

30.1.2023

VN/34927/2022

VN/34927/2022-STM-11

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto ehdotuksesta valtioneuvoston asetukseksi maatalouden ja matkailun alaan kuuluvista kausiluonteista toimintaa sisältävistä toimialoista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysministeriö kiittää tilaisuudesta lausua maatalouden ja matkailun alaan kuuluvista kausiluonteista toimintaa sisältävistä toimialoista annetun valtioneuvoston asetuksen (966/2017) (kausityöasetus) muuttamisesta koskevasta ehdotuksesta ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Sosiaali- ja terveysministeriö (jatkossa *ministeriö*) pitää ehdotettua muutosta kannatettavana.

Kuten muidenkin ulkomaalaisten työntekijöiden kohdalla, luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten maahantuloon liittyvistä järjestelyistä tulisi säännellä lailla. Ministeriö pitää marja-alalla paljastuneita hyväksikäyttötapauksia ja rikosepäilyjä huolestuttavina ja vakavina. Ulkomaalaisten luonnontuotteiden keräilijöitä koskevat maahantuloon, maassaoloon ja työn tekemiseen liittyvät järjestelyt tulisi olla jatkossa läpinäkyviä ja niiden tulisi perustua lakiin.

Ehdotettu muutos turvaa luonnontuotteiden kerääjille toimeentulon, parantaa luonnontuotteiden kerääjien oikeusasemaa sosiaaliturvaetuuksien osalta sekä selkeyttää työntarjoajan velvollisuuksia, kun yritys ja kerääjä järjestävät suhteensa työsopimuslain mukaiseksi työsuhteeksi.

Vaikutukset sosiaaliturvaetuuksiin

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sosiaali- ja terveysministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 33
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 8
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

02951 63415
+358 2951 63415

kirjaamo.stm@gov.fi
stm.fi

Merkittävä muutos on, että luonnontuotteiden keruun lisääminen toimialana valtioneuvoston asetukseen 966/2017 antaa tälle henkilöryhmälle oikeuden sairaanhoitoon, kuten muillekin kausityöntekijöille. Kausityöntekijät rinnastetaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 56 §:n 3) –kohdan nojalla hyvinvointialueen asukkaaseen. Heillä on siis oikeus samoihin julkisen terveydenhuollon palveluihin kuin kunnan asukkaalla. Rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain (1201/2013) 20 §:n mukaan Kela korvaa valtion varoista hyvinvointialueelle, Helsingin kaupungille ja HUS-yhtymälle julkisen terveydenhuollon palvelusta aiheutuneet kustannukset, jos terveydenhuollon palvelu on annettu kausityöntekijälle, jolla ei ole kotikuntaa Suomessa.

Oikeus sairausvakuutuslain (1224/2004) mukaisiin etuuksiin, kuten korvauksiin mm. lääkkeistä ja lääkärinpalkkioista sekä päivärahoihin syntyy, jos sairausvakuutuslain 2 §:n viittauksen mukaisesti asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (16/2019) 7 §:ssä mainitut työntekijäksi katsomisen edellytykset täyttyvät. Säännöksen mukaan Suomeen työhön tulevaa henkilöä pidetään työntekijänä, jos hänen ansiotulonsa ylittävät työttömyysturvalain (1290/2002) 6 luvun mukaisesti määritellyn rajan, joka vuonna 2023 on 800,02 e/kk. Sairausvakuutetulla kausityöntekijälle voi syntyä oikeus myös tartuntatautipäivärahaan, jos ansionmenetys on todennettavissa.

Sairausvakuutuksen kustannusten kattamiseksi kerätään sairausvakuutusmaksua sekä vakuutetulta että työnantajalta. Vakuutetun sairausvakuutusmaksu muodostuu sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksusta ja sairausvakuutuksen päivärahamaksusta (SVL 18:4). Sairaanhoitomaksu määräytyy kunnallisverotuksessa verotettavan tulon perusteella. Sairausvakuutuksen päivärahamaksua ei peritä, jos luonnontuotteiden keräämisestä saatu vuotuinen palkka jää alle erikseen säädetyn rajan (15 703 euroa vuonna 2023). Työnantajan velvollisuus maksaa sairausvakuutusmaksua määräytyy työnantajan sairausvakuutuslaista (771/2016) annetun lain mukaisesti.

Edellä mainitun työttömyysturvalain mukaisesti määräytyvän ansiorajan (800,02 e/kk vuonna 2023) ylityksessä henkilöä pidetään työntekijänä työskentelyn aloittamisesta lukien ja niin kauan, kuin ansiotasovaatimuksen täyttävä työskentely jatkuu.

Luonnontuotteiden kerääjille ei tulisi kuitenkaan oikeutta perhe-etuuksiin eikä työttömyysetuuksiin. Kausityöntekijädirektiivin (2014/36/EU) art. 23.2. i) -alakohhta antaa mahdollisuuden kansallisesti rajoittaa yhdenvertaista kohtelua perhe-etuuksien ja työttömyysetuuksien osalta. Perhe-etuuksien osalta rajoitukset on viety kausityöntekijädirektiivin kansallisen toimeenpanon yhteydessä lapsilisälakiin (1 a §:n 3. mom. 4) kohta) ja kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettuun lakiin (3 a §:n 4. mom.).

Samaan aikaan direktiivin kansallisen toimeenpanon kanssa on myös työttömyysturvalakiin (1 luvun 8 a §:n 4. mom.) viety työttömyysetuuksia koskeva raja. Työttömyysvakuutusmaksua ei myöskään tarvitse työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998) 4 luvun 12 a §:n 8) –kohdan nojalla maksaa kausityöntekijöistä.

Luonnontuotteiden kerääjät tulevat muutoksen jälkeen jatkossa pääsääntöisesti työeläkevakuutetuiksi. Työnantajan tulee ottaa työeläkevakuutus 17-vuotta täyttäneelle työntekijälle, jos hänen työansionsa ovat kalenterikuukauden aikana vähintään 65,26 euroa (vuonna 2023). Kertyneet työeläkkeet maksetaan aikanaan luonnontuotteiden kerääjille riippumatta kansalaisuudesta sekä siitä, missä maassa he maksoivat suhetkella asuvat.

Työnantaja on lisäksi velvollinen työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) nojalla vakuuttamaan luonnontuotteiden kerääjät myös työtapaturman ja ammattitaudin varalta. Edellytyksenä on, että työnantajan kalenterivuoden aikana teettämästä työstä maksama tai maksettavaksi sovittu työansio on yhteensä vähintään 1 400 euroa (vuonna 2023). Myös tämä muutos parantaa merkityksellisesti luonnontuotteiden kerääjien asemaa.

Asetuksen ehdotusmuutokseen ei sisältynyt vaikutusarvioita, joten perustelumuistiot tulisi tältä osin täydentää. Luonnontuotteiden kerääjien lisäämisestä kausityölain soveltamisalaan arvioidaan aiheutuvan lisäkustannuksia julkisesta sairaanhoidosta sekä oikeudesta sairausvakuutuksen mukaisiin etuuksiin. Perustelumuistion mukaan ei työsuhteisia marjanpoimijoita on ollut Suomessa vuosittain 2 500 – 4 300 henkilöä. Jos arvioidaan, että 4 000 henkilöä saisi 3 kuukauden ajan oikeuden julkisen terveydenhuollon palveluihin sekä sairausvakuutuksen etuuksiin ja korvauksiin, lisäkustannusten arvioidaan olevan vuositasolla noin 2 milj. euroa. Valtion lisäkustannusten johdosta ehdotus edellyttää myös lisätalousarvio- tai talousarvioesitystä riippuen asetuksen voimaantulon ajankohdasta.

Vaikutukset kerääjän asemaan ja työsuojeluvalvontaan

Kausityönä suoritettava luonnontuotteiden keruu tapahtuisi työsopimuslain mukaisessa työsuhteessa. Kausityöntekijöinä kerääjät olisivat työlainsäädännön piirissä, jolloin tulee sovellettavaksi muun muassa työsuhteesta, työturvallisuudesta sekä työterveyshuollosta annettu lainsäädäntö, joiden noudattamista työsuojeluviranomainen valvoo. Lisäksi mahdollisesti soveltuvan yleissitovan työehtosopimuksen säännökset tulevat noudatettavaksi.

Tähän asti luonnontuotteiden kerääjien ansioihin ovat vaikuttaneet muun muassa satotilanne, sää sekä luonnontuotteiden hinta. Myyntihintaan kerääjällä itsellään on ollut vain rajallinen mahdollisuus vaikuttaa. Ehdotettu muutos takaa kerääjille työnantajan maahantulolupaprosessissa vakuuttaman palkan ja näin lupaprosessissa vaaditun minimitoimeentulon. Kokonaisuudessaan kerääjien asema olisi näin turvattu kausityöntekijöinä kuin se on tällä hetkellä.

Toisaalta tulee huomioida, että marjalaki on velvoittanut luonnontuotekeruualan toimijaa pitämään kerääjien nähtävillä viranomaisten yhteystiedot luonnontuotekeruualan toimijaa koskevan palautteen antamista varten sekä ilmoittamaan ennalta kerääjien tukikohtien sijainti työsuojeluviranomaiselle. Lisäksi luonnontuotekeruualan toimijalla on velvollisuus sopimusehdoissaan huolehtia siitä, että luonnontuotekeruualan toimijan lukuun toimiva taho tai edustaja ei peri kerääjiltä maksua rekrytoinnista ja muista erikseen kielletyistä kuluista. Näitä velvollisuuksia ei työnantajalla jatkossa olisi, jos kaikki keruutyö tehdään työsuhteisena.

Luonnontuotteita keräävien henkilöiden siirtyminen kausityölain soveltamisalan piiriin ja näin kausityöntekijöiksi vaikuttaa työsuojeluviranomaisten suorittamaan valvontatyöhön.

Tällä hetkellä voimassa olevan lainsäädännön mukaan työsuojeluviranomainen valvoo ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta annetun lain (487/2021) (marjalaki) toteutumista, siltä osin kuin valvonta ei kuulu muulle toimivaltaiselle viranomaiselle. Työsuojeluviranomaiselle kuuluvia keskeisiä valvottavia asioita ovat tällä hetkellä lain 4 §:ssä mainittujen kerääjän oikeuksien toteutuminen ja 6 §:ssä mainittu luonnontuotekeruualan toimijan velvollisuudet perehdyttää kerääjiä, toteuttaa yhteistyövelvollisuutta, pitää kerääjille tarjolla keruuvälineet ja -varusteet, huolehtia, että luonnontuotteiden sisäänostohinta on kerääjän tiedossa sekä pitää kerääjien nähtävillä viranomaisten yhteystiedot luonnontuotekeruualan toimijaa koskevan palautteen antamista varten.

Jos kerääjät ovat työsuhteisia, valvottavana on muun muassa työsuhteesta, työturvallisuudesta sekä työterveyshuollosta annetun lainsäädännön noudattaminen. Lisäksi työsuojeluviranomainen valvoo muutoksen myötä, että työntekijöillä on työnteko-oikeus. Valvottavaa lainsäädäntöä on kokonaisuudessaan enemmän, vaikka joitain marjalain nojalla aikaisemmin valvottavia asioita ei tulisi enää valvottavaksi. Työsuojeluviranomaisten valvontatyön kannalta työmäärää lisää se, jos samalla työnantajalla toimii kerääjiä – tai samat henkilöt keräävät luonnontuotteita - niin työsuhteissa kuin jokamiehenoikeuden nojalla. Samoin tukikohtien vaihtuminen vaikeuttaa valvontatyötä, etenkin, jos jatkossa työnantajalla ei ole velvollisuutta ilmoittaa etukäteen työsuojeluviranomaiselle tukikohtien sijainti.

Ministeriö huomauttaa, että kausityöviisumien haku- ja myöntöprosessien yhteydessä tehtävä työsuhdetta ja työnantajan velvollisuuksia koskeva ennakkovalvonta on rajoitetumpaa kuin marjalain mukaisessa arvioinnissa tai työntekijöiden oleskelulupaprosessissa. Marjalain mukaisessa ennakkovalvonassa TE-toimisto on arvioinut luonnontuotekeruualan toimijan luotettavuutta huomioiden muun muassa, miten toimija on hoitanut lakisääteiset vakuutus- ja muut maksunsa sekä toimijan mahdolliset ulosotossa olevat velat. Kausityölain esitöissä (HE 80/2017 vp. s. 69) taas todetaan, että työnantajan antamalla kirjallisella vakuutuksella työnantaja sitoutetaan noudattamaan lain vaatimuksia, mikä vähentää tarvetta ennen maahantuloa selvittää työnantajan edellytyksiä ottaa palvelukseensa kausityöntekijöitä. Lisäksi todetaan, että kausityöviisumia myönnettäessä edustustolta ei edellytetä erityisiä toimia työnantajan lainmyöntöjen selvittämiseksi, jos ei ilmene aihetta tällaista epäillä.

Perustelumuistiossa olisi hyvä arvioida, miten ehdotettu muutos vaikuttaa kausityöviisumilla maahan saapuvien luonnontuotteiden kerääjien työntajiin kohdistuvaan ennakkovalvontaan: tuleeko ennakkovalvonta olemaan jatkossa riittävän perusteellista ja onko ennakkovalvontaa suorittavilla riittävät ajantasaaiset tiedot työnantajista, jotka he pystyvät huomioimaan lupapäätöksissään. Tulee huomioida, että kausityöntekijät – ja erityisesti kielitaidottomat luonnontuotteiden kerääjät - ovat haavoittuva ryhmä, muun muassa siksi, koska heidän oleskelunsa maassa on lyhytaikaista eivätkä he välttämättä tunne suomalaista yhteiskuntaa ja sen toimintaa. Näin ollen kausityöntekijöiden kohdalla niin työsuojelun ennakko- kuin jälkivalvonnankin merkitys on korostunut. Etenkin jos ennakkovalvonta ei ole jatkossa yhtä perusteellista kuin tähän asti, tarve jälkivalvonnalle korostuu entisestään.

Tehokas työsuojelua koskeva tarkastustoiminta on erityisen tärkeää sääntelymuutoksen yhteydessä, jotta varmistetaan, että muuttunutta sääntelyä myös sovelletaan käytännössä. Ehdotetun muutoksen myötä työnantajien veloitteet tulevat lisääntymään samalla kuin ennakkovalvonta tulee todennäköisesti vähenemään. Tässä tilanteessa tehokas jälkivalvonta vaatii työsuojeluviranomaiselta lisäresursseja. Työsuojeluvalvonnan lisäresurssin tarve olisi arviolta 3-5 henkilötyövuotta, jos maahan tulisi vuosittain noin 4000 kausityöntekijää luonnontuotekeruualalle. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on jo vuonna 2021 marjalain käsittelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että luonnontuotteiden keruun valvontaan

osoitetaan 2-3 lisähenkilötyövuotta. Marjalain säätämisen yhteydessä työ- ja elinkeinotoimistolle on kohdennettu kahden henkilötyövuoden pysyvä lisäresurssi. Sen sijaan tähän asti marjalain valvonnan resurssit on katettu kokonaisuudessaan ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseen kohdennetuista resursseista, mikä on vähentänyt muiden ulkomaalaisten työntekijöiden valvontaan käytettäviä resursseja.

Vaikutukset jokamiehenoikeuteen ja marjalain soveltamiseen

Ehdotetun asetusmuutoksen myötä Schengen-viisumeja ei enää myönnettäisi luonnontuotteiden keräämistä varten, joten luonnontuotteiden keruu jokamiehenoikeudella ei olisi enää mahdollista tätä tarkoitusta varten myönnettyllä viisumilla. Ministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu muutos ei sen sijaan vaikuttaisi viisumivollisuudesta vapautettujen mahdollisuuksiin tulla maahan jatkossakin tarkoituksenaan kerätä luonnontuotteita jokamiehenoikeudella tai kausityöntekijöiden mahdollisuuksiin kerätä luonnontuotteita jokamiehenoikeudella työsuhteisen työnsä lisäksi.

Luonnontuotteita voi kerätä jokamiehenoikeudella jokainen kansalaisuudesta tai maassa olon perusteesta riippumatta. Tällä hetkellä voimassa olevan lainsäädännön puitteissa kausityöviisumilla – esimerkiksi marjatiloih - työskentelevät saattavat kerätä luonnonmarjoja jokamiehenoikeudella ja myydä ne työnantajilleen työsuhteisen työnsä lisäksi. Ehdotettu asetusmuutos ei estäisi tämänkaltaisia järjestelyitä myöskään jatkossa. Tulisi myös pohtia, olisiko ehdotetun asetusmuutoksen myötä myös mahdollista, että kausityöntekijä poimisi luonnonmarjoja niin työsuhteessa kuin jokamiehenoikeudellakin myyden marjat työnantajalleen.

Ministeriö huomauttaa, että työsuojeluviranomaisen on erittäin haastavaa valvoa sitä, onko luonnontuotteiden kerääminen tehty jokamiehenoikeuden perusteella vai onko kyseessä työsuhteessa tapahtuva luonnontuotteiden kerääminen. Käytännön tilanteet ovat varsin tulkinnanvaraisia.

Perustelumuistioloonnoksen mukaan marjalaki jää kausityöasetuksen muuttamisen jälkeenkin voimaan ja sitä sovelletaan Suomessa muulla kuin kausityöhön oikeuttavalla oleskeluluvalla oleskeleviin ulkomalaisiin, jotka haluavat lisäänsioita keräämällä ja myymällä luonnonmarjoja yrityksille muussa oikeussuhteessa kuin työsuhteessa.

Perustelumuistioon olisi hyvä lisätä käytännön esimerkkejä tilanteista, joissa marjalaki tulisi sovellettavaksi jatkossa, jotta kyseinen kirjaus konkretisoituisi. Olisi myös toivottavaa, että perustelumuistiossa selvennettäisiin, miten ja millä perusteella ehdotettu muutos vaikuttaisi marjalain soveltumista viisumivollisuudesta vapautettuihin ja onko esteitä sille, että jatkossakin viisumivollisuudesta vapautetut luonnontuotteiden kerääjät poimisivat ja myisivät luonnonmarjoja pääasiallisena toimentulon lähteenään luonnontuotekeruualan toimijalle jokamiehenoikeudella marjalain sääntelyn mukaisesti eli ei-työsuhteisina. Huomioiden, että marjalaki on kohentanut luonnontuotteiden kerääjien asemaa, olisi tarkoituksenmukaista, että sitä sovellettaisiin jatkossakin viisumivapaasti maahan tullessiin, jotka poimivat luonnonmarjoja ei-työsuhteisina marjalain sääntelemissä tilanteissa.

Marjalaki on alun perin laadittu niitä tilanteita varten, joissa luonnontuotteidenkeruu on ulkomaalaisen maahantulon ja maassaolon syy. Marjalain hallituksen esityksen mukaan (HE 42/2021 vp. s. 19) *lakia sovellettaisiin luonnontuotekeruualan toimijoihin sekä ulkomaalaisiin, jotka keräävät luonnontuotteita siten, että kerääjät ovat luonnontuotekeruualan toimijan majoituksessa ja ruokahuollossa*. Jos jatkossa marjalakia tullaan soveltamaan eri tilanteissa ja eri henkilöihin kuin joita varten laki on kirjoitettu, vaatisi se kriittisen tarkastelun, että aiheuttaako muutos marjalakiin päivitys- tai muutostarpeita. Työsuojeluviranomainen valvoo marjalain toteutumista ja valvontatyön kannalta on keskeistä, että laki on ajantasainen.

Marjalain 8 §:n mukaan työ- ja elinkeinotoimisto antaa yhdessä työsuojeluviranomaisten kanssa neuvontaa lain 4–7 §:n soveltamisesta, joten lain soveltamisesta käytännön tilanteissa tulisi vallita viranomais-ten kesken yhteisymmärrys. Tätä varten tarvittane tarkempia ohjeistuksia lain soveltamisesta ehdotetun muutoksen myötä.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Raimo Antila

Hallitussihteeri

Anni Pietarinen

Liitteet

Jakelu TEM MAKO Kansainvälinen osaaminen ja työvoima -tiimi

Tiedoksi STM TTO VY, STM SVO SUKA

VN/34927/2022-STM-11

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: