olla puutteellista tai vinoutunutta.

Lisäksi marjalain valmistelusta vastannut TEM:n hallitusneuvos tuomittiin lokakuussa 2024 törkeästä lahjuksen ottamisesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta vuoden ehdolliseen vankeusrangaistukseen.⁵³ Tuomio ei liity suoraan lainvalmisteluun, vaan yrityksille myönnettyihin poimijakiintiöihin, mutta viittaa korruptioherkkiin sidoksiin marja-alan elinkeinonharjoittajien ja lainvalmistelijan välillä.

Vaikka lainvalmisteluoppaat heijastavat lainvalmistelun kulttuuria, jossa arvostetaan läpinäkyvyyttä ja erilaisten sidosryhmien osallisuuden vahvistamista, tämän korostaminen ei kuitenkaan ole välttämättä johtanut sidosryhmien vaikutusvallan kasvuun lainvalmistelussa.⁵⁴

48 Ks. esim. Kluger Rasmussen 2015; Mahoney 2007.

49 Ks. esim. Levine – Forrence 1990; Berman 2021.

50 Thaw 2014, s. 336.

51 Paukku – Markus 2021, s. 349; Devaux 2018, s. 465.

52 Ks. esim. Fazekas – Tóth 2016.

53 Yle, Yle tapasi pettynään Olli Soraisen – ”Tuomio on kohtuuton”, sanoo ehdolliseen vankeuteen tuomittu hallitusneuvos. Uutinen 31.10.2024, <https://yle.fi/a/74-20121274> (luettu 25.11.2024).

54 Helminen – Alvesalo 2017, s. 6.

Kaikki ryhmät, joiden elämää sääntely koskee, eivät välttämättä edes pääse lainvalmistelussa ääneen. Suomen perustuslain 2.2 §:n mukaan *yksilöllä* on oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Vaikuttamisoikeutta ei siten ole rajattu esimerkiksi vain Suomen kansalaisille. Tätä osallistumis- ja vaikuttamisoikeutta täydentää perustuslain 14.4 §:n säännös, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Käytännössä ulkomaalaisen kausityöntekijän mahdollisuudet osallistua lainvalmistelun tietopohjan tuottamiseen ovat kuitenkin monin tavoin heikot. Tavanomaisesti lainvalmisteluprosessiin osallistuminen edellyttää esimerkiksi tietoa, että (itseä koskeva) lakihanke on ylipäättään vireillä, uskoa omiin vaikuttamismahdollisuuksiin, lainvalmistelijoiden käyttämien tyypillisesti sähköisten osallistumiskanavien tuntemusta sekä varsin korkeatasoista suomen kielen taitoa.

3. Aineisto ja menetelmät

Valitsimme lähestymistavaksi marjalakia koskevan tapaustutkimuksen. Artikkelimme tavoitteena on tuottaa tietoa aiemmin vähän tutkitusta aihepiiristä, ulkomaalaisia marjanpoimijoita koskevasta sääntelystä ja siitä, minkälaisen vaiheiden kautta marjalaki sai lopullisen muotonsa. Lisäksi hyödynnämme sääntelykaappausteoriaa lainvalmistelua koskevan laadullisen tapaustutkimuksen kontekstualisoinnissa.

Analysoimalla marjalakia koskevaa lainvalmisteluaineistoa selvitämme, millaisia marjalain valmistelussa kuullut sidosryhmät olivat ja keitä ne edustivat sekä kuinka ja keiden toimijoiden lausunnot vaikuttivat lainvalmisteluun aina luonnosvaiheesta lain ja esitöiden lopulliseen sisältöön ja muotoiluun asti. Aineistoon sisältyvät hallituksen esityksen ja lakiesityksen eri versiot sekä TEM:n lisäselvitykset lainvalmisteluprosessissa. Lisäksi aineistoon sisältyvät lausunnot lausuntokierroksella ja valiokuntakuulemisten yhteydessä (n=56). Koostimme asiakirja-aineiston Lakitutka-verkkosovelluksen⁵⁵ avulla. Tarkistimme Lausuntopalvelu.fi-sivustolta⁵⁶, puuttuuko aineistosta vielä lausuntoja ja täydensimme sitä yhteensä viidellä lausunnonla.

Lausunnonantajat luokiteltiin edustamiensa sidosryhmien mukaan julkisen sektorin, yksityissektorin ja kolmannen sektorin toimijoihin. Luvussa 4 aineistoa tarkastellaan näiden luokien mukaan. Lausuntokierroksella lausunnonantajia oli yhteensä 32, joista julkisen sektorin toimijoita oli yli puolet (n=18).⁵⁷ Suurin osa lausunnon antaneista julkisen sektorin toimijoista oli ministeriöitä ja virastoja. Seuraavaksi eniten oli kolmannen sektorin toimijoita (n=7), joista viisi oli elinkeinoelämää edustavia järjestöjä, yksi työntekijöitä ja yksi rikosuhreja edustava järjestö. Yksityissektorin toimijoita, luonnonmarjojen keruualalla toimivia yrityksiä, oli lausunnonantajissa kolme. Elinkeinoelämä oli siten tavalla tai toisella edustettuna yhteensä kah-

⁵⁵ Lakitutka, HANKE HE 42/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta sekä Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta, <https://lakitutka.fi/asiakirjat/hallituksen-esitykset/he42-2021?highlight=HE%2042/2021&lang=fi> (luettu 3.12.2024).

⁵⁶ Lausuntopalvelu.fi, Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi jokamiehenoikeuden nojalla luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta. Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/28915/2020, <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=45dbd052-8bc3-4205-b5d1-72485d020ab0> (luettu 3.12.2024).

⁵⁷ Lausuntopyyntöön vastasi lisäksi Ahvenanmaan maakuntahallitus, joka ilmoitti, ettei sillä ole asiassa lausuttavaa. Tästä syystä kyseistä lausuntoa ei sisällytetä analyysiin.

deksan lausunnonantajan taholta. Lisäksi lausunnonantajissa oli yksi kriminaalipoliittiseksi asiantuntijaorganisaatioksi, yksi maaseutupoliittiseksi asiantuntijaverkostoksi, yksi maaseutuhallinnon yhteistyöalueeksi sekä yksi yksityishenkilöksi määriteltävä taho.

Valiokuntakuulemisten yhteydessä annettiin yhteensä 24 lausuntoa. Lausuntoja saatiin yhtä paljon julkisen (n=10) ja kolmannen sektorin toimijoilta (n=10). Suurin osa lausunnon antaneista julkisen sektorin toimijoista oli jälleen ministeriöitä ja virastoja. Lausunnon antaneista kolmannen sektorin toimijoista viisi edustaa elinkeinoelämää, neljä työntekijöitä ja yksi toimija rikosuhreja. Yksityissektorin toimijoita oli lausunnonantajissa yksi luonnonmarjojen keruualalla toimiva yritys. Lisäksi lausunnonantajissa oli yksi kriminaalipoliittiseksi asiantuntijaorganisaatioksi määriteltävä taho sekä kaksi tutkijataustaista yksityistä lausunnonantajaa.

Marjanpoimijoiden intressit ovat lausunnonantajien joukossa heikosti suoraan edustettuna. Marjanpoimijoilta ei ollut yhtään lausuntoa kummassakaan lausuntokokonaisuudessa (lausuntokierros ja valiokuntakuuleminen). Myöskään poimijoiden intressejä edustavia tahoja ei lausunnonantajissa varsinaisesti ole. Työntekijäpuolta edustavia järjestöjä on lausunnonantajissa neljä, mutta koska marjalaki ei edellytä työsuhdetta ja koska suurin osa poimijoista on ennen vuoden 2024 poimintakautta tullut Suomeen turistikortilla (ei työntekijän oleskeluluvalla), ei näiden järjestöjen voida tulkita suoraan edustavan poimijoiden intressejä. Työntekijäjärjestöt myös ylipäätään lähtökohtaisesti edustavat *järjestäytyneiden* työntekijöiden intressejä, vaikka niiden asema lainvalmistelussa voidaan ymmärtää laajemminkin. Lausunnonantajissa on kaksi julkisen ja yksi kolmannen sektorin toimija, joiden tehtäviin kuuluu esimerkiksi rikosuhrien tai erityisesti ihmiskaupan uhrien auttaminen ja ihmiskaupparaportointi. Näiden voidaan ajatella edustavan marjanpoimijoiden intressejä siltä osin kuin poimijat ovat riskissä joutua esimerkiksi työperäisen hyväksikäytön uhreiksi. Lisäksi Thaimaasta tulevien marjanpoimijoiden etuja lähtömaansa kansalaisina voi osaltaan edustaa myös lausunnon antanut Thaimaan Suomen-suurlähetystö.

Koodasimme ensin hallituksen esityksen eri versioihin sisältyvän vaikutustenarvioinnin aineistolähtöisesti neljään teemaan: luonnontuotteiden kerääjiin, yrityksiin ja julkiseen talouteen kohdistuviin vaikutuksiin sekä muihin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin. Jaottelun pohjana käytimme marjalakia koskevaan hallituksen esitykseen sisältyvän vaikutustenarvioinnin otsikointia. Luonnontuotteiden kerääjiin kohdistuvia erilaisia vaikutuksia tunnistimme yhteensä kuusi, yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia seitsemän, julkiseen talouteen kohdistuvia vaikutuksia yhden sekä muita yhteiskunnallisia vaikutuksia kolme. Seuraavaksi koodasimme lausunnonantaneiden ja jaottelimme lausunnonantajien tunnistamat vaikutukset kahteen pääluokkaan: 1) hallituksen esityksessä mainittuja vaikutuksia koskevat huomiot ja 2) muut vaikutuksia koskevat huomiot. Muut vaikutuksia koskevat huomiot sisälsivät esimerkiksi uuden lain tarpeellisuuteen liittyviä yleisempiä huomioita, lain soveltamisalaan ja sääntelyn ongelmiin liittyviä huomioita, sääntelyvaihtoehtojen vaikutusten arviointia, elinkeinoelämän huolia uuteen lakiin liittyen sekä lain arvioituja vaikutuksia Suomen maakuvaan ja maineeseen. Tuomme myös analyysissä esiin, mitkä vaikutukset huomioitiin missäkin lainvalmistelun vaiheessa ja lopullisessa lakitekstissä.

Lopulta yhdistimme ja tiivistimme hallituksen esitysversioiden ja lausuntoaineiston arviot marjalain vaikutuksista neljään keskeiseen teemaan, joita ovat: 1) marjanpoimijoiden toimijuus ja haavoittuvuus, 2) marjanpoimijoiden ja marjayritysten oikeudellinen asema, 3) valvonta- ja seuraamusjärjestelmä ja 4) marja-alan kasvu ja sen sivuvaikutukset. Seuraavassa luvussa kuvaamme tarkemmin näiden neljän temaattisen kokonaisuuden sisältöä.

4. Tulokset

4.1. Marjanpoimijoiden toimijuus ja haavoittuvuus

Tässä ensimmäisessä temaattisessa alaluvussa tarkastelemme lainvalmisteluaineistoon sisältyviä näkökulmia marjanpoimijoiden toimijuuteen ja haavoittuvuuteen. Monet niin viranomais- kuin elinkeinoelämätaustaiset lausunnonantajat pitivät tarpeellisena, että poimijoiden oikeuksista ja luonnontuotekeruualan toimijoiden velvollisuuksista säädetään laintasoisesti.⁵⁸ Toisaalta muutamat lausunnonantajat toivat esiin toisenlaisiakin sääntelyratkaisuja: osa esimerkiksi piti poimijoiden työsuhteisuutta parempana sääntelyvaihtoehtona kuin marjalakia.⁵⁹ Muutama lausunnonantaja puolestaan kyseenalaisti marjalain kaltaisen erillislain sääntelyratkaisuna ja peräänkuulutti yhdenmukaista sääntelyä, jolla voitaisiin parantaa ulkomaisen työvoiman asemaa ja olosuhteita.⁶⁰ Useat lausunnonantajat totesivat uuden lain vahvistavan poimijoiden oikeudellista asemaa.⁶¹ Lausunnonantajia, jotka katsoivat, ettei laki toisi merkittävää muutosta nykytilanteeseen oli kaksi.⁶² Aiesopimusmenettelyä parempana pitäviä lausunnonantajia ei ollut, mutta osa kaipasi aiesopimusmenettelystä joitakin yksittäisiä elementtejä. Esimerkiksi muutama lausunnonantaja esitti lakiin aiesopimuksiin kirjattua mainintaa poimijoiden 30 euron minimipäiväänsiosta.⁶³

Lakimuutoksen taustalla olevasta poimijoiden erityisen suojan tarpeesta huolimatta poimijat esitetään molemmissa hallituksen esityksen versioissa riippumattomina ja itseohjautuvina yrittäjämäisinä toimijoina, jotka kykenevät tekemään oman hyötynsä maksimoivia ratkaisuja. Hallituksen esityksessä korostetaan, että poimijalla *”olisi edelleen oikeus myydä keräämänsä luonnontuotteet talolle, joka maksaa niistä parhaan hinnan”*. Esityksessä myös todetaan, että poimijat *”voisivat edelleen myös vaihtaa majoitusta, päättää itse maahantulosta ja maastalähdöstä sekä keräämisen aikatauluttamisesta”*.⁶⁴ Lisäksi hallituksen esitys heijastaa käsitystä, että poimijat kykenevät aktiivisesti nostamaan tilannettaan koskevat epäkohdat esille suomalaisten viranomaisten kanssa – kunhan pääsy viranomaisten yhteystietoihin on turvattu:

58 Maaseutupolitiikan Osaaminen ja työllisyys -verkosto (OTE-verkosto), Arctic International Oy, Polarica Marjahankinta Oy, Suomen luontoyrittäjyysverkosto ry, Rikosuhripäivystys, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö (SAK ry), Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, ulkoministeriö, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto jne.

59 Esim. Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, STTK ry ja Teollisuusliitto ry.

60 Esim. sosiaali- ja terveysministeriö ja STTK ry.

61 Esim. Pirkanmaan TE-toimisto, Polarica Marjahankinta Oy, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Yrittäjät ry, ulkoministeriö ja Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto.

62 Keski-Suomen TE-toimisto ja Pohjois-Suomen aluehallintovirasto.

63 Esim. ulkoministeriö ja Rikosuhripäivystys.

64 HE 42/2021 vp, s. 12.

”Kerääjien riski joutua hyväksikäytön kohteeksi pienenesi myös siksi, että kerääjillä olisi tiedossa viranomaistahot, joiden puoleen kääntyä ongelmatilanteessa ja antaa palautetta. Nämä tiedot tulisi luonnontuotekeruualan toimijan pitää kerääjien nähtävillä.”⁶⁵

Valiokuntakuulemisten yhteydessä lausunnon antanut oikeustieteilijä kyseenalaisti, miten viranomaistahojä koskevien tietojen esillä pitäminen voisi estää poimijoiden joutumisen hyväksikäytön kohteeksi. Oikeustieteilijä viittasi siihen, että useassa työlaissa säädetään nähtävänäpitovelvoitteesta. Tämän velvoitteen ei lausunnonantajan mukaan ollut koskaan katsottu estävän esimerkiksi työsyrintää. Lausunnonantaja katsoi, että hyväksikäytön kohteeksi joutumista tulisi pyrkiä estämään muunlaisilla säännöksillä.⁶⁶ Useat lausunnonantajat kiinnittivät myös huomiota siihen, miten hallituksen esityksessä ei tarkastella ulkomaalaisen marjanpoimijan tosiasiallisia edellytyksiä toteuttaa oikeuksiaan esimerkiksi valita marjojen ostaja, vaihtaa majoitusta, päättää aikatauluistaan tai kääntyä ongelmatilanteissa suomalaisten viranomaisten puoleen. Lausuntokierroksen (LK) lausunnossaan Rikosuhripäivystys totesi, että Euroopan unionin ulkopuolelta tuleva, usein suomen tai englannin kieltä osaamaton poimija on riippuvaisessa asemassa suhteessa ostajaan, joka vastaa tämän asunnosta, ruoasta ja ansioista.⁶⁷ Valiokuntakuulemisten (VL) yhteydessä annetussa lausunnossaan Rikosuhripäivystys kyseenalaisti todellisuuspohjan sille, että poimijalla olisi oikeus päättää itse maahantulosta ja maastalähdöstä etenkin tilanteissa, joissa *”paluulippu kotimaahan on ostettu tietylle päivälle eikä sitä voi aikaistaa”*. Rikosuhripäivystys huomautti, että monissa tapauksissa poimijalla on maksettavanaan matkajärjestelyistä aiheutuneet kulut, jotka voivat olla *”paikalliseen tulotasoon nähden mittavat”*.⁶⁸ Myös yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto toi lausunnossaan (LK) esiin, että:

”Lainmuutoksesta huolimatta kerääjien asema on edelleen haavoittuva. Luonnontuotteita kerätään usein maaseudulla, kerääjien tukikohtiin ei välttämättä ole mitään julkista liikennettä ja siten mahdollisuus myydä kerätyt tuotteet toiselle ostajalle voi olla lähinnä teoreettinen.”⁶⁹

Neljä lausunnonantajaa (VL) kiinnitti huomiota poimijoille suomen kielen taidon puuttamisesta aiheutuviin ongelmiin: STTK ry katsoi, että poimijoilla on harvoin riittävä kielitaito tiedon hankkimiseksi esimerkiksi työnsä *”asianmukaisesta hinnoittelusta”*.⁷⁰ Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry puolestaan huomautti, miten *”[u]lkomailla saapuva kielitaidoton luonnonmarjanpoimija ei ole selvillä sosiaalilainsäädännön tuomasta turvasta tai siitä, miten yrittäjääsemassa oleva voisi vakuuttaa itsensä”*.⁷¹ Rikosuhripäivystys näki suurena riskinä, etteivät vaikeimmassa asemassa olevat poimijat uskalla esimerkiksi kielitaidon puutteen vuoksi olla viranomaisiin yhteydessä.⁷² Myös HEUNI huomautti, ettei poimijoilta voida kielitaidottomuuden vuoksi vieraassa maassa odottaa *”ongelmien herätessä suurta omaaloitteisuutta”*.⁷³

65 HE 42/2021 vp, s. 12.

66 Jaana Paanetoja, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 26.4.2021.

67 Rikosuhripäivystys, asia VN/28915/2020, lausunto, 3.2.2021.

68 Rikosuhripäivystys, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 26.4.2021.

69 Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto, asia VN/28915/2020, lausunto, 5.2.2021.

70 STTK ry, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 26.4.2021.

71 Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 26.4.2021.

72 Rikosuhripäivystys, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 26.4.2021.

73 HEUNI – YK:n yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipoliittikan instituutti, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 26.4.2021.

Vaikka lausunnoissa esitettiin poimijoiden haavoittuvuuteen liittyviä huolia ja epäilyksiä ulkomaalaisen marjanpoimijan tosiasiallisista edellytyksistä toteuttaa oikeuksiaan (esim. valita marjojen ostaja, vaihtaa majoitusta, päättää aikatauluistaan tai kääntyä ongelmatilanteissa suomalaisten viranomaisten puoleen), hallituksen esityksessä korostettiin poimijan riippumattomuutta ja itseohjautuvuutta. Hallituksen esitykseen sisältyvässä vaikutustenarvioinnissa⁷⁴ poimijoiden haavoittuvasta asemasta vaiettiin. Lopulliseen lakiesitykseenkään ei tehty tähän liittyviä muutoksia.

4.2. Marjanpoimijoiden ja marjayritysten oikeudellinen asema

Tässä toisessa temaattisessa alaluvussa tarkastelemme lainvalmisteluaineistoon sisältyviä näkökulmia marjanpoimijoiden ja marjayritysten oikeudellisesta asemasta. Hallituksen esityksessä korostetaan, että uuden lain myötä *”kerääjien oikeudellinen asema vahvistuisi merkittävästi”* ja että Suomessa olisi *”selkeä vastuutaho – luonnontuotekeruualan toimija – koskien kerääjän olosuhteita ja kohtelua”*.⁷⁵ Lausunnoissa nostetaan kuitenkin esiin, että poimijan asema sijoittuisi yrittäjyyden ja työntekijyyden välimaastoon. Tämä tekisi poimijoiden asemasta epäselvän, huomautettiin esimerkiksi Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:n lausunnossa.⁷⁶ Keski-Suomen työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto) toteaa lausunnossaan, että

”[y]htäältä kerääjälle tulee nykyistä laajemmat oikeudet päättää työskentelynsä ajasta, paikasta ja keräämiensä luonnontuotteiden myynnistä. Toisaalta kerääjän Suomeen kutsuneen yrityksen velvollisuudet voidaan tulkita työnantajan direktio-oikeuteen kuuluviksi seikoiksi.”⁷⁷

Muutama lausunnonantaja otti kantaa poimijoiden työsuhteisuuden puolesta. Perusteluihin työsuhteisuudelle esimerkiksi MTK ry esitti suomalaisen järjestelmän yksinkertaistamisen,⁷⁸ Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry puolestaan työlainsäädännön poimijoille tuoman turvan sekä lakisääteiset ennaltaehkäisevän työterveyshuollon palvelut.⁷⁹ Sosiaali- ja terveysministeriö⁸⁰ sekä STTK ry⁸¹ toivat esiin tasapuolisuuden laajemmin liittyvän näkökulman. Lausunnonantajat eivät nähneet erillisen luonnontuotelaan koskevan lainsäädännön luomista perusteltuna. Sosiaali- ja terveysministeriö huomautti lausunnossaan suhtautuvansa

”...pidättyvästi vain joidenkin hyvin tarkkaan rajattujen toimialojen tai yrittäjä- tai työntekijäryhmien erillisäsäntelyyn. Ulkomaisen työvoiman oikeudellisen aseman parantamisessa tulisi pyrkiä sellaiseen yhdenmukaiseen säntelyyn, jolla voitaisiin parantaa kaiken ulkomaisen työvoiman asemaa ja olosuhteita. Tämä on tärkeää myös sen johdosta, että kaikkia toimialoja kohdeltaisiin lainsäädännössä yhdenmukaisesti.”⁸²

74 HE 42/2021 vp, s. 11 al.

75 HE 42/2021 vp, s. 12.

76 Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry, asia VN/28915/2020, lausunto, 2.2.2021.

77 Keski-Suomen TE-toimisto, asia VN/28915/2020, lausunto, 26.1.2021.

78 Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry, asia VN/28915/2020, lausunto, 2.2.2021.

79 Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, asia VN/28915/2020, lausunto, 29.1.2021.

80 Sosiaali- ja terveysministeriö, asia VN/28915/2020, lausunto, 3.2.2021.

81 STTK ry, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 26.4.2021.

82 Sosiaali- ja terveysministeriö, asia VN/28915/2020, lausunto, 3.2.2021.

Toisaalta muutama lausunnonantaja otti kantaa poimijoiden työsuhteisuutta vastaan. Esimerkiksi Pohjois-Suomen aluehallintovirasto perusteli kielteistä kantaansa poimijoiden työsuhteisuuteen heidän ansiomahdollisuuksiensa pienenemisellä (mm. työaikalain ja yleissitovan työehtosopimuksen noudattamisen sekä maksettavien ansioiden veronalaisuuden myötä) sekä sillä, että poiminta siirtyisi ulkomailta lähetetyille työntekijöille, *”kuten Ruotsissa on käynyt”*.⁸³ Arktiset Aromit ry puolestaan piti palkka- ja työehtojen valvontaa työsuhteessa *”käytännössä mahdottomana”*.⁸⁴ Lapin TE-toimiston lausunnossa marjanpoimijoiden mahdollisen työsuhteisuuden nähtiin jopa uhkaavan jokamiehenoikeuksia⁸⁵:

*”Lakiehdotuksessa (...) kerääjät eivät edelleenkaan olisi työsuhteisia toisin kuin keruun tukien-
kilot ovat jo nyt olleet. Tämä on tärkeää mm. luonnontuotteiden keruun [säilymiseksi] jokamie-
hen oikeuteen kuuluvana asiana.”*⁸⁶

Hallituksen esityksessä arvioidaan työsuhteisuuden vaikutuksia poimijoiden asemaan. Esitys nostaa esiin pääasiassa lausunnoissakin mainittuja työsuhteisuuden *kielteisiä* vaikutuksia. Ensinnäkin hallituksen esityksessä huomautetaan, että jos työsopimus olisi maahantulon edellytys, työsopimusta ei voitaisi edellyttää Suomeen viisumivapaasti tai muulla perusteella tulevilta. Tämä jakaisi luonnontuotteita keräävät ulkomaalaiset hallituksen esityksen mukaan oikeuksiltaan ja velvollisuuksiltaan kahteen erilaiseen ryhmään. Työsuhteessa olevia koskeva tuloverovelvollisuus esitetään seikkana, joka huonontaa poimijoiden asemaa: viisumivapaasti tulevat työntekijät olisivat hallituksen esityksen mukaan *”itsenäisiä ja tuloverosta vapautettuja”*, kun taas viisumivelvolliset olisivat *”työsuhteisia ja tuloverovelvollisia”*. Toiseksi hallituksen esityksessä huomautetaan, ettei työntekijöiden lähettämistä ulkomailta olisi mahdollista estää. Hallituksen esityksessä katsotaan, että lähetettyjen työntekijöiden palkka- ja muiden työehtojen valvonta olisi Suomessa vaikeaa.⁸⁷ Työsuhteisuutta vastaan puhuvat seikat nousivat siis hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa esille, kun taas työsuhteisuutta puoltavista seikoista pitkälti vaiettiin. Lausunnonantajien esittämät huolet ohitettiin sillä, että marjalaki on tarkoitettu väliaikaiseksi ja työsuhteisuudesta päätetään toisessa kontekstissa. Hallituksen esityksessä todetaan, ettei työsuhteisuuteen liittyviä esityksiä *”ole huomioitu, koska selvitys luonnontuotteiden keruun mahdolliseksi työsuhteistamiseksi on käynnissä”*.⁸⁸

Lausunnoissa marjalain havaittiin jättävän alan yritysten harkinnan varaan sellaisia poimijoiden ansioihin ja olosuhteisiin vaikuttavia asioita, joista oli aiemmin sovittu yksityiskohtaisemmin. Kuten Arctic International Oy tuo lausunnossaan esiin, aiesopimusmenettelyssä oli sovittu *”poimijoiden majoitusolosuhteista ja muista ehdoista tarkasti, mutta ehdotetussa [marja]laissa*

83 Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, asia VN/28915/2020, lausunto, 5.2.2021.

84 Arktiset Aromit ry, asia VN/28915/2020, lausunto, 5.2.2021.

85 Eri viranomaiset, kuten Metsähallitus, ovat tasa-arvoisen kielenkäytön edistämiseksi vähitellen siirtyneet käyttämään jokamiehenoikeuksista muotoa jokaisenoikeudet. Tässä artikkelissa käytetään selvyden vuoksi kuitenkin alkuperäisteksteissä käytettyä muotoa jokamiehenoikeudet. (Metsähallitus, Metsähallitus edistää tasa-arvoa: jokamiehenoikeudet ovat nyt jokaisenoikeudet. Tiedote 26.6.2023, <https://www.metsa.fi/tiedotteet/metsahallitus-edistaa-tasa-arvoa-jokamiehenoikeudet-ovat-nyt-jokaisenoikeudet/> (luettu 3.12.2024).)

86 Lapin TE-toimisto, asia VN/28915/2020, lausunto, 12.1.2021.

87 HE 42/2021 vp, s. 15 al.

88 HE 42/2021 vp, s. 17.

*vain yleisillä viittauksilla esimerkiksi terveydensuojelulakiin”.*⁸⁹ Lausunnonantaja tosin näki tämän yleisluontoisuuden ongelmana, joka liittyy ensisijaisesti yritysten kilpailumahdollisuuksien tasapuolisuuteen pikemminkin kuin poimijoiden asemaan. UM toi lausunnossaan esiin, että toisin kuin aiesopimuksessa, lakiesityksessä ei ole mainintaa kutsujayritysten velvollisuudesta huolehtia, että marjanpoimijoilla on mahdollisuus ansaita vähintään 30 euroa poimintapäivää kohden. Ministeriö ehdotti, että tästä mainittaisiin selkeästi lakitekstissä.⁹⁰ Hallituksen esityksessä todetaan, että myös Thaimaan suurlähetystö oli esittänyt minimipalkan määrittelyä. Hallituksen esityksessä tyydytään kuitenkin toteamaan minimipalkkaa koskevista ehdotuksista, että *”[a]siasta on säädetty [Euroopan unionin] viisumisäännöstyössä, joten esitystä ei voitu huomioi-da”.*⁹¹

Hallituksen esityksen mukaan *”alan yritykset olisivat nykyistä tarkemmin velvoitettuja toimimaan yhdenmukaisesti, joten [laki]ehdotus tasapuolistaisi yritysten toimintaedellytyksiä”.*⁹² Vielä lausunkierroksen yhteydessä poimijoiden oikeudellisen aseman sijaan useita elinkeinoelämätaustaisia lausunnonantajia kuitenkin mietitytti enemmänkin marja-alan yritysten oikeusturva ja tasapuolinen kohtelu. Arctic International Oy oli huolissaan, ettei marjalain (5 §) mukaiseen TE-toimiston päätökseen luonnontuotekeruualan toimijan luotettavuudesta voisi hakea muutosta, koska kyseessä ei olisi muutoksenhakukelpoinen päätös.⁹³ Huolten hälventämiseksi lopulliseen lakiesitykseen lisättiin muutoksenhakua koskeva 12 §, jonka mukaan TE-toimiston päätökseen luonnontuotekeruualan toimijan luotettavuudesta saa vaatia oikaisua. Lisäksi lausunnonantajien huoli kohdistui siihen, että marjalaissa säädetyt velvollisuudet koskisivat eri tavalla marjanpoimijan kutsunutta ostajaa ja sellaista ostajaa, joka ei ole itse kutsunut marjanpoimijaa maahan. Arctic International Oy,⁹⁴ Marja Bothnia Berries Oy⁹⁵ ja Polarica Marjahankinta Oy⁹⁶ kiinnittivät huomiota siihen, että kerääjän maahan kutsunut taho järjestää marjanpoimijalle majoituksen, ruoan, keruuvälineet ja ajoneuvon, mutta toinen taho voisi lausunnonantajien tulkinnan mukaan ostaa poimitut marjat ilman *”minkäänlaisia velvoitteita tai kuluja”*. Arctic International Oy uumoili, että tällainen ostaja voisi *”niin sanotusti kaapata muiden ostajien kutsumia kerääjiä tarjoamalla heille parempaa hintaa luonnontuotteista tai muilla keinoin suositella kerääjät myymään kerätyt luonnontuotteet juuri hänelle”*. Yritys huomautti lakiluonnoksen olevan *”hyvin keskeneräinen”* ja ettei *”edellä mainittu tasapuolisuus ja yritysten yleinen oikeusturva vieläkään totundu”*.⁹⁷ Lainvalmistelussa kuultiin yritysten tasapuoliseen kohteluun liittyvät huolet. Lopullista lakiesitystä (2.2 §) muokattiin siten, että lakia sovelletaan *luonnontuotekeruualan toimijaan*, jolla laissa tarkoitetaan

”...sitä, joka viisumia haettaessa kutsuu kerääjän maahan sekä sitä, 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.”

89 Arctic International Oy, asia VN/28915/2020, lausunto, 5.2.2021.

90 Ulkoministeriö, asia VN/28915/2020, lausunto, 4.2.2021.

91 HE 42/2021 vp, s. 18.

92 HE 42/2021 vp, s. 12.

93 Arctic International Oy, asia VN/28915/2020, lausunto, 5.2.2021.

94 Arctic International Oy, asia VN/28915/2020, lausunto, 5.2.2021.

95 Marja Bothnia Berries Oy Ltd, asia VN/28915/2020, lausunto, 5.2.2021.

96 Polarica Marjahankinta Oy, asia VN/28915/2020, lausunto, 4.2.2021.

97 Arctic International Oy, asia VN/28915/2020, lausunto, 5.2.2021.

Poimijoiden oikeudelliseen asemaan liittyvät ratkaisut pysyivät pitkälti muuttumattomina marjalain valmisteluprosessissa. Huolimatta siitä, että useat lausunnonantajat toivat sääntelyvaihtoehtona esiin poimijoiden työsuhteisuuteen perustuvan mallin ja myös siihen liittyviä puoltavia näkökantoja, hallituksen esityksen vaikutustenarvioinnissa nostettiin esiin pääasias-
sa työsuhteisuuden kielteisiä vaikutuksia poimijoiden asemaan. Lisäksi lausunnonantajat huomauttivat, että poimijoiden asemaan olennaisesti vaikuttavista seikoista, kuten majoitusolosuhteista tai päiväkohtaisten ansioiden vähimmäismäärästä, oli sovittu aiesopimusmenettelyn aikana tarkemmin kuin miten niistä marjalaissa säänneltäisiin. Nämä huomiot ohitettiin vaikutustenarvioinnissa ja lopullisessa lakiesityksessä. Samalla elinkeinoelämätaustaisten lausunnonantajien huolet liittyen marja-alan yritysten oikeusturvaan ja tasapuoliseen kohteluun otettiin lakiesityksessä huomioon esimerkiksi muokkaamalla muutoksenhakua ja lain soveltamisalaan kuuluvia tahoja koskevia pykäläiä. Lopullisessa hallituksen esityksessä todetaankin, että ”[l]ausunnonantajien mukaan esitys ei kohtelisi alan yrityksiä epätasapuolisesti”.⁹⁸

4.3. Valvonta- ja seuraamusjärjestelmä

Tässä kolmannessa temaattisessa alaluvussa tarkastelemme lainvalmisteluaineistoon sisältyviä näkökulmia marjalakiin liittyvään valvontajärjestelmään ja seuraamuksiin lakia rikkoville marja-alan toimijoille. Hallituksen esityksessä korostetaan seuraamuksia, joita uusi laintasoinen sääntely tuo säännöksiä rikkovalle luonnontuotekeruualan toimijalle.⁹⁹ Myös Lapin ELY-keskuksen lausunnossa (LK) todetaan, ettei aiempaan aiesopimusmenettelyyn sisältynyt ”suoraa sanktiota, jolla voitaisiin puuttua väärinkäytöksiin tai selviin puutteisiin”.¹⁰⁰ Hallituksen esityksessä esimerkiksi painotetaan, että ”[l]uonnontuotekeruualan toimija, joka ei noudata ehdotetun lain säännöksiä, joutuisi korjaamaan toimintaansa työsuojeluviranomaisen toimintaohjeen perusteella”.¹⁰¹

Kuitenkin esimerkiksi Rikosuhripäivystys huomautti, ettei lakiesityksestä ilmene selvästi, mitä keinoja valvovilla viranomaisilla on velvoittaa ostaja korjaamaan havaitut puutteet ja korvaamaan laiminlyönneistä aiheutuneet vahingot poimijalle. Rikosuhripäivystys kiinnitti huomiota siihen, ettei toimintaohje vaikuta ”jo tapahtuneisiin laiminlyönteihin”, vaan velvoittaa korjaamaan tulevaa toimintaa.¹⁰² Pohjois-Suomen aluehallintovirasto puolestaan muistutti, että työsuojeluviranomainen voi lakiesityksen mukaan ainoastaan antaa yrittäjälle *toimintaohjeen*, muttei jälkivalvottavaa *kehotusta*. Aluehallintovirasto totesi lausunnossaan, että työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) 13.3 §:n mukainen kehotusluettelo on tyhjentävä, eikä se siten kattaisi marjalain mukaisia tilanteita.¹⁰³ Työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain mukainen toimintaohje voidaan työsuojelutarkastuksessa antaa vähäisemmistä puutteista. Suuremmista puutteista voidaan sen sijaan antaa kehoitus, jonka noudattamista tarkastaja valvoo (14 §) ja voi tarvittaessa tehostaa joko uhkasakolla tai työnkeskeyttämis- tai lopettamisuhalla (15 §). Marjanpoimintaa koskevaan sääntelyyn omak-

⁹⁸ HE 42/2021 vp, s. 12.

⁹⁹ HE 42/2021 vp, s. 12.

¹⁰⁰ Lapin ELY-keskus, asia VN/28915/2020, lausunto, 21.1.2021.

¹⁰¹ HE 42/2021 vp, s. 12.

¹⁰² Rikosuhripäivystys, asia VN/28915/2020, lausunto, 3.2.2021.

¹⁰³ Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, asia VN/28915/2020, lausunto, 5.2.2021.

suttiin siten lausunnoissa esiin tuoduista näkökohdista huolimatta työsuojelutarkastajan lievin mahdollinen työkalu.

Hallituksen esityksessä painotetaan toisaalta myös lakimuutoksen vähäisiä vaikutuksia esimerkiksi viranomaisten resurssienkäyttöön. Hallituksen esityksessä korostetaan, ettei ehdotus vaikuttaisi valtion talousarvioon ja että lakiin liittyvä valvonta voidaan kattaa työsuojeluviranomaiselle ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseen jo kohdennetusta lisäresurssista.¹⁰⁴ Muutamissa lausunnoissa esitettiin kuitenkin huoli työsuojeluviranomaisen rajallisista resursseista. Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseen kohdennettuun lisäresurssiin viitaten Pohjois-Suomen aluehallintovirasto totesi, että

*”[L]isäresurssit saatiin työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan ensisijaisesti siksi, että työsuojeluviranomaisella olisi paremmat mahdollisuudet valvoa ulkomaisen työvoiman käyttöä (...). Resurssit on jaettu ja ne eivät kohdistuneet luonnontuotteiden keräämisen valvontaan. Jakoperusteena ei ollut luonnontuotteiden kerääminen, joten lisäresurssista ei voida irrottaa 4–5 henkilötyövuotta esitetyn lain valvontaan.”*¹⁰⁵

Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö huomautti, että *”[u]lkomaisen työvoiman käyttö on lisääntynyt viime vuosina huomattavasti, mutta työsuojeluviranomaisen valvontaresurssit ei ole merkittävästi lisääntynyt”*. Myös ministeriö vastusti valvontatehtävien kattamista yksinomaan ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseen tarkoitettua lisäresurssista.¹⁰⁶ Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto esitti, että uudelle valvontatehtävälle tulisi osoittaa oma resurssinsa.¹⁰⁷ Valvontaresurssien riittävyyttä koskevaan kritiikkiin vastattiin hallituksen esityksessä, että *”[p]ysyvän lisäresurssin mahdollisuutta selvitetään jatkossa”*.¹⁰⁸ Lausunnoissa esitetyistä näkemyksistä huolimatta resurssien säästämistä koskeva argumentaatio piti siten pintansa lainvalmistelussa, eikä työsuojeluviranomaisen resurssien riittävyyttä uuteen valvontatehtävään problematisoitu.

Hallituksen esityksessä myös painotetaan, että *”tärkeimmissä tapauksissa työsuojeluviranomaisen tulisi ilmoittaa asia poliisille”*.¹⁰⁹ Marjalain 10 §:ään sisältyykin rangaistussäännös, jonka mukaan lakiin sisältyviä velvollisuuksia toistuvasti laiminlyönyt toimija on tuomittava sakkoon. Lausunnossaan (LK) Pohjois-Suomen aluehallintovirasto kuitenkin ehdotti, että sakkorangaistuksen sijasta tai rinnalla tehokkaampi työkalu voisi olla laiminlyöntimaksu.¹¹⁰ Laiminlyöntimaksu sisältyy esimerkiksi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annettuun lakiin (1233/2006; nk. tilaajavastuulaki). Laiminlyöntimaksun määrää aluehallintovirasto ja maksu voi korotettuna olla enimmillään 65 000 euroa. Laiminlyöntimaksun käyttöä sanktiona ei marjalakia koskevassa hallituksen esityksessä kuitenkaan lopultakaan tarkasteltu.

Lisäksi lausunnonantajat kiinnittivät huomiota poimijoiden tosiasiallisiin mahdollisuuksiin viedä asiansa eteenpäin rikos- tai siviiliasiana. Rikosuhripäivystys huomautti, ettei Suomen

104 HE 42/2021 vp, s. 13.

105 Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, asia VN/28915/2020, lausunto, 5.2.2021.

106 Sosiaali- ja terveysministeriö, asia VN/28915/2020, lausunto, 3.2.2021.

107 Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto, asia VN/28915/2020, lausunto, 5.2.2021.

108 HE 42/2021 vp, s. 17.

109 HE 42/2021 vp, s. 12.

poliisi voi esitutkinnassa kuulla Euroopan unionin ulkopuolella oleskelevaa asianomistajaa ”tekniisiä apuvälineitä hyväksikäyttäen tämän kotimaasta käsin”.¹¹¹ Rikosuhripäivystys toi myös esiin, että vaikka poimijalla olisi mahdollisuus saada oikeusapulain (257/2002) mukaista oikeusapua, oikeusprosessiin voi liittyä kuluriski, mikä ”nostaa huomattavasti kynnystä hakea palkka-saatavia oikeusteitse”. Jos poimija on jo palannut kotimaahansa, avustajan löytäminen ja oikeusavun hakeminen on käytännössä vaikeaa.¹¹²

Vaikka aiesopimusmenettelyyn ei sisällynytkään ”suoraa sanktiota”, siihen sisältynyt poimijakiintiöiden menetys saattoi olla yritykselle vielä sakkorangaistustakin tuntuvampi seuraamus. Arctic International Oy:n lausunnosta (LK) välittyy helpotus marjalain tuomista muutoksista aiesopimusmenettelyyn verrattuna:

*”Aiesopimuksen mukaan poimijoita kutsuva toimija saattoi menettää osan poimijakiintiöstään tai kiintiön kokonaan seuraavalle poimintakaudelle, mikäli kutsujan havaittiin rikkoneen tai laiminlyöneen aiesopimuksessa säädettyjä ehtoja. (...) 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 (...) ei ilmeisesti ole tarkoitus sisällyttää uuteen lakiin.”*¹¹³

Marjalakiin sisällytettiin sen sijaan luonnontuotekeruualan toimijan luotettavuutta koskeva 5 §, jonka 1-kohdan mukaan toimijaa ei pidetä luotettavana, jos toimija on kolmen edeltäneen vuoden aikana elinkeinotoiminnassaan toistuvasti osoittanut ilmeistä piittaamattomuutta marjalain säännöksistä. Jos TE-toimisto arvioi, ettei toimija ole laissa tarkoitetulla tavalla luotettava, se ei voi toimia luonnontuotekeruualan toimijana. Marjalain mukainen kolmen vuoden tarkastelu aika merkitsi kuitenkin liudennusta verrattuna aiesopimusmenettelyyn, jossa yritys saattoi menettää poimijakiintiönsä jo seuraavalla poimintakaudella.

Vaikka hallituksen esityksessä siis korostetaan seuraamuksia, joita sääntely tuo lakia rikkovalle luonnontuotekeruualan toimijalle, monet lausunnonantajat huomauttivat niiden olevan lieviä jopa aiesopimusmenettelyyn sisältyneisiin seuraamuksiin verrattuna. Lisäksi lausunnoissa tuotiin esiin valvontaviranomaisten käytettävissä olevien keinojen köykäisyys esimerkiksi tilaajavastuulakiin sisältyvään laiminlyöntimaksuun verrattuna. Esitetystä kriittisestä huolimatta marjalakiin sisällytetyt seuraamukset säilyivät lievinä läpi lainvalmisteluprosessin.

4.4. Marja-alan kasvu ja sen sivuvaikutukset

Tässä neljännessä temaattisessa alaluvussa tarkastelemme lainvalmisteluaineistoon sisältyviä näkökulmia marja-alan kasvuun ja sen sivuvaikutuksiin. Keskeistä hallituksen esityksessä on myös kasvun korostaminen ja usko siihen, että marjalain myötä ”[L]uonnontuotealan yritysten kasvun ja kansainvälisen kilpailukyyn edellytykset paranisivat”. Esimerkiksi kerääjien määrän uu-

110 Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, asia VN/28915/2020, lausunto, 5.2.2021.

111 Rikosuhripäivystys, asia VN/28915/2020, lausunto, 3.2.2021.

112 Rikosuhripäivystys, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 26.4.2021.

113 Arctic International Oy, asia VN/28915/2020, lausunto, 5.2.2021.

moillaan lisääntyvän marjalain myötä ”suuntaa-antavasti” 5–10 prosenttia vuodessa. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että ”[m]arjaraaka-aineen lisäänti mahdollistaisi yrityksille uusien tuotteiden kehittämisen ja tuotteiden jalostusasteen nostamisen.”¹¹⁴ Lakimuutoksen tavoitteeksi määritellään, että:

”...jatkojalostusta tehtäisiin nykyistä enemmän Suomessa ja jalostuksen tuottama lisäarvo saataisiin jäämään Suomeen. Tällä tavoin saataisiin harvaanasutuille alueille lisää työtä, yrityksiä ja toimeentuloa.”¹¹⁵

Hallituksen esityksessä huomautetaan, että luonnonmarjoja ja muita luonnontuotteita käytetään elintarviketeollisuudessa laajasti raaka-aineena, joten niiden talteenotto koskee laajempaa yrityskenttää kuin vain luonnontuotekeruualan toimijoita. Lakimuutoksen myötä kaaavailtu luonnontuotteiden keruun lisääntyminen toisi hallituksen esityksen mukaan Suomeen työpaikkoja myös laajemmin.¹¹⁶ Valiokuntakuulemisten yhteydessä lausunnon antanut oikeustieteilijä kuitenkin kyseenalaisti kasvupuheen todeten, ettei esityksessä ole mitään selvitystä siitä, että ”asetettujen tavoitteiden toteutuminen johtaisi Suomen luonnontuotealan kehittymiseen ja kasvuun sekä lisäksi sen kansainvälisen kilpailukyryn edellytyksiä”.¹¹⁷

Hallituksen esityksessä korostetaan, miten marjalaki kasvattaisi myös marjanpoimijoiden ansioita, ”[k]oska maksun periminen rekrytoinnista sekä Suomeen ja Suomesta pois matkustamiseen liittyvistä palveluista kiellettäisiin”. Hallituksen esityksessä todetaan kerääjien ansioiden olleen ”hienoisessa noususuunnassa” jo ennen lain säätämistä ja ansiokehityksen arvioidaan lainmuutoksen myötä nopeutuvan.¹¹⁸ Lakiluonnoksessa¹¹⁹ kerääjän ansioita koskevan 6 §:n 6 kohdan mukaan kerääjän Suomeen kutsuneella ostajalla on

”...velvollisuus huolehtia siitä, että ostajan kulloinkin voimassa olevat luonnontuotteiden sisäänostohinnat ovat kerääjän tiedossa ja että ne eivät muutu keräyspäivän aikana alaspäin.”¹²⁰

Lausunnonaan (LK) Pohjois-Suomen aluehallintovirasto huomautti työsuojeluviranomaiselle olevan ”epäselvää, mistä voidaan varmistaa kulloisenkin päivän hinta ja miten se määräytyy esimerkiksi eri maantieteellisillä alueilla”.¹²¹ Lausuntokierroksen jälkeen lakiesitystä muutettiin siten, että sisäännostohintojen tulisi olla kerääjän tiedossa jo ennen kerääjän Suomeen saapumista.¹²² Lausunnonantajista esimerkiksi HEUNI ja Teollisuusliitto ry kannattivat sisäännostohintojen ja muiden kulujen mahdollisimman suurta läpinäkyvyyttä.

Elinkeinoelämää edustavat lausunnonantajat olivat kuitenkin huolissaan marjalain myötä seuraavista markkinaehtoisuuden ja sopimusvapauden rajoituksista. Jo lausuntokierroksella esimerkiksi Elinkeinoelämän Keskusliitto EK esitti huolen, että

114 HE 42/2021 vp, s. 12–13.

115 HE 42/2021 vp, s. 13.

116 HE 42/2021 vp, s. 14.

117 Jaana Paanetoja, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 26.4.2021.

118 HE 42/2021 vp, s. 12.

119 HE-luonnos 28.12.2020, s. 21.

120 Alleviivaukset kirjoittajien.

”...lakiesitykseen sisältyy sääntelyä asioista, jotka määrättyvät tyypillisesti markkinaehtoisesti ja toimijoiden keskinäisen sopimuksen perusteella. Tämä koskee erityisesti tuotteiden hinnan määrittymistä.”¹²³

Valiokuntakuulemisten yhteydessä Elintarviketeollisuusliitto ry huomautti, että *”[k]erääjälle annettava tieto luonnontuotteiden sisäänostohinnoista ennen marjanpoimintakautta ei voi olla sitova eikä täsmällinen, vaan arvio ja perustua edellisten vuosien hintatasoon ja arvioon tulevan kauden hintatasosta.”¹²⁴* Arctic International Oy ehdotti, että lainkohtaa voitaisiin muuttaa siten, että toimijoiden tulisi ilmoittaa kerääjille sisäänostohintojen vaihteluväli tai aiempina vuosina toteutuneet sisäänostohinnat.¹²⁵

Valiokuntakäsittelyn aikana lakiesityksen sanamuotoa muokattiin loppujen lopuksi niin että toimijalla on velvollisuus huolehtia, että luonnontuotekeruualan toimijan voimassa olevat vähimmäisostohinnat ovat kerääjän tiedossa jo ennen kerääjän Suomeen saapumista. TEM perusteli valiokuntakuulemisten yhteydessä antamassaan lisäselvityksessä muutosta sillä, että *”[l]uonnontuotteiden ostohinnat voivat muuttua keruukauden aikana markkinatilanteen mukaan”* ja ettei *”ole perusteltua edellyttää, että kutsujalla olisi mahdollisuus ennakoida tätä vaihtelua”*.¹²⁶ Elinkeinoelämän kannattama markkinaehtoisuus nousi siten lopulta lainvalmistelussa vahvempaan asemaan ja hintojen läpinäkyvyys osittain väistyi. Kerääjien ansioita turvaava sääntely liudentui siten, että poimijalla on ainoastaan oikeus saada tietää luonnontuotteiden ostohintojen vaihteluvälin alaraja – ei kiinteää ostohintaa – ennen Suomeen tuloaan. Tämä muutos osaltaan lisäsi poimijoiden aseman epävarmuutta.

Osa lausunnonantajista esitti myös näkökantoja marjanpoiminta-alan kasvua vastaan. Ulkomaalaisten marjanpoimijoiden oikeudellisen aseman ja kohtelun sijaan lausunnonantajien huoli liittyi pikemminkin suomalaisten intresseihin. Lausuntokierroksella muutama lausunnonantaja esitti huolensa jokamiehenoikeuksien ja kaupallisen luonnontuotekeruutoiminnan yhteensopivuudesta. Lausunnonantajien kritiikki liittyi – toisinaan moralisoivaan sävyyn – esimerkiksi maanomistajien ja paikallisten asukkaiden kokemuksiin häiriöihin sekä muihin negatiivisiin kokemuksiin ja ristiriitatilanteisiin poimijoiden kanssa (neljä lausuntoa),¹²⁷ hyviin tapoihin, roskaamiseen, liikennesääntöjen noudattamiseen, (suomalaiseen) poimintakulttuuriin ja *”luonnon arvostamiseen”* (kaksi lausuntoa)¹²⁸ sekä häiriöihin metsänhoidolle ja tulevien vuosien marjasadoille (kaksi lausuntoa).¹²⁹ Marjanpoimijat esitettiin paikoin toiseuttavasti hallitsemattoman luonnonvoiman kaltaisena uhkana. Lausunnossaan Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry muistuttaa, että *”organisoiu massiivinen ulkomaisten marjanpoimijoiden tulo Suomen metsiin herättää myös vastustusta”*.¹³⁰ Lausunnoissa korostuvat kulttuurierot

121 Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, asia VN/28915/2020, lausunto, 5.2.2021.

122 HE-luonnos 22.3.2021.

123 Elinkeinoelämän keskusliitto EK, asia VN/28915/2020, lausunto, 5.2.2021.

124 Elintarviketeollisuusliitto ry / Luonnontuoteteollisuusyhdistys, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 26.4.2021.

125 Arctic International Oy, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 26.4.2021.

126 TEM:n lisäselvitys 2021.

127 Maaseutupolitiikan Osaaminen ja työllisyys -verkosto (OTE-verkosto), ympäristöministeriö, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry, Keski-Suomen ELY-keskus.

128 Lapin ELY-keskus, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry.

129 Keski-Suomen ELY-keskus, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry.

”paikallisten asukkaiden” ja ”kerääjien” välillä sekä ”paikallisten tapojen ja sääntöjen” opettaminen yksisuuntaisesti niitä osaamattomille ulkomaalaisille marjanpoimijoille.

Jokamiehenoikeudesta huolestuneiden lausunnonantajien näkemykset otettiin lopullisessa lakiesityksessä ainakin osittain huomioon. Ensinnäkin lain nimi muutettiin siten, että lakiluonnoksen nimi ”laki jokamiehenoikeuden nojalla”¹³¹ luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta” muokattiin muotoon ”laki luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta”. Toiseksi ympäristöministeriö oli lausunnossaan huomauttanut olevan ”tulkinnanvaraista, sisältyykö esitettyyn kerääjän Suomeen kutsuneen ostajan perehdytysvelvollisuuteen myös jokamiehenoikeuksilla [toimimista] koskevista edellytyksistä ja reunaehdoista objeistaminen”. Ministeriö ehdotti, että tästä olisi tarkoituksenmukaista säätää selkeästi.¹³² Lopullisessa laissa (6 §:n 1 d-kohta) siitä, että luonnontuotekeruualan toimijalla on velvollisuus perehdyttää kerääjä jokamiehenoikeuksiin, mainitaan erikseen. Kolmanneksi hallituksen esitykseen kirjattiin miltei sanatarkasti MTK ry:n ehdottama kuvaus jokamiehenoikeuksien ja kaupallisen keruutoiminnan suhteesta:

*”Jokamiehenoikeudet eivät ole riippuvaisia oikeuden käyttötarkoituksesta, vaan oleellista on se, ettei toiminnasta aiheudu vähäistä suurempaa haittaa. Kaupallinen toiminta ei automaattisesti tarkoita sitä, että vähäistä suuremman baitan kynnys ylittyy. Toiminnan tosiasialliset vaikutukset ratkaisevat, voiko toimintaa harjoittaa jokamiehenoikeudella vai tarvitaanko siihen maanomistajan suostumus. Toiminnan tosiasialliset vaikutukset johtuvat muun muassa kerääjäryhmän koosta, paikallisista luonnonolosuhteista, toiminnan luonteesta, luonnontuotteiden keräämisen menetelmistä, toiminnan säännöllisyydestä ja kestosta.”*¹³³

Hallituksen esityksessä painotetaan uuden sääntelyn kasvattavan niin luonnontuotealan yrityksiä ja harvaanasuttujen seutujen elinvoimaisuutta kuin marjanpoimijoiden ansioita. Lausuntomenettelyssä esitetyt alan kasvuun liittyvät huolet maanomistajien ja ”paikallisten asukkaiden” oikeuksista ja jokamiehenoikeudesta otettiin myös lakiesityksen muotoilussa eri tavoin huomioon. Samalla marjanpoimijoiden ansioita turvaava sääntelyä kuitenkin liudennettiin lainvalmisteluprosessin aikana – pitkälti myötäillen elinkeinoelämän edustajien lausunnoissaan tekemiä ehdotuksia.

5. Keskustelua ja johtopäätökset

Tässä artikkelissa kävimme ensin läpi marjalain taustaa ja lainvalmisteluprosessia. Marjalain valmisteluun sisältyneeseen kuulemiseen osallistuminen edellytti esimerkiksi tietoa lausunkierroksen olemassaolosta, lausuntopalvelu.fi -järjestelmän tuntemusta ja suomen kielen taitoa. Nämä ovat kaikki tekijöitä, jotka ovat heikentäneet ulkomaalaisten marjanpoimijoiden mahdollisuuksia kertoa näkemyksistään lainvalmistelussa. Toiseksi selvitimme, minkälaisia

130 Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry, asia VN/28915/2020, lausunto, 2.2.2021.

131 Alleviivaus kirjoittajien.

132 Ympäristöministeriö, asia VN/28915/2020, lausunto, 5.2.2021.

133 HE 42/2021 vp, s. 4. Vrt. Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry, asia VN/28915/2020, lausunto, 2.2.2021.

sääntelykaappaukselle altistavia tekijöitä marjalakihanke kokonaisuutena sisälsi. Suomessa marjanpoiminta-alaan kohdistuvaan sääntelyyn liittyy useita sääntelykaappaukselle altistavia tekijöitä. Yksi tekijä on sääntelyn kohde, joka ei juuri kosketa suurta yleisöä, vaan lähinnä marjanpoiminta-alan yrityksiä ja ulkomaalaisia marjanpoimijoita. Toinen tekijä on se, että marjanpoiminta-alan yritysten sekä marjateollisuutta ja elinkeinoelämää laajemmin edustavien intressiryhmien vaikutusvalta on suurta verrattuna marjanpoimijoiden vaikutusvaltaan. Esimerkiksi ihmiskaupan torjuntaan ja rikosuhrien auttamiseen liittyvät julkisen ja kolmannen sektorin toimijat saattavat osaltaan toimia vastavoimana elinkeinoelämän intressiryhmille, mutta ulkomaalaisilta luonnonmarjanpoimijoilta puuttuu oma järjestäytynyt taho, joka edistäisi heidän intressejään laajemmin. Suomessa kausiluonteisesti työskentelevien poimijoiden heikko organisoituminen ja marjanpoiminta-alan intressiryhmien suuri vaikutusvalta luovat sääntelyn taustalle hyvin epäsymmetrisen asetelman, jossa yleisen edun huomioiminen lainvalmistelussa saattaa olla puutteellista tai vinoutunutta. Kolmas sääntelykaappaukselle altistava tekijä on ollut korruptioherkät sidokset marja-alan elinkeinonharjoittajien ja lainvalmistelijan välillä.

Kolmanneksi lainvalmisteluaineiston avulla tutkimme, kuinka ja keiden toimijoiden lausunnot vaikuttivat lainvalmisteluun aina luonnosvaiheesta lain ja esitöiden lopulliseen sisältöön ja muotoiluun asti. Suurin osa lausunnonantajista oli julkisen sektorin ja elinkeinoelämän toimijoita. Marjanpoimijoilta ei ollut yhtään lausuntoa kummassakaan lausuntokokonaisuudessa. Myöskään poimijoiden intressejä suoraan edustavia tahoja ei lausunnonantajissa ollut, mikäli tällaisiksi ei tulkita esimerkiksi ammattiliittoja (luonnontuotteiden kerääjiä ei kuitenkaan vielä marjalainkaan myötä katsottu työsuhteisiksi) tai ihmiskauppakysymyksiin erikoistuneita toimijoita.

Useat lausuntomenettelyssä tehdyt huomiot poimijoiden haavoittuvasta asemasta ohitettiin lainvalmistelussa. Sen sijaan vaikutusarvioinnissa tuotettiin kuvaa marjanpoimijasta riippumattomana ja itseohjautuvana yrittäjämäisenä toimijana, joka kykenee tekemään oman hyötynsä maksimoivia ratkaisuja. Lainvalmistelussa sivuutettiin lausunnonantajien kritiikki, joka kohdistui siihen, että ulkomaalaisen marjanpoimijan oikeudellinen asema uudessa lainsäädännössä on epämääräinen. Lausunnonantajien esittämät toiveet marjanpoimijoiden työsuhteisuudesta tai marjanpoimijoiden asemaan vaikuttavien säännösten täsmentämisestä jätettiin pitkälti huomiotta. Lainvalmistelussa esimerkiksi luodennettiin marjanpoimijoiden ansioita turvaavaa sääntelyä. Samalla elinkeinoelämätaustaisten lausunnonantajien huolet liittyen marja-alan yritysten oikeusturvaan ja tasapuoliseen kohteluun otettiin lakiesityksessä huomioon. Lainvalmistelussa esimerkiksi muokattiin muutoksenhakua ja lain soveltamisalaan kuuluvia tahoja koskevia pykäläi yritysten toivomalla tavalla. Monet lausunnonantajat myös huomauttivat, että marjalain mahdollistamat valvontakeinot ja valvonnan rahoitus ovat heikkoja sekä lain rikkomisesta yrityksille koituvat seuraamukset lieviä. Esitetystä kritiikistä huolimatta valvontakeinojen valikoimaan tai seuraamuksiin ei tullut muutoksia. Sääntelyä on lainvalmistelussa muovattu painottamaan yritysten toivomia ja yritysten intressejä edustavia muutoksia. Hallituksen esityksessä keskeisiksi tavoitteiksi määriteltiin kerääjien, luonnontuotealan yritysten ja kuluttajien etujen edistäminen. Näiden tavoitteiden toteutumisen uskottiin edistävän yleistä etua niiden mahdollistaessa Suomen luonnontuotealan kehittymisen, kasvun ja kan-

sainvälisen kilpailukyvyyn edellytyksien lisääntymisen. Marjanpoimijoiden oikeusaseman parantaminen määriteltiin näin välineeksi parantaa yhteisen kakun kasvattamista.

Artikkelissa valitun lähestymistavan puutteena voidaan nähdä, ettei asiakirjoista aina näy poliittisen ohjauksen, lobbajien tai eri intressien kamppailun vaikutus valmisteluun ja lopultsiin ratkaisuihin.¹³⁴ Vaihtoehtoinen tai täydentävä aineisto olisi siten voinut muodostua lainvalmisteluprosessiin osallistuneiden haastatteluista, jotka olisivat voineet avata lisää sitä, mistä marjalain valmistelussa oli kysymys. Käytännön ongelmana haastatteluiden suorittamisessa oli tutkimuksen toteuttamishetkellä kuitenkin se, että marjalain valmistelusta vastannut TEM:n hallitusneuvos oli ollut virasta pidätettynä ja epäiltynä (ja sittemmin tuomittuna) törkeästä lahjuksen ottamisesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta liittyen marja-alaan.¹³⁵ Emme nähneet tutkimushaastattelua tutkimuseettisesti mielekkäänä tai välttämättä edes mahdollisena lähestymistapana tilanteessa, jossa yksi keskeisimmistä mahdollisista informanteista oli hyvin poikkeuksellisen rikostutkinnan keskiössä. Lisäksi emme voi varmuudella tietää, onko lainvalmistelija ollut esimerkiksi marjanpoimijoiden kanssa jonkinlaisessa vuorovaikutuksessa muodollisen lainvalmistelun kehysten ulkopuolella. Lainvalmisteluaikoinen luonne näin ollen asettaa tutkimukselle omat rajoitteensa.

Entä kuinka sääntelykaappaukselle alttiiden lakihankkeiden yhteydessä tulisi huomioida sääntelyn kohteena olevien ryhmien mahdollisuus vaikuttaa lain sisältöön? Ulkomaalaiset marjanpoimijat eivät olleet osallisina marjalain valmistelussa, joten heidän omat näkemyksensä heitä koskevasta laista eivät päässeet kuuluville. Kuten Baxter tuo esiin, tutkijat ovat esittäneet yhtenä ratkaisuna sääntelyn vinoutumiseen heikommassa asemassa olevien ryhmien osallisuuden vahvistamista sääntelyn valmistelussa.¹³⁶ Tapa, jolla esimerkiksi lausuntomenettely on toteutettu, voi vaikuttaa sen kohteena olevien tosiasiallisiin mahdollisuuksiin osallistua. Marjalain valmistelussa kuulemisessa käytetty lähestymistapa on ollut ”perinteinen”: kirjallinen, sähköinen ja suomenkielinen. Monille marjalain kohteena olevista poimijoista osallistuminen tiedontuottamiseen lainvalmistelussa olisi luultavasti ollut mahdotonta näistä syistä. Tämänkaltaisen kohderyhmän osallisuuden vahvistaminen lainvalmistelussa edellyttää lainvalmistelijoilta erityisiä toimenpiteitä, kuten aktiivisempaa tiedottamista kohderyhmälle, mahdollisimman ymmärrettäviä ja helposti lähestyttäviä asiakirjoja sekä suullisen kuulemistilaisuuden ja tulkauksen järjestämistä.¹³⁷ Kestävän lainsäädännön tuottaminen edellyttää asianmukaista tilannekuvaa. Tätä ei voida saavuttaa epätasapainoisella lainvalmistelulla, jossa ohitetaan heidät, joita säädettävä laki koskee. Suositamme, että lainvalmistelussa tunnistetaan sääntelykaappaukselle altistavat tekijät jo varhaisessa vaiheessa ja kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että kaikkia sääntelyn vaikutuspiirissä olevia ryhmiä kuullaan.

Kesällä 2024 TEM lähetti lausuntokierrokselle esityksen luonnontuotteiden keruun lisäämiseksi kausityöasetuksen soveltamisalaan.¹³⁸ Eduskunta hyväksyi lakimuutoksen tammikuus-

134 Rantala – Alasuutari 2021, s. 69.

135 Yle, Yle tapasi pettyneen Olli Soraisen – ”Tuomio on kohtuuton”, sanoo ehdolliseen vankeuteen tuomittu hallitusneuvos. Uutinen 31.10.2024, <https://yle.fi/a/74-20121274> (luettu 25.11.2024).

136 Baxter 2011, s. 191.

137 Alitalo – Vanto – Peltoniemi – Alvesalo-Kuusi 2023.

138 Lausuntopalvelu.fi, Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain 1 ja 24 §:n muuttamisesta, Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/14933/2024, <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposallId=d7aca726-579b-432e-96ce-f4894ecb6ef3> (luettu 3.12.2024).

sa 2025¹³⁹ ja se tulee hallituksen esityksen mukaisesti voimaan siten, että marjanpöimijät voivat hakea kausityöhön oikeuttavia lupia jo satokaudella 2025.¹⁴⁰ Lakimuutoksen myötä pöimijoista tulee selkeämmin työsuhteisia työntekijöitä. Jatkossa tarvitaankin tutkimusta siitä, millaisia (ja kenen) näkökulmia tässä säädösvalmistelussa tuotiin esiin, millaiset näkemykset vaikuttivat lainvalmistelun lopputulokseen sekä miten pöimijöiden mahdollinen työsuhteisuus vaikuttaa heidän asemaansa. Sääntelykaappausteorian avulla voidaan kontekstualisoida lainvalmistelua koskevaa laadullista tutkimusta tunnistamalla tarkastelun kohteena olevaan lakiin liittyvät sääntelykaappaukselle altistavat tekijät. Ymmärrys sääntelyn kontekstista tarjoaa välineitä tunnistaa lainvalmistelussa ilmeneviä jännitteitä, jotka voivat osaltaan selittää lainvalmistelun lopputulosta.

Abstract in English

SOCIALLY AND ECONOMICALLY SUSTAINABLE LAW-DRAFTING IN THE CONTEXT OF REGULATORY CAPTURE – CASE “BERRY ACT”

We identify factors relating to the Finnish “Berry Act”, or Act on the Legal Status of Foreign Wild Produce Pickers (487/2021), that expose it to regulatory capture and use this information to contextualise a qualitative analysis of the legislative drafting process. Using legislative preparatory materials, we examine how the Berry Act took shape during the legislative drafting process: how and whose statements influenced the drafting from the initial draft stage to the final content and wording of the law and its preparatory works. We argue that sustainable law-drafting requires addressing factors that expose legislation to regulatory capture and strengthening the participation of those affected by the regulation in the drafting process.

Keywords: regulatory capture, law-drafting, berry pickers, seasonal work

Lähteet

KIRJALLISUUS

- Alitalo, Oona – Pirjatanniemi, Elina – Rytkönen, István, Kestävän lainsäädännön valmistelu: tapaus ulkomaalaislaki. Sisäministeriön julkaisuja 2023:3. Helsinki: Sisäministeriö.
- Alitalo, Oona – Vanto, Johanna – Peltoniemi, Nea – Alvesalo-Kuusi, Anne, Turvapaikanhakijat tiedontuottajiksi lainvalmisteluun: Alakäisenä oleskelulupaa hakeneiden kuulemispilotti, Poliitikkasuosituksia 22.3.2023, Suomen Akatemian rahoittama tutkimushanke SILE – Lainsäädännön vaikutukset hiljaisiin toimijoihin: riittämättömästä tietoperustasta osallistaviin ratkaisuihin, https://www.aka.fi/globalassets/3-stn/1-strateginen-tutkimus/tiedon-kayttajalle/politiikkasuositukset/politiikkasuositukset/23_03_turvapaikanhakijat-tiedontuottajiksi-lainvalmisteluun.pdf (luettu 3.12.2024).
- Baxter, Lawrence G., Capture in Financial Regulation: Can We Channel It toward the Common Good. 21 Cornell Journal of Law and Public Policy 1/2011, s. 175–200.
- Berman, Ayelet, Between Participation and Capture in International Rule-Making: The WHO Framework of Engagement with Non-State Actors. 32 European Journal of International Law 1/2021, s. 227–254.
- Busk, Henna – Heimonen, Raija – Määttä, Kalle – Norkio, Antti – Vaahtoniemi, Saara, Luonnonmarjanpöimintää koskeva selvitys: Ulkomaalaisten luonnonmarjanpöimijöiden työsuhteisuuden ja elinkeinonharjoittamisen taloudellisia vaikutuksia arvioiva selvitys. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 19/2024.
- Carpenter, Daniel – Moss, David A., Introduction, s. 1–22 teoksessa Daniel Carpenter – David A. Moss (toim.), Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit it. Cambridge: Cambridge University Press 2013.

139 Eduskunta, Asian käsittelytiedot HE 169/2024 vp, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kasittelytiedot/Valtiopaivaasia/Sivut/HE_169+2024.aspx (luettu 28.1.2025).

140 HE 169/2024 vp, s. 33.

- Cingano, Federico – Pinotti, Paolo, Politicians at work: The private returns and social costs of political connections. 11 *Journal of the European Economic Association* 2/2013, s. 433–465.
- Cole, Rosanna, Inter-Rater Reliability Methods in Qualitative Case Study Research. *Sociological Methods & Research* 2023, s. 1–32, DOI: 10.1177/00491241231156971.
- De Lange, Tesseltje – Rijken, Conny (toim.), Towards a Decent Labour Market for Low-Waged Migrant Workers. Amsterdam: Amsterdam University Press 2018.
- Devaux, Caroline, Towards a legal theory of capture. 24 *European Law Journal* 6/2018, s. 458–473.
- Dür, Andreas – Bernhagen, Patrick, Interest Group Success in the European Union: When (and Why) Does Business Lose? 48 *Comparative Political Studies* 8/2015, s. 951–983.
- Fazekas, Mihály – Tóth, István János, From Corruption to State Capture: A New Analytical Framework with Empirical Applications from Hungary. 69 *Political Research Quarterly* 2/2016, 320–334.
- Finér, Lauri, Who generated the loopholes? A case study of corporate tax advisors' regulatory capture over anti-tax avoidance legislation in Finland. *Nordic Tax Journal* 1/2021, s. 1–26, <https://doi.org/10.2478/ntaxj-2021-0005>.
- Gmeiner, Robert, Regulatory capture in the US petroleum refining industry. 46 *Journal of Industrial and Business Economics* 4/2019, s. 459–498.
- Helminen, Maija – Alvesalo, Anne, Advocating the 'Good' Criminal Justice System. The Involvement and Ideas of Civil Society Organisations in Formulating Finnish Criminal Policy. 40 *Retfaerd* 2/2017, s. 3–23.
- Herzfeld Olsson, Petra, Towards Protection of Vulnerable Labour Migrants in Sweden: The Case of the Thai Berry Pickers, s. 149–168 teoksessa Tesseltje De Lange – Conny Rijken (toim.), Towards a Decent Labour Market for Low-Waged Migrant Workers. Amsterdam: Amsterdam University Press 2018.
- Igan, Deniz – Mishra, Prachi, Wall Street, Capitol Hill, and K Street: Political Influence and Financial Regulation. 57 *The Journal of Law and Economics* 4, s. 1063–1084.
- Kluger Rasmussen, Maja, The Battle for Influence: The Politics of Business Lobbying in the European Parliament. 53 *JCMS* 2/2015, s. 365–382.
- Mahoney, Christine, Lobbying Success in the United States and the European Union. 27 *Journal of Public Policy* 1/2007, s. 35–56.
- Mantouvalou, Virginia, Structural Injustice and Workers' Rights. Oxford: Oxford University Press 2023.
- Martin, Lauren – Prokkola, Eeva-Kaisa, Making labour mobile: Borders, precarity, and the competitive state in Finnish migration politics. 60 *Political Geography* 2017, s. 143–153.
- Niemivuo, Matti, Lainvalmistelu: oikeudelliset perusteet ja käytäntö. Helsinki: Kauppakamari 2020.
- Ovaska, Ulla – Leppälä, Jarkko – Mattila, Tiina – Sinisalo, Alina, Ulkomainen kausityövoima maatioilla. Maaseudun uusi aika: maaseutututkimuksen ja politiikan aikakauslehti 2/2011, s. 55–59.
- Pakarinen, Auri, Tapauksia lainvalmistelun kehittämistä ja sääntelyn toimivuudesta. Joensuu: Itä-Suomen yliopisto 2012.
- Paukku, Elis – Markus, Jaakko, Sääntelykaappauksen teoria – eräs näkökulma lainvalmisteluun. 50 *Oikeus* 3/2021, s. 340–362.
- Paukku, Elis, Sustainability and a basic principle for legislation: a case study about law making in Finland. *Visions for Sustainability* 15/2021, s. 80–94.
- Rantala, Kati – Alasuutari, Noora, Lainsäädäntötutkimus: esimerkkinä lainvalmistelun analyysi, s. 65–83 teoksessa Kati Nieminen – Noora Lähteenmäki (toim.), Empiirinen oikeustutkimus. Helsinki: Gaudeamus 2021.
- Rantanen, Pekka – Valkonen, Jarno, Ulkomaalaiset metsämarjapojat Suomessa. Euroopan unionin ulkorajarahasto 15.12.2011, https://um.fi/documents/35732/48132/tutkimus_ulkomaalaiset_mets%C3%A4marjapojat_pdf.pdf/029fc29d-9326-1e60-df39-70c6c368b44d?t=1559996628707 (luettu 3.12.2024).
- Seikkula, Minna, Socio-Legal Production of the Tourist-Seasonal Labourer for the Finnish Berry Industry. 12 *Social Inclusion* 2/2024, <https://doi.org/10.17645/si.7845>.
- Stigler, George, The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science* 1/1971, s. 3–21.

Thaw, David, Enlightened regulatory capture. 89 Washington Law Review 2/2014, s. 329–377.

Vesa, Juho – Kantola, Anu, Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016, https://tietokayttoon.fi/documents/10616/2009122/59_Kuka+p%C3%A4%C3%A4see+mukaan_Miten+j%C3%A4rjest%C3%B6jen+%C3%A4%C3%A4ni+kuuluu+lakien+valmistelussa/0eb41bfb-5c4e-439a-b898-e313d9f2570c?version=1.1 (luettu 3.12.2024).

Vesa, Juho – Kantola, Anu – Skorkjær Binderkrantz, Anne, A Stronghold of Routine Corporatism? The Involvement of Interest Groups in Policy Making in Finland. 41 Scandinavian Political Studies 4/2018, s. 239–331.

Wallin, Markku, Ehdotuksia ulkomaalaisten metsämarjanpoimijoiden olosuhteisiin liittyvien epäkohtien korjaamiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriö 28.2.2014.

Woolfson, Charles – Thörnqvist, Christer – Herzfeld Olsson, Petra, Forced Labour in Sweden? The Case of Migrant Berry Pickers. A Report to the Council of Baltic Sea States Task Force on Trafficking in Human Beings: Forced Labour Exploitation and Counter Trafficking in the Baltic Sea Region. Linköping: Linköping University Electronic Press 2011.

VIRALLISLÄHTEET

Euroopan komissio, 379, Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityötä varten. 2010.

Finlex, Lainvalmistelun prosessiopas.

Finlex, Säädösvalmistelun kuulemisopas.

HE 42/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta sekä Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta.

HE 169/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain 1 ja 24 §:n muuttamisesta.

HE luonnos 28.12.2020. Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi jokamiehenoikeuden nojalla luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta.

HE luonnos 22.3.2021. Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta sekä laiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta.

Kansainvälinen työjärjestö ILO, International Labour Migration. A rights-based approach. Geneve 2010.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta, Mietintö TyVM 5/2021 vp- HE 42/2021 vp, 15.6.2021.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), Lakihanke ulkomaalaisten luonnontuotteiden kerääjien oikeusasemasta säätämiseksi, TEM129/00/2020.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM:n lisäselvitys 2021), TEM:n lisäselvitys HE 42/2021 vp työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle tarkennuksena valiokuntaneuvos Marjaana Kinnusen toteamaan epätarkkuuteen 6 §:n osalta.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), Selvitys luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta annetun lain vaikuttavuudesta. Selvitys VN/23842/2022, 22.12.2022.

Ulkoministeriö (UM), Aiesopimus viisumivellosten maiden kansalaisten metsämarjanpoimintaan liittyvistä toimintatavoista, 18.12.2014, <https://um.fi/documents/35732/48132/aiesopimus> (luettu 3.12.2024).

OIKEUSTAPAUKSET

Keski-Suomen käräjäoikeuden tuomio 19.1.2018 nro 18/100182.

KKO 2022:2.

Liite 1

LUETTELO LAUSUNNONANTAJISTA

Lausuntokierroksella työ- ja elinkeinoministeriölle annetut lausunnot:

- 1) Arctic International Oy, asia VN/28915/2020, lausunto, 5.2.2021
- 2) Arktiset Aromit ry, asia VN/28915/2020, lausunto, 5.2.2021
- 3) Elinkeinoelämän keskusliitto EK, asia VN/28915/2020, lausunto, 5.2.2021
- 4) Elintarviketeollisuusliitto ry / Luonnontuoteteollisuusyhdistys, asia VN/28915/2020, lausunto, 5.2.2021
- 5) HEUNI – YK:n yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti, asia VN/28915/2020, lausunto, 5.2.2021
- 6) Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, asia VN/28915/2020, lausunto, 14.1.2021
- 7) Keski-Suomen ELY-keskus, maaseutuyksikkö, asia VN/28915/2020, lausunto, 13.1.2021
- 8) Keski-Suomen TE-toimisto, asia VN/28915/2020, lausunto, 26.1.2021
- 9) Lapin ELY-keskus, asia VN/28915/2020, lausunto, 21.1.2021
- 10) Lapin TE-toimisto, asia VN/28915/2020, lausunto, 12.1.2021
- 11) Työ- ja elinkeinoministeriö, asia VN/28915/2020, lausunto, 22.1.2021
- 12) Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry, asia VN/28915/2020, lausunto, 2.2.2021
- 13) Maahanmuuttovirasto, asia VN/28915/2020, lausunto, 29.1.2021
- 14) Maaseutupolitiikan Osaaminen ja työllisyys -verkosto (OTE-verkosto), asia VN/28915/2020, lausunto, 5.2.2021
- 15) Marja Bothnia Berries Oy Ltd, asia VN/28915/2020, lausunto, 5.2.2021
- 16) Matti Hankonen, asia VN/28915/2020, lausunto, 5.2.2021
- 17) Oikeusministeriö, asia VN/28915/2020, lausunto, 3.2.2021
- 18) Pirkanmaan TE-toimisto, asia VN/28915/2020, lausunto, 5.2.2021
- 19) Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto, asia VN/28915/2020, lausunto, 4.2.2021
- 20) Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, asia VN/28915/2020, lausunto, 5.2.2021
- 21) Polarica Marjahankinta Oy, asia VN/28915/2020, lausunto, 4.2.2021
- 22) Rikosuhripäivystys, asia VN/28915/2020, lausunto, 3.2.2021
- 23) Ruokavirasto, asia VN/28915/2020, lausunto, 4.2.2021
- 24) Sisäministeriö, asia VN/28915/2020, lausunto, 11.2.2021
- 25) Sosiaali- ja terveysministeriö, asia VN/28915/2020, lausunto, 3.2.2021
- 26) Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, asia VN/28915/2020, lausunto, 29.1.2021
- 27) Suomen luontoyrittäjyysverkosto ry, asia VN/28915/2020, lausunto, 5.2.2021
- 28) Thaimaan suurlähetystö, asia VN/28915/2020, lausunto, 15.2.2021

- 29) Tunturi-Lapin Yhteistoiminta-alue, maaseutuhallinto, asia VN/28915/2020, lausunto, 4.2.2021
- 30) Ulkoministeriö, asia VN/28915/2020, lausunto, 4.2.2021
- 31) Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto, asia VN/28915/2020, lausunto, 5.2.2021
- 32) Ympäristöministeriö, asia VN/28915/2020, lausunto, 5.2.2021
- 33) Ålands landskapsregering, asia VN/28915/2020, lausunto, 19.2.2021

Valiokuntakuulemisten yhteydessä eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle annetut lausunnot:

- 1) Akava ry, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 26.4.2021
- 2) Arctic International Oy, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 26.4.2021
- 3) Arktiset Aromit ry, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 26.4.2021
- 4) Elinkeinoelämän keskusliitto EK, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 26.4.2021
- 5) Elintarviketeollisuusliitto ry / Luonnontuoteteollisuusyhdistys, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 26.4.2021
- 6) HEUNI – YK:n yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 26.4.2021
- 7) Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 20.4.2021
- 8) Jaana Paanetoja, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 26.4.2021
- 9) Oikeusministeriö, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 22.4.2021
- 10) Pekka Rantanen, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 26.4.2021
- 11) Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 22.4.2021
- 12) Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 22.4.2021
- 13) Rikosuhripäivystys, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 26.4.2021
- 14) Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 26.4.2021
- 15) Sosiaali- ja terveysministeriö, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 21.4.2021

- 16) STTK ry, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 26.4.2021
- 17) Suomen luontoyrittäjyysverkosto ry, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 26.4.2021
- 18) Suomen Yrittäjät ry, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 26.4.2021
- 19) Teollisuusliitto ry, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 27.4.2021
- 20) Thaimaan suurlähetystö, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 6.5.2021
- 21) Ulkoministeriö, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 21.4.2021
- 22) Verohallinto / Harmaan talouden selvitysyksikkö, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 15.4.2021
- 23) Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 26.4.2021
- 24) Ympäristöministeriö, lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen, 21.4.2021