

Työ- ja elinkeinoministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain 1 ja 24 §:n muuttamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain 1 ja 24 §:n muuttamisesta. Oikeusministeriön lausuntoon sisältyvät oikeusministeriössä toimivan valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin huomiot esitysluonnoksesta.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain (907/2017, kausityölaki) 1 ja 24 §:ää muutettaisiin siten, että ne mahdollistavat luonnontuotteiden keruun lisäämisen lain soveltamisalaan. Luonnontuotteiden kerääjät lisättäisiin kausityölain soveltamisalaan muuttamalla valtioneuvoston asetusta maatalouden ja matkailun alaan kuuluvista kausiluonteista toimintaa sisältävistä toimialoista (966/2017, kausityöasetus).

Esityksessä ehdotettavien muutosten myötä on tarkoitus, että luonnonmarjanpaiminta olisi jatkossa pääasiassa työsuhteista kausityötä. Esityksellä tavoitellaan myös luonnonmarjankerääjien aseman parantamista, kun heille taataan vähimmäisansiot ja liiketoiminnan riski siirtyy yrityksille ja pois kerääjiltä. Esityksen mukaan kerääjien pääsääntöinen työsuhteisuus helpottaisi hyväksikäytön torjuntaa ja siihen puuttumista, kun olisi olemassa selkeät ehdot, joihin voidaan verrata toteutuneita ansioita ja muita työskentelyn ehtoja ja olosuhteita. Käytännössä marjanpaimijat saapuvat tyypillisesti Suomeen alle kolmeksi kuukaudeksi, jolloin he hakisivat kausityöviisumia. Tällöin edustusto suorittaisi normaalin viisumisäännöstön mukaisen maahantulon edellytysten tarkastamisen ja riskinarvioinnin ja tarkastaisivat lisäksi kausityölain mukaiset edellytykset.

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Ihmiskaupan ehkäiseminen

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori pitää uusien lainsäädännöllisten ratkaisujen etsimistä tarpeellisenä ihmiskaupan tehokkaammaksi ennalta ehkäisemiseksi. Ihmiskaupan ehkäiseminen on yksi ihmiskaupan vastaisen toiminnan keskeisistä osa-alueista uhrien suojelemisen ja auttamisen sekä rikosvastuun toteutumisen ohella. Toistuvat väärinkäytösepäilyt osoittavat, ettei nykyinen sääntely riitä ehkäisemään ihmiskauppaa tehokkaasti.

Kuten esityksessäkin todetaan raportoidun hyväksikäytön laajuus osoittaa, että luonnonmarjanpoimintaan liittyy rakenteellisia ongelmia. Kerääjät ovat Suomessa ollessaan heikossa ja riippuvaisessa asemassa, ja he kantavat suhteettoman suurta taloudellista riskiä saamastaan marjasadosta. Ansiotasoon liittyvä riski on kokonaan poimijoilla, jotka voivat itsestään riippumattomista syistä jäädä vähille ansioille tai jopa tappiolle matkastaan Suomeen. Se, etteivät kerääjät ole työsuhteessa, jättää heidät työoikeudellisen suojan ulkopuolelle, mikä lisää em. epäkohtien toteutumiskäytä.

Esityksessä tuodaan esiin, että auttavien tahojen kohtaamalla kerääjillä ei useimmiten ole selvää kuvaa siitä, kuinka paljon kuluja heille Suomessa syntyy. Kuluja on paljon ja niitä syntyy koko ajan lisää ruuasta, polttoaineesta, auton vuokrasta, majoituksesta, poimintavälineistä, puhelimista ja vaatteista. Kerääjät eivät pysty seuraamaan ansioidensa kertymistä, eikä heillä ole reaaliaikaista käsitystä siitä, kuinka paljon he ovat tienanneet. Auttaviin tahoihin yhteydessä olleet kerääjät ovat kertoneet, että työt alkavat tyypillisesti aamuyöllä ja päättyvät myöhään illalla. Työtä on kerrottu tehtävän seitsemänä päivänä viikossa. Työpäivät ovat voineet olla jopa 18-tuntisia, eikä ruokahuoltoa ole metsässä järjestetty päivän aikana. Monet ovat uupuneet fyysisesti raskaasta työstä.

Lisäksi esityksessä tuodaan esiin, että auttajatahojen kohtaamat kerääjät ovat usein luku- ja kirjoitustaidottomia, heikosti koulutettuja ja jo kotimaassaan matalassa sosioekonomisessa asemassa. Heidän joukossaan on sekä yksin tulleita, pariskuntia että perheitä, joissa vanhemmat ovat lähteneet matkaan aikuisten lastensa kanssa. Heidät on värvätty Thaimassa välikäsien toimesta ja usein heille on annettu marjojen keräämisestä ja ansaintamahdollisuuksista Suomessa todellisuutta vastaamaton kuva. He ovat joutuneet ottamaan velkaa saapuakseen Suomeen, eivätkä siksi voi lopettaa poimimista ja palata kotiin kesken kauden. Usein heitä on myös uhkailtu, eikä heillä ole kykyä arvioida uhkausten uskottavuutta, koska he eivät tunne suomalaista yhteiskuntaa. He ovat myös thaimaalaisessa yhteiskunnassa heikossa asemassa, eikä heillä välttämättä ole kykyä arvioida uhkausten uskottavuutta tai toteuttamiskelpoisuutta sielläkään. Kerääjät ovat myös saattaneet allekirjoittaa sopimuksia, joiden mukaan he eivät saa ryhtyä oikeustoimiin.

Ulkoministeriö tiedotti 15.3.2024 keskeyttävänsä luonnonmarjanpoimijoiden Schengen-viisumihakemusten vastaanoton Thaimaassa. Ulkoministeriön linjauksen taustalla ovat olleet viimeisimpinä syksyllä 2023 esiin tulleet vakavat rikosepäilyt ja tammikuussa 2024 nostetut syytteet törkeästä ihmiskaupasta marja-alalla. Ulkoministeriön päätöksestä tehtyyn kanteluun oikeuskanslerinvirasto lausui ministeriön päätöksellä olevan hyväksyttävä tavoite ennaltaehkäistä ihmisoikeusloukkauksia siitä riippumatta, että hyväksikäyttö- ja rikosepäilyt eivät luonnollisesti koske kaikkia marja-alan yrityksiä.¹

Koordinaattori on esityksen kanssa yhtä mieltä siitä, ettei työsuhde tai kausityöhön vaadittava maahantulolupa itsessään poistaisi riskiä ihmiskauppaan tai työperäiseen

¹ Oikeuskanslerin vastaus KV/892/10/2024 (24.6.2024).

hyväksikäyttöön. Siitä huolimatta on koordinaattorin näkemyksen mukaan todennäköistä, että työsuhde tulisi ehkäisemään riskien toteutumista myös käytännössä, kun poimijat olisivat kausityöntekijöinä työlainsäädännön piirissä ja sovellettavaksi tulisivat muun muassa työsuhteesta, työturvallisuudesta sekä työterveyshuollosta annettu lainsäädäntö. Tämän lainsäädännön noudattamista valvoo työsuojeluviranomainen. Lisäksi mahdollisesti soveltuvan yleissitovan työehtosopimuksen säännökset tulisivat noudatettavaksi.

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori on samaa mieltä esitysluonnoksen kanssa siitä, etteivät esitetyt vaihtoehtoiset keinot ole riittäviä ehkäisemään ihmiskauppaa ja muita väärinkäytöksiä.

Lisäksi kysymys on viranomaisten ja auttajatahojen ulostulojen, raporttien ja jo tuomitun ihmiskauppatapauksen perusteella perustavanlaatuisista perusoikeuksista, joiden turvaaminen on Suomen valtion vastuulla. Huomion tulisi kiinnittyä jatkossa erityisesti ihmiskaupan ehkäisemiseen siitäkin syystä, että laajojen ja ylikansallisten rikosepäilyjen käsitteleminen rikosprosessissa ja rikosuhrien tukeminen vaatii rikosprosessiviranomaisilta ja muilta toimijoilta mittavia resursseja, ja prosessit kestävät pitkään.

Marjalain soveltamisala

Esitysluonnoksen mukaan laki luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta (487/2021), eli ns. marjalaki, jäisi voimaan ja sitä sovellettaisiin jatkossakin niihin ulkomaisiin luonnonmarjankerääjiin, jotka oleskelevat Suomessa muulla perusteella tai pääsevät matkustamaan Suomeen viisumivapaasti ja keräisivät marjoja itsenäisesti myydäkseen niitä marjayrityksille, ja marjayritys itse tai joku muu taho sen lukuun järjestää kerääjälle majoituksen, keruuvälineet ja -varusteet tai ajoneuvot pääasiallisena tarkoituksenaan saada ostetuksi kerääjältä tämän keräämiä luonnontuotteita. Lisäksi edellytyksenä olisi, että kerääminen todellisuudessa olisi niin itsenäistä, että työsuhteen tunnusmerkit ei täyttyisi. Esitysluonnoksessa ei tarkemmin kuvata niiden henkilöiden joukkoa, jotka jatkossakin kuuluisivat marjalain soveltamisalaan. Tarkempi tarkastelu olisi tarpeen, jotta voitaisiin hahmottaa ei-työsuhteisten kerääjien asemaa ja keinoja puuttua heihin kohdistuvaan hyväksikäyttöön ja muihin ongelmiin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa.

Esitysluonnoksessa todetaan (s. 24), että marjalaisissa on sen soveltamisen aikana havaittu puutteita, jotka olisi hyvä korjata ei-työsuhteisia kerääjiä ajatellen. Lisäksi on todettu (s. 28), että on tärkeää arvioida mahdollisia muutostarpeita marjalakiin ja sen soveltamisalaan tai jopa marjalain mahdollista kumoamista. Oikeusministeriö yhtyy näihin huomioihin ja nostaa lisäksi esiin tarpeen selkeyttää marjalain soveltamisalaa, jos kausityölain mukaisesta viisumimenettelystä tulisi pääsääntö maahantulon suhteen ja marjankeruu tapahtuisi pääosin työsuhteessa. Vastaava selkeyttämistarve on esitetty oikeusministeriön lausunnossa ([VN/34927/2022-OM-19](#)), joka annettiin sittemmin keskeytyneessä kausityöasetuksen muutoshankkeessa: ”Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tällä hetkellä voimassa olevan marjalain soveltamisala on sisällöltään yleinen, kun sen mukaan laissa säädetään luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta sekä kerääjien ja luonnontuotekeruualan toimijoiden keskinäisistä oikeuksista ja velvollisuuksista (2 § 1 mom.). Oikeusministeriön mielestä tavoitellun oikeustilan selkeyttämiseksi marjalain soveltamisalaa olisi perusteltua täsmentää siten, että laista selkeästi ilmenee, ettei lakia sovelleta kausityölain piirissä oleviin.”

Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen

Lausuttavana olevan esitysluonnoksen yhtenä nimettynä tavoitteena on luonnonmarjankerääjien aseman parantaminen. Luonnoksen nykytilaa koskevassa osiossa kerrotaan marjankerääjiin kohdistuneesta ihmiskaupasta ja muusta hyväksikäytöstä. Jatkossa kerääjät olisivat pääasiassa työsuhteessa marjayritykseen, mikä esitysluonnoksen mukaan helpottaisi hyväksikäytön torjuntaa ja siihen puuttumista. Esitetyillä muutoksilla on selkeä yhteys luonnonmarjankerääjien perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen.

Esitysluonnoksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia koskevassa jaksossa keskitytään pääosin kuvaamaan ihmiskaupan torjuntaan liittyviä kansainvälisiä sopimuksia ja EU-sääntelyä. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia tulisi jatkovalmistelussa täydentää siten, että siitä kävisi ilmi, miten ehdotetut muutokset käytännössä vaikuttavat luonnonmarjankerääjien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Lisätietoa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnista lainvalmistelussa löytyy oikeusministeriön julkaisemasta oppaasta (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-302-5>).

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori arvioi, että esityksellä voitaisiin todennäköisesti tehostaa viranomaisvalvontaa ja parantaa sen vaikuttavuutta, sekä ennakkollista että jälkikäteistä. Kausityölaki sisältää myös säännökset esimerkiksi majoituksesta, minkä on toistuvasti havaittu nousevan merkittäväksi epäkohdaksi marja-alalla. Majoitusolosuhteiden valvonnassa myös esimerkiksi terveydensuojeluviranomaisilla, rakennusvalvontaviranomaisilla ja paloturvallisuusviranomaisilla voi olla tärkeä rooli. Niiden roolia ei ole esityksessä kuitenkaan käsitelty viranomaisvaikutuksia koskevassa osiossa. Myöskään Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää ei ole käsitelty viranomaisena, joka auttaa ihmiskaupan uhreja.

Ehdotusten vaikutus ulkomaisten luonnonmarjankerääjien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen riippuu osittain siitä, onko työsuojeluviranomaisilla riittävät resurssit valvoa lain noudattamista. Riittävien resurssien merkityksestä perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta voisi olla perusteltua lisätä maininta esitysluonnoksen viranomaisvaikutuksia koskevaan osioon.

Vaikutusarvioinnin (4.2) rakennetta voisi selkeyttää hyödyntämällä soveltuvin osin vaikutusten arvioinnin oppaassa (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-922-9>) esiteltyä vaikutuslajien jaottelua. Tällä hetkellä esimerkiksi perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi (4.2.4.2) on sijoitettu ympäristövaikutusten (4.2.4) arvioinnin alle.

Seuranta

Marja-alan rakenteelliset ongelmat ja toistuvat väärinkäytösepäilyt antavat aiheita sille, että luonnonmarja-alan toimintatapoja ja poimijoiden asemaa seurataan tiiviisti lainmuutosten jälkeen. Tämä on todettu myös esitysluonnoksessa (s. 28–29). Myös esitettyjen lainsäädäntömuutosten soveltamista ja niiden riittävyttä poimijoiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi on tarpeen seurata tarkasti muutosten voimaan tultua. Seurannassa on erityisen tärkeää tarkastella myös niiden poimijoiden asemaa, jotka jäävät marjalain soveltamisalan piiriin. Tarvittaessa jatkotoimenpiteisiin on aiheellista ryhtyä matalalla kynnyksellä, koska esille tulleet väärinkäytösepäilyt ovat vakavia ja kohdistuvat heikossa asemassa oleviin yksilöihin, joiden tosiasialliset mahdollisuudet suojautua hyväksikäytöltä ovat rajoitetut.

Ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori huomauttaa, että Suomeen kaukaa EU:n ulkopuolelta tulevien luonnonmarjanpoimijoiden asemaa saattavat myös tulevaisuudessa työsuhteisuudesta riippumatta heikentää tulotasoon nähden korkeat matkakustannukset ja se, että ainakin tähän saakka monet poimijat ovat joutuneet ottamaan velkaa kustannusten kattamiseksi. Seurannassa on tarpeen huomioida, että tämä saattaa altistaa heidät hyväksikäytölle, ihmiskaupalle ja muille väärinkäytöksille myös jatkossa.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on käsitelty ehdotuksen suhdetta perustuslain julkiselle vallalle asetettuun velvoitteeseen työvoiman suojelusta, josta säädetään perustuslain 18 §:n 1 momentissa. Lisäksi on asetuksenantovaltuuden muutoksen vuoksi tarkasteltu perustuslain 80 §:n 1 momenttia.

Säätämisyjärjestysperusteluita olisi jatkovalmistelussa syytä laajentaa, koska esitysluonnoksella on vahva yhteys myös muihin perus- ja ihmisoikeuksiin kuin työvoiman suojelovelvoitteeseen. Säätämisyjärjestysperusteluissa olisi asianmukaista arvioida esityksen suhdetta perustuslain 7 §:ään, jonka mukaan jokaisella on oikeus muun muassa henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Perusoikeussäännöksistä merkitystä voisi mahdollisesti olla lisäksi 6 §:llä, 10 §:llä ja 21 §:llä. Lisäksi perusteluissa olisi tarpeen huomioida perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Jatkovalmistelussa tulisi myös arvioida esitysluonnosta kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja EU:n perusoikeuskirjan näkökulmasta.

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori toteaa, että Euroopan neuvoston piirissä tehdyn ihmiskaupan vastaista toimintaa koskevan yleissopimuksen toimeenpanoa valvova asiantuntijaelin GRETA on Suomea koskevassa kolmannessa valvontaraportissaan (GRETA(2024)06, s. 6) äskettäin kehottanut myös lainsäädännöllisiin toimiin, jotta luonnonmarjanpoimijoita kyettäisiin suojelemaan ihmiskaupalta nykyistä tehokkaammin:

“While welcoming the measures taken to prevent and combat THB for the purpose of labour exploitation, in particular the strengthening of the mandate and resources of labour inspectors, the development of a multi-agency co-operation model, and the adoption of several legislative changes, such as the ‘Berry Law’, and policy documents, GRETA considers that the Finnish authorities should: --- adopt further measures, including legislative amendments, in order to protect domestic workers and wild products pickers against human trafficking, and to better combat bogus self-employment”.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota säätämisyjärjestysperusteluiden kohtaan (s. 29), jonka mukaan ”kausityölakiin liittyvässä hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 19/2017 vp) on todettu, että asetuksenantovaltuutus ehdotetussa muodossa (”Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin niistä maatalouden ja matkailun alaan kuuluvista toimialoista, joihin kuuluu kausiluonteista toimintaa.”) on jäänyt väljäksi ja kausityölain soveltamisalan määrittely on jäänyt käytännössä valtioneuvoston asetuksen varaan.” Tätä kirjausta olisi syytä selkeyttää, jotta ei synny käsitystä, että lainaus hallintovaliokunnan mietinnöstä koskee voimassa olevaa lakia. Hallintovaliokunta ehdotti asetuksenantovaltuuden täsmenämiseksi mietinnössään lakiehdotusta täsmennettäväksi niin, että 1 §:ään lisätään lain soveltamisalaa koskeva säännös ja 24 §:ssä oleva

asetuksenantovaltuus muotoillaan uudelleen. Eduskunta hyväksyi kausityölain (907/2017) hallintovaliokunnan esittämällä tavalla muutettuna.

osastopäällikkö

Johanna Suurpää

neuvotteleva virkamies

Anna Saarela

VN/14933/2024-OM-35

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: