

RP 169/2024 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 1 och 24 § i lagen om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning ändras. Lagens tillämpningsområde och bemyndigandet att utfärda förordning ändras på så sätt att insamling av vilt växande skogsmaterial genom förordning av statsrådet kan fogas till regleringen.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING.....	4
1 Bakgrund och beredning.....	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Beredning.....	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget	5
2.1 Plockning av naturprodukter.....	5
2.1.1 Allmänt	5
2.1.2 Exploatering av plockare	8
2.2 Naturproduktbranschen i Finland	10
2.3 Plockarnas inresa	10
2.3.1 Turistvisum (t.o.m. år 2023)	10
2.3.2 Uppehållstillstånd för arbetstagare och andra inresealternativ under bärsäsongen 2024	12
2.4 Tillämpningsområdet för direktivet om säsongsanställning och säsongsarbetslagen	13
3 Målsättning	14
4 Förslagen och deras konsekvenser	14
4.1 De viktigaste förslagen	14
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	14
4.2.1 Plockarnas inresa	14
4.2.2 Förebyggande av exploatering.....	15
4.2.3 Propositionens förhållande till bärlagen	16
4.2.4 Ekonomiska konsekvenser.....	17
4.2.4.1 Hushållen	17
4.2.4.2 Konsekvenser för företagen.....	18
4.2.4.3 Konsekvenser för plockare	19
4.2.4.4 De offentliga finanserna	20
4.2.4.5 Sysselsättning och arbetsliv, regionala konsekvenser	22
4.2.5 Miljökonsekvenser.....	22
4.2.6 Andra konsekvenser för människor och samhälle.....	23
4.2.6.1 Grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter.....	23
4.2.6.2 Konsekvenser för myndigheterna	25
4.2.6.3 Konsekvenser för informationssystem.	28
5 Alternativa handlingsvägar.....	28
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	28
5.1.1 Att se över bärlagen	28
5.1.2 Idkande av näring	28
5.1.3 Uppehållstillstånd för arbetstagare	30
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	31
6 Remissvar	32
7 Specialmotivering.....	34
8 Bestämmelser på lägre nivå än lag	35
9 Ikraftträdande	35
10 Verkställighet och uppföljning	35
11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	35

LAGFÖRSLAG.....	38
Lag om ändring av 1 och 24 § i lagen om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning.....	38
BILAGA.....	40
PARALLELLTEXT.....	40
Lag om ändring av 1 och 24 § i lagen om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning.....	40
FÖRORDNINGSUTKAST.....	41
Statsrådets förordning om ändring av statsrådets förordning om de branscher inom jordbruk och turism som innefattar säsongsbunden verksamhet.....	41

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

I regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering finns många skrivningar om bekämpning av arbetsrelaterat utnyttjande. För att omvandla dessa skrivningar till verklighet har ett åtgärdsprogram mot arbetsrelaterat utnyttjande utarbetats. I regeringsprogrammet skrivs ingenting om ställningen för plockare av vilda bär, men i det åtgärdsprogram som godkändes i februari 2024 ingår följande åtgärder: ”På basis av utredningar genomförs nödvändiga lagstiftningsändringar för att förbättra ställningen för naturproduktplockare, förebygga och bekämpa arbetsrelaterat utnyttjande samt trygga tillgången till arbetskraft. Branschaktörerna stöds i deras arbete med företagsansvar, och med hjälp av tillräcklig övervakning säkerställs att åtgärderna mot arbetsrelaterat utnyttjande genomförs i praktiken.”

Arbets- och näringsministeriet tillsatte den 12 januari 2024 en arbetsgrupp med uppgiften att styra det externa utredningsarbetet avseende de ekonomiska konsekvenserna av olika alternativ till reglering när det gäller plockning av vilda bär samt att göra andra konsekvensbedömningar till stöd för det politiska beslutsfattandet och som grund för lagstiftningsändringar. Till stöd för konsekvensbedömningen beställde arbets- och näringsministeriet av Pellervo ekonomiska forskningsinstitut en utredning om de ekonomiska konsekvenserna av olika alternativ till lösning för att förbättra ställningen för utlänningar som plockar vilda bär. De huvudsakliga alternativen var att framskrida genom att ändra lagen om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning (907/2017, nedan *säsongsarbetslagen*) och statsrådets förordning om de branscher inom jordbruk och turism som innefattar säsongsbunden verksamhet (966/2017, nedan *säsongsarbetsförordningen*) (= för inresa med tillstånd för säsongarbete krävs ett arbetsavtal) eller utifrån en modell som baserar sig på vidareutveckling av lagen om den rättsliga ställningen för utlänningar som plockar naturprodukter (487/2021, nedan *bärlagen*) (= plockarna kommer till landet som näringsidkare). Arbetsgruppens [promemoria](#) (på finska) och Pellervo ekonomiska forskningsinstituts [utredning](#) (på finska med presentationsblad på svenska) om de ekonomiska konsekvenserna publicerades den 6 maj 2024.

Innan utredningsarbetet inleddes ordnades också ett flertal evenemang där man diskuterade med företagen inom bärbranschen och lyssnade till deras synpunkter. Dessutom hördes företagen vid beredningen av Pellervo ekonomiska forskningsinstituts utredning, och företagen har informerats om resultaten av båda utredningarna.

Ministerarbetsgruppen för sysselsättning och företagande slog den 15 maj 2024 fast att man skulle inleda beredningen av en ändring av säsongsarbetslagen och säsongsarbetsförordningen på ett sådant sätt att plockning av vilda bär i första hand grundar sig på säsongarbete som utförs i ett anställningsförhållande. Målet är att ändringarna ska kunna träda i kraft inför skördeperioden 2025.

1.2 Beredning

Arbets- och näringsministeriet tillsatte den 21 maj 2024 en arbetsgrupp med uppgiften att bereda författningsändringar i säsongsarbetslagen och säsongsarbetsförordningen så att plockare av vilda bär i fortsättningen ska ha möjlighet att resa in i landet med ett tillstånd för säsongarbete.

Arbetsgruppen bestod av medlemmar från arbets- och näringsministeriet, justitieministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, utrikesministeriet, jord- och skogsbruksministeriet,

inrikesministeriet, Norra Österbottens arbets- och näringsbyrå, Migrationsverket och arbetarskyddsmyndigheterna.

Enligt 24 § 2 mom. i säsongsarbetslagen ska arbetsmarknadsparterna höras innan en förordning utfärdas. Under beredningen av förordningen kommer arbetsmarknadens parter att höras separat, och de har hörts redan under utredningsfasen som en del av arbetet i delegationen för tillsynen över ärenden gällande utländska arbetstagares och företagares anställningsvillkor och uppehållstillstånd.

Enligt förarbetena till paragrafen i fråga ansvarar arbets- och näringsministeriet i samarbete med inrikesministeriet för beredningen av förordningen. Inrikesministeriet är representerat i en tillsatt arbetsgrupp, vilken också deltar i beredningen av förordningen.

Beredningsunderlaget till propositionen är tillgängligt genom den offentliga webbtjänsten på adressen <https://oikeusministerio.fi/sv/projekt-och-lagberedning> under identifieringskoden [TEM049:00/2024](https://oikeusministerio.fi/sv/projekt-och-lagberedning).

Propositionen var på remiss den 26 juni–21 augusti 2024. Utlåtanden begärdes via tjänsten [utlåtande.fi](https://oikeusministerio.fi/sv/projekt-och-lagberedning) av följande aktörer: Statsrådets kansli, inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, utrikesministeriet, justitieministeriet, finansministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, miljöministeriet, Fpa, de regionala arbetarskyddsmyndigheterna (Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland, Regionförvaltningsverket i Östra Finland, Regionförvaltningsverket i Norra Finland, Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland, Regionförvaltningsverket i Södra Finland), Justitiekanslersämbetet, Riksdagens justitieombudsman, Diskrimineringsombudsmannens byrå, Högsta förvaltningsdomstolen, Ålands förvaltningsdomstol, Helsingfors förvaltningsdomstol, Tavastehus förvaltningsdomstol, Östra Finlands förvaltningsdomstol, Norra Finlands förvaltningsdomstol, Åbo förvaltningsdomstol, Vasa förvaltningsdomstol, Polisstyrelsen, Skyddspolisen, UF-centret, NTM-centralen i Kajanaland, NTM-centralen i Norra Österbotten, Norra Österbottens arbets- och näringsbyrå, Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet (AMS), Migrationsverket, Finlands ambassad i Bangkok, Livsmedelsverket, polisinrättningen i Helsingfors, Ålands landskapsregering, Kommunförbundet, Arktiset Aromit - Arktiska Aromer ry, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf, Industrifacket rf, Landsbygdens Arbetsgivareförbund LAF rf, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Finlands näringsliv rf, Livsmedelsindustriförbundet rf, Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT och Företagarna i Finland rf.

Det kom in 36 remissutlåtanden. Förutom av dem som mottagit en begäran om utlåtande lämnade utlåtanden även av Brottsofferjouren, Ihmisoikeusliitto ry, Marja Bothnia Berries Oy Ltd, Finlands Dagligvaruhandel rf, STTK rf och NTM-centralen i Kajanaland.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Plockning av naturprodukter

2.1.1 Allmänt

Tillvaratagandet av naturprodukter på industriell nivå i Finland har sedan 2005 i hög grad varit beroende av inbjudna plockare från Thailand. Från första början har plockarnas inkomster väckt diskussion, och under årens lopp har det uppstått misstankar om människohandel, av vilka en del har lett till åtalsprövning och dom. Hösten 2022 avslöjades åter en misstanke om omfattande

människohandel inom bärbranschen. Åtal väcktes i ärendet under vårvintern 2024; det finns sammanlagt 170 målsägande. Också hösten 2023 avslöjades nya brottsmisstankar. Människohandelsmisstankarna handlar om att plockarna misstänks ha blivit offer för tvångsarbete. Enligt åtalen har de bland annat tvingats arbeta mycket långa arbetsdagar, de har inte fått tillräckligt med mat och den mat de fått har varit av dålig kvalitet. De har också hotats och förbjudits att kontakta myndigheterna. Inkomsterna har varit låga och i vissa plockares fall har resorna till och med inneburit en förlust.

Under årens lopp har man genom olika arbetsgrupper och utredningar försökt ta itu med problemet. Också arbetsrådet har ombetts att ge utlåtanden, för att få ett ställningstagande i fråga om huruvida plockandet av vilda bär uppfyller kriterierna för ett anställningsförhållande. I två av de fall som behandlades¹ vid arbetsrådet kom arbetsrådet dock av olika skäl fram till att kriterierna för ett anställningsförhållande inte uppfylldes i dessa fall.

Man ville dock förbättra bärplockarnas situation, och arbets- och näringsministeriet och utrikesministeriet lät 2014 göra en utredning om olika utvecklingsalternativ.² I utredningen rekommenderades antingen övergång till ett anställningsförhållande inom ramen för direktivet om säsonganställning eller en lösning med en speciallag. Rekommendationerna genomfördes dock inte som sådana efter att utredningen blev klar.

I stället ingicks ett så kallat intentionsavtal mellan bärföretagarna, arbets- och näringsministeriet och utrikesministeriet. Avtalets syfte var att förbättra plockarnas och stöd- och servicepersonalens rättsliga ställning och inkomstmöjligheter och att skapa jämlika förutsättningar för bärföretagens affärsverksamhet.

Utöver intentionsavtalsförfarandet förhandlade arbets- och näringsministeriet en gång om året med de thailändska myndigheterna för att komma överens om det antal utresevisum som Thailand årligen skulle bevilja för insamling av naturprodukter i Finland och som utgjorde den totala kvoten bärplockare. Finlands kvotförslag, som lämnades till myndigheterna i Thailand vid förhandlingarna, baserade sig på de behov som presenterades av de företag som bjöd in utländska bärplockare till Finland. Efter förhandlingarna meddelade ministeriet den kvot som förhandlingarna resulterat i till Norra Österbottens arbets- och näringsbyrå, som fördelade kvoten mellan företagen. Detta arrangemang fortsatte efter att bärlagen hade stiftats oförändrat till sommaren 2022.

Finlands ambassad i Bangkok handlade ansökningarna och fattade visumbesluten i enlighet med viseringskodexen. Praxis var att beskickningen vid handläggningen av plockarnas visumbeslut beaktade de utlåtanden med visumrekommendationer som arbets- och näringsbyrån gett företagen. På motsvarande sätt beaktade det företag som bjöd in thailändska plockare till Finland arbets- och näringsbyråns utlåtande med visumrekommendation i inbjudan, och de plockare som företaget bjudit in kunde lämna in högst så många visumansökningar som arbets- och näringsbyrån rekommenderat i sitt utlåtande. Säsongen 2023 slopades förhandlingarna med de thailändska myndigheterna om kvoter och fördelningen av dem.

¹Arbetsrådets utlåtande av den 3 juni 2010 TN 1438-10 och arbetsrådets utlåtande av den 24 juni 2014 TN 1458-14.

² Wallin Markku: Ehdotuksia ulkomaalaisten metsämarjanpoimijoiden olosuhteisiin liittyvien epäkohtien korjaamiseksi, 28.2.2014 (på finska; sv ung. "Förslag till korrigering av missförhållanden som gäller förhållandena för utländska skogsbärs-plockare", den 28 februari 2014).

Syftet med bärlagen, som stiftades 2021, var att förbättra den rättsliga ställningen för utlänningar som plockar naturprodukter och att skapa jämlikare konkurrensvillkor för företag inom naturproduktsbranschen.

I praktiken togs den praxis som användes under intentionsavtalsförfarandet till lagnivå i och med att bärlagen stiftades. Avsikten var att skapa ett minimiskydd för plockare som vistades i landet utan det skydd som arbetslagstiftningen ger. I lagen föreskrivs det för det första om plockarens rättigheter, vilka innefattar att sälja de plockade naturprodukterna till den aktör som plockaren själv väljer, att själv välja inkvartering och mathållning samt att själv bestämma tidpunkten för inresa och utresa och tidsschemat för plockandet. Däremot finns det inga bestämmelser om en garanterad inkomstnivå i lagen. I lagen föreskrivs det att för att kunna bjuda in plockare till landet ska ett företag vara tillförlitligt på det sätt som avses i lagens 5 §. I praktiken baserar sig bedömningen av tillförlitligheten, vilken görs av arbets- och näringsbyrån, på hur företaget sköter sina ekonomiska förpliktelser.

I lagens 6 § föreskrivs det om företagets skyldigheter i förhållande till plockarna. Skyldigheterna innefattar bland annat att ge plockaren introduktion i plockning av naturprodukter och förhållandena i Finland, i de rättsliga förhållandena mellan aktören inom naturproduktsplockningsbranschen och plockaren, i plockarens rättigheter och skyldigheter i Finland, i allemansrätten samt i vem som ger råd och rättsskydd. Dessutom ska aktören följa skördeläget och bidra till plockandet på ett sådant sätt att plockaren har förutsättningar att få så stora inkomster som möjligt. Aktören ska också tillhandahålla plockaren inkvartering och lämplig mathållning, ett lämpligt fordon samt redskap och utrustning för plockandet. Aktören ska se till att plockaren känner till aktörens gällande minimiinköpspriser för naturprodukterna samt de kostnader som tas ut hos plockaren, och redan före plockarens ankomst till Finland, när det gäller en aktör som vid ansökan om visum inbjuder plockaren till landet. Vidare ska aktören hålla myndigheternas kontaktuppgifter tillgängliga för plockarna, så att dessa ska kunna ge respons om aktören, och i förväg på den adress som arbetarskyddsmyndigheten offentligt har uppgett meddela var plockarnas baser finns. Aktören ska kontinuerligt tillhandahålla plockaren aktuell information om intjänade belopp och innan plockaren lämnar landet betala det fulla belopp som plockaren har tjänat in med sitt plockande. Avgifter för exempelvis rekrytering eller oskäliga kostnader för bil och mat får inte tas ut av plockaren. Arbetarskyddsmyndigheterna har till uppgift att utöva tillsyn, och arbets- och näringsbyrån ska också övervaka att skyldigheterna enligt lagen fullgörs och ge utlåtanden om saken till arbetarskyddsmyndigheterna eller beskickningarna.

I och med de allvarliga brottsmisstankarna hösten 2022 har det blivit klart att bärlagen inte i tillräcklig utsträckning kan bemöta de problem avseende utnyttjande som förekommer inom branschen. Bärlagen bygger också på antagandet att plockarna i regel anländer till landet med ett turistvisum. Detta motsvarar inte längre situationen ens under skördeperioden 2024. I 3 § 3 mom. i bärlagen föreskrivs att om rättsförhållandet mellan plockaren och aktören inom naturproduktsplockningsbranschen uppfyller de kriterier för ett arbetsavtal som anges i 1 kap. 1 § 1 mom. i arbetsavtalslagen (55/2001), ska den lagen tillämpas i stället för bärlagen. Således är bärlagen subsidiär i förhållande till arbetsavtalslagen. Också i förarbetena till bärlagen (RP 42/2021 rd) har det betonats att lagen inte ska inverka på definitionen av den rättsliga karaktären hos naturproduktsplockning. Lagen ska tillämpas när det inte anses vara fråga om ett anställningsförhållande. Om ett anställningsförhållande föreligger, ska istället arbetslagstiftningen tillämpas i enlighet med nuvarande praxis och den lag som föreslogs i förarbetena ska åsidosättas.

De ändringar som föreslås i föreliggande proposition har som mål att de som anländer från tredjeländer för att plocka vilda bär framöver i huvudsak ska vara säsongsarbetare i ett

anställningsförhållande. Således vore bärlagens betydelse i fortsättningen begränsad, men genom att utveckla den kunde man ytterligare förbättra ställningen för plockare som inte står i anställningsförhållande. De ändringar som eventuellt behövs i bärlagen förklaras närmare i [slutrapporten från arbetsgruppen för förbättring av ställningen för plockare av vilda bär](#) (6 maj 2024) (på finska). De beskrivs dock i stora drag också i denna proposition, eftersom de brister som upptäckts har bidragit till att de ändringar som föreslås i propositionen har ansetts nödvändiga.

Behov av ändringar har märkts till exempel med avseende på bedömningen av tillförlitligheten, som bör utvecklas. Vid bedömningen av tillförlitligheten är det för närvarande svårt att beakta misstankar om människohandel, andra brottsmisstankar eller domar eller information från plockare om annat eventuellt osakligt bemötande eller agerande. Detta beror på att bedömningen enligt lagen närmast beaktar företagets ekonomiska situation och hur företagen sköter sina ekonomiska förpliktelser. Vid bedömningen beaktas också om aktören under de tre föregående åren i sin näringsverksamhet upprepade gånger har visat uppenbar likgiltighet för bestämmelserna i bärlagen. Alltför mycket ska dock till innan en aktör förlorar tillförlitligheten på grundval av detta kriterium (försummelserna måste upprepas och uppföljningstiden är lång), och dessutom gäller kriteriet endast sådana skyldigheter som aktören har på basis av bärlagen. Brister har konstaterats också bland annat med avseende på arbets- och näringsbyråns rätt att få uppgifter.

När det gäller tillsynen har det observerats behov av precisering i bärlagen i fråga om hur begreppet aktör ska definieras, hur information om plockarnas baser ska meddelas, hur myndigheternas kontaktuppgifter ska hållas tillgängliga, hur aktören ska följa med skördeläget och fullfölja sin skyldighet att bidra till goda inkomstmöjligheter samt hur betalningen av inkomster och förbudet mot att ta ut avgifter ska övervakas.

Eftersom man vill att tillstånd för säsongarbete ska ställas till bärplockarnas förfogande snabbt, redan för skördeperioden 2025, är det inte ändamålsenligt att föreslå ändringar i bärlagen inom ramen för denna proposition, utan dessa behov kommer att tas upp i kommande projekt. Att göra sådana ändringar är motiverat först när man ser hur övergången till uppehållstillstånd enligt säsongarbetslagen påverkar bärföretagens verksamhet. Bärlagen förblir tills vidare i kraft i sin nuvarande form, för att ge ett minimiskydd till de utlänningar som självständigt samlar skogsbär och som inte behöver uppehållstillstånd eller visum för inresa i landet eller som redan vistas i Finland med stöd av något uppehållstillstånd, när plockandet omfattas av bärlagens tillämpningsområde (2 §).

2.1.2 Exploatering av plockare

Som det konstateras ovan har en del plockare utsatts för grovt utnyttjande och till och med för människohandel. Även om dessa problem inte har gällt alla plockare, är utnyttjandet dock utbrett. År 2013 kom bärplockarnas förhållanden till allmän kännedom, när en grupp plockare gjorde en brottsanmälan om människohandel. Under samma decennium framkom också andra misstankar om människohandel, och år 2016 dömde en tingsrätt en bärföretagare för människohandel. Ärendet överklagades hos högsta domstolen, som meddelade sin dom år 2022. Enligt domen hade en representant för ett bärföretag rekryterat de 26 målsägandena från Thailand till Finland med vilseledande information om inkvarteringsförhållandena och inkomstmöjligheterna i Finland och utsatt målsägandena för tvångsarbete och förhållanden som kränker människovärdet. Brotten begicks år 2016. I högsta domstolen handlade prövningen om huruvida det var fråga om ett eller flera människohandelsbrott och om vilket slags straff som var lämpligt. Företagaren hade dömts för människohandel redan i tingsrätten och hovrätten.

Hösten 2022 avslöjades åter en misstanke om omfattande människohandel inom bärbranschen. Åtal väcktes i ärendet under vårvintern 2024. Antalet målsägande är 170. Också hösten 2023 avslöjades nya brottsmisstankar.

Det är svårt att få en heltäckande bild av plockarnas förhållanden, eftersom de vistas i landet endast en kort tid och inte har någon systematisk kontakt med myndigheterna. De aktörer som hjälper plockarna, såsom Brottsofferjouren, har rapporterat att de årligen kontaktas av bärplockare, men det att plockarna söker sig till dessa aktörer beror mycket på slumpen, eftersom alla plockare inte vet hur de skulle kunna få hjälp. Enligt statistiken från hjälpsystemet för offer för människohandel kom 326 nya offer för människohandel att upptas av hjälpsystemet år 2023. Tvångsarbete var den vanligaste formen av människohandel. Av dem som fallit offer för tvångsarbete var 32 procent plockare av naturprodukter, och på bärgårdar (odlade bär) arbetade 24 procent av offren. Till följd av brottsmisstankarna har det rapporterats mycket i offentligheten om förhållandena för plockare av vilda bär, och även plockarnas berättelser har lyfts fram.

Polisen, Brottsofferjouren och hjälpsystemet för offer för människohandel kontaktas i princip bara av sådana plockare som har utsatts för utnyttjande eller andra problem. Att det utnyttjande som rapporterats varit så omfattande visar dock att plockandet av vilda bär är förknippat med strukturella problem som i synnerhet sammanhänger med plockarnas svaga och beroende ställning och den ekonomiska risken och å andra sidan med avsaknaden av arbetsrättsligt skydd eller skydd av motsvarande grad.

Utifrån de uppgifter som polisen, hjälpsystemet för offer för människohandel och Brottsofferjouren har fått är det svårt att bilda sig en helt tillförlitlig uppfattning om plockarnas genomsnittliga inkomstnivå. Det har inte heller samlats några registeruppgifter om de skattefria inkomsterna, utan uppgifterna finns tillgängliga endast i form av rapporter från företagen inom bärbranschen (se närmare avsnitt 4.2.3.3). Bland plockarna finns också sådana som tjänar upp till 6 000 euro under en plockningssäsong, men dessa är i huvudsak mycket erfarna plockare. I vilket fall som helst är det plockarna som ensamma bär risken när det gäller inkomstnivån och som av orsaker som inte beror på dem själva kanske får låga inkomster eller till och med förlorar ekonomiskt på sin resa till Finland.

De plockare som de hjälpande aktörerna möter har oftast ingen klar bild av hur stora kostnaderna kan bli för dem i Finland. Kostnaderna är stora, och mat, bränsle, bilhyrning, inkvartering, plockningsredskap, telefoner och kläder medför hela tiden nya kostnader. Plockarna kan inte följa med hur deras inkomster utvecklas och de har ingen realtidsuppfattning om hur mycket de har tjänat. De plockare som varit i kontakt med hjälpande aktörer har berättat att arbetet vanligen börjar på morgonnatten och slutar sent på kvällen. Man har berättat att arbetet utförs sju dagar i veckan. Arbetsdagarna kan ha varit upp till 18 timmar långa och ingen mat har tillretts eller tillhandahållits i skogen under dagen. Många har blivit fysiskt utmattade av det tunga arbetet.

De plockare som de hjälpande aktörerna möter är ofta analfabeter, lågutbildade och redan i sitt hemland i en låg socioekonomisk ställning. Bland dem finns både personer som anländer ensamma, gifta par och familjer där föräldrarna begett sig ut på resan med sina vuxna barn. De har rekryterats i Thailand av koordinatörer, och ofta har de getts en sådan bild av bärplockningen och inkomstmöjligheterna i Finland som inte motsvarar verkligheten. De har varit tvungna att ta lån för att komma till Finland och kan därför inte sluta plocka och återvända hem mitt under säsongen. Ofta har de också hotats, och de har inte förmåga att bedöma hur trovärdiga hoten är, eftersom de inte känner till det finländska samhället. Även i det thailändska samhället befinner de sig i en svag ställning och har inte heller där nödvändigtvis förmåga att bedöma hur

trovärdiga eller genomförbara hoten är. Plockarna kan också ha undertecknat avtal enligt vilka de inte får vidta rättsliga åtgärder.

De hjälpande aktörerna hävdar att många plockare tror sig vara i ett anställningsförhållande. Ofta existerar två olika handlingar, en i Thailand och en annan i Finland. För plockarna är det oklart vilka regler som följs. Koordinatorerna har alltså stor makt; en del av dem har egna företag genom vilka de agerar, medan andra är anställda av bärföretag. De rekryterar plockare och tar hand om ärenden med de thailändska myndigheterna.

2.2 Naturproduktbranschen i Finland

Den totala mängden skogsbär som kunde sköras årligen har uppskattats till cirka 500–1 000 miljoner kilogram, varav uppskattningsvis en tredjedel lämpar sig för plockning och är åtkomliga utan alltför stort besvär. De kommersiellt sett viktigaste bären är blåbär, lingon och hjortron. Graden av tillvaratagande beräknas för blåbär och lingon ligga på cirka 10 procent av den totala årliga biologiska skörden i hela landet. Hos industrin hamnar kring 15 miljoner kilogram av den mängden. Enligt MARS-statistiken (Kantar TNS Agri Oy 2022) har mängden skogsbär som tillvaratagits varierat mellan 9,0 och 26,7 miljoner kilogram under de senaste tio åren (2012–2021). Förutom att den totala mängden varierar förekommer mycket variation enligt bärart och skördeområde. På kommersiell nivå är plockningen för närvarande i hög grad beroende av utländska plockare. Under de senaste fem åren har utländska plockare enligt MARS-statistiken plockat 75–93 procent av den årliga bärmängden.

En utredning av Pellervo ekonomiska forskningsinstitut³ visar att de stora aktörerna inom naturbärsbranschen i Finland är fyra eller fem till antalet. Enligt uppgifter i pressen misstänks tre av dem för människohandel och brott mot konkurrenslagstiftningen.

2.3 Plockarnas inresa

2.3.1 Turistvisum (t.o.m. år 2023)

Till och med år 2023 tillämpades viseringskodexen för Schengenområdet⁴ på tredjelandsmedborgare som omfattades av viseringsskyldigheten och som kom till landet för att plocka vilda bär och vistades här kortvarigt, i högst 90 dagar. Utrikesministeriet hade inte på förhand fastställt de länder från vilka viseringsskyldiga tredjelandsmedborgare kunde komma för att plocka vilda bär. Således har visumansökningar som hänfört sig till plockning av vilda bär kunnat tas emot vid vilken som helst av de finska beskickningar som sköter inreseärenden. Eftersom syftet med resorna varit att plocka vilda bär, har man dock inte kunnat ansöka om visum hos en beskickning i ett annat Schengenland som representerar Finland i visumärenden. I praktiken har största delen av de utländska plockarna varit thailändska medborgare och visumen har sökts hos Finlands ambassad i Bangkok.

Utfärdandet av visum ska grunda sig på en individuell helhetsbedömning i enlighet med vad som förutsätts viseringskodexen. En plockare ska vid ansökan om visum lägga fram sådana

³ Busk, Henna; Heimonen, Raija; Määtä, Kalle; Norkio, Antti; och Vahtoniemi, Saara: Utredning om plockning av vilda bär – Ekonomiska effekterna av anställningsförhållanden och företagande av utländska bärplockare, arbets- och näringsministeriets publikationer 2024:19 (på finska med presentationsblad på svenska).

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex)

handlingar som visar syftet med vistelsen och vilka förutsättningar plockaren har att vistas i landet. Plockaren ska visa att han eller hon har de medel som behövs för uppehållet under vistelsen i landet och för återresa till utreselandet. Om plockaren inte i samband med ansökan om visum kan visa att han eller hon har tillräckliga medel, ska plockaren lägga fram en utredning om att han eller hon kan skaffa medlen medan han eller hon vistas i landet. En förutsättning för inresa är också att personen inte har meddelats inreseförbud och inte äventyrar den allmänna ordningen och säkerheten.

Vad som krävs för att uppfylla det villkor för beviljande av Schengenvisering som hänför sig till tillräckliga medel eller till möjligheten att förtjäna sitt uppehälle i Finland bestäms i enlighet med artikel 21.3 b och 21.5 i viseringskodexen. Eftersom man tillämpar EU:s viseringskodex på behandlingen av visumansökningar som gäller plockare av vilda bär, ska man vid prövningen av plockarnas visumansökningar noggrant avväga huruvida den som ansöker om visum har tillräckliga medel för att täcka kostnaderna för sin vistelse, med beaktande av både den planerade vistelsens längd och återresan till ursprungs- eller bosättningslandet, eller huruvida personen under vistelsen på laglig väg kan skaffa dessa medel. Vid bedömningen av om en plockare uppfyller kravet på tillräckliga medel måste beaktas att plockaren inte har rätt att utföra annat förvärvsarbete med det visum som beviljats för plockning av vilda bär.

När man avgör vilka medel som behövs för att täcka kostnaderna för vistelsen ska man beakta det referensvärde som Finland har fastställt, vilket för närvarande är en minimiinkomst på 50 euro per vistelsedag i landet efter intjänande av beloppet för flygbiljetten och inkvarteringskostnaderna. Beloppet som motsvarar de medel som krävs per dag för Schengenvisering höjdes från och med den 1 januari 2024 till 50 euro per resedag, i stället för tidigare 30 euro.

Som bilaga till visumansökan behövs bevis på tillräckliga medel, exempelvis sökandens lönekvitton eller bankverifikat för de tre månader som föregår visumansökan. Om sökanden dock har varit i Finland under tidigare år för att plocka vilda bär för samma inbjudande företag, ska sökanden som bilaga till sin ansökan foga ett intyg över de inkomster som han eller hon under dessa tidigare år fått på basis av avtal som ingåtts med det företaget. Detta förfaringsätt infördes i fråga om visum som söktes för skördeperioden 2023. De inkomster som sökanden fått under föregående skördeperiod kan beaktas vid prövningen av visumansökan. Om sökanden inte kan visa att hans eller hennes försörjning är tryggad under vistelsen i Finland eller om de övriga villkoren för beviljande av visum inte uppfylls, kan viseringen avslås. Omprövning av ett beslut som gäller avslag på en ansökan om visering kan begäras hos utrikesministeriet med stöd av 190 a § i utlänningslagen.

Om en aktör inom bärbranschen hade bjudit in en sökande till Finland, skulle aktörens inbjudan sändas som bilaga till visumansökan. Ett företag inom bärbranschen som bjöd in utländska plockare till Finland måste vara tillräckligt solvent för att kunna fullgöra sina skyldigheter enligt bärlagen gentemot dem som anlände till Finland för att plocka vilda bär och ha ett verksamhetsställe med personal på plats i Finland. Norra Österbottens arbets- och näringsbyrå gav på begäran ett utlåtande till den finska beskickningen i utlandet om de ekonomiska förutsättningarna och vissa andra förutsättningar hos den aktör inom naturproduktplockningsbranschen som bjöd in plockaren till landet. De finska beskickningarna behövde den ovan nämnda expertmyndighetens bedömning av tillförlitligheten för prövningen av visumansökningarna, eftersom plockarna måste ha möjlighet att tjäna minst 30 euro (numera 50 euro) för varje vistelsedag. Ovan avsedda utlåtanden och bedömningar av aktörers tillförlitlighet kunde beaktas vid prövningen av visum.

Tillförlitligheten hos den aktör som bjöd in plockare utgjorde en del av helhetsprövningen när visum skulle beviljas. I utlåtandena kunde endast sådana förutsättningar som avses i 5 § i bärlagen beaktas vid bedömningen, såsom det hur företaget i fråga skötte sina ekonomiska förpliktelser. Uppgifterna om de löner som betalades till plockarna baserade sig dock på information från företagen. I utlåtandena framkom inget att anmärka på med avseende på att företagen skulle ha försummat sina skyldigheter. Beskickningarna fick genom utlåtandena inte sådana uppgifter som är väsentliga med tanke på den enskilda individens risk att bli utnyttjad.

För plockning av vilda bär beviljades i regel engångsvisum. Schengenvisa för plockning av vilda bär var avsedda endast för plockning av vilda bär i Finland. När ett visum utfärdades, antecknades i dess kommentarsfält ”Seasonal Wild Berry Picking FI”. Detta visade syftet med resan. Att ett visum har utfärdats är ingen garanti för att en person får komma in i landet, utan Gränsbevakningsväsendet avgör separat vid gränskontrollen om villkoren för inresa uppfylls.

2.3.2 Uppehållstillstånd för arbetstagare och andra inresealternativ under bärssäsongen 2024

Utrikesministeriet meddelade den 15 mars 2024 att inga ansökningar om Schengenvisa för plockare av vilda bär för tillfället tas emot i Thailand. Avbrottet innebär att bärplockare som kommer från dessa länder inte beviljas Schengenvisa för skördesäsongen sommaren 2024. Avbrottet i mottagandet av ansökningar gäller alla sökande i de länder som hör till verksamhetsområdet för Finlands ambassad i Bangkok: Thailand, Kambodja och Myanmar. Ministeriets anvisningar baserade sig på en omfattande lägesbedömning som ministeriet gjort.

Bakom utrikesministeriets riktlinjer ligger de senaste allvarliga brottsmisstankarna under hösten 2023 och åtalerna i januari 2024 för grov människohandel inom bärbranschen. Dessutom har utrikesministeriet av bland annat de thailändska myndigheterna efter skördesäsongen 2023 fått kännedom om att det mellan plockare och koordinerare har ingåtts avtal som har rubricerats som arbetsavtal, vilket innebär att turistvisa i så fall inte är det rätta inreseinstrumentet. Som helhet betraktat bedömer utrikesministeriet att villkoren för beviljande av Schengenvisa inte uppfylls och att turistvisa inte kan beviljas för plockning av vilda bär.

Besvär över utrikesministeriets riktlinjer anfördes hos justitiekanslern, som bland annat ansåg att anvisningen stod i rätt proportion till sitt syfte, med beaktande av dess tidsmässigt och innehållsmässigt begränsade karaktär samt det att de thailändska plockarna fortsättningsvis har möjlighet att komma till landet med de inreseinstrument som står till förfogande (uppehållstillstånd för arbetstagare).⁵

För skördeperioden 2024 är det enda kvarblivande alternativet för företag som rekryterar thailändska plockare i praktiken att anställa plockarna i ett anställningsförhållande, varvid plockarna kan ansöka om uppehållstillstånd för arbetstagare (TTOL). En möjlighet vore dessutom den att plockarna skulle stå i anställningsförhållande till ett företag i Thailand, vilket skulle utstationera plockarna till Finland. Det uppehållstillstånd man skulle ansöka om vore också då uppehållstillstånd för arbetstagare. Inom branschen finns ett allmänt bindande kollektivavtal, för plockning av skogsbär, skogssvamp och andra naturprodukter hör enligt kollektivavtalet för landsbygdsnäringsarna till landsbygdsnäringsarna.

Bestämmelser om uppehållstillstånd för arbetstagare finns i 72 § i utlänningslagen. Som ett delmoment av ett beslut görs också en så kallad tillgångsprövning, det vill säga man utreder om

⁵ OKV/892/10/2024, den 24 juni 2024. (på finska)

det redan finns arbetskraft att tillgå på arbetsmarknaden. Prövningen av tillgången baserar sig på närings-, trafik- och miljöcentralernas regionala riktlinjer om anlitandet av utländsk arbetskraft. I de regionala riktlinjerna, till exempel i Norra Österbotten, har biträdande arbete inom skogsbruket inte befriats från tillgångsprövningen våren 2024. Detta innebär inte att tillstånd inte kan beviljas, utan det leder till att mer tid måste reserveras för processen i och med att arbetsgivaren måste göra arbetsplatsen tillgänglig för offentlig ansökan under två veckors tid och därigenom utreda om det finns arbetskraft att få i Finland/EU–EES-området.

Företagen har också under skördesäsongen 2024 kunnat anställa plockare som redan befinner sig i Finland eller som får resa in i landet utan visum, antingen som självständiga aktörer inom ramen för bärlagen eller i ett anställningsförhållande.

I teorin är också uppehållstillstånd för företagare en möjlig inreseväg, men i praktiken är det arbetsdrygt för plockarna att ansöka om detta tillstånd, eftersom de då måste grunda ett företag i Finland och klara av de skyldigheter som företagandet medför.

2.4 Tillämpningsområdet för direktivet om säsonganställning och säsongarbetslagen

Lagen om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsonganställning (907/2017, säsongarbetslagen) baserar sig på Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/36/EU om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsonganställning (direktivet om säsonganställning). Direktivet om säsonganställning lämnar avgränsningen av tillämpningsområdet öppen och kopplar den i praktiken endast till variationer i behovet av arbetskraft enligt årstidernas växlingar. Enligt artikel 3 c i direktivet avses med säsongsbunden verksamhet sådan verksamhet som är kopplad till en viss tid på året då en återkommande händelse eller ett mönster av händelser med koppling till säsongsbetingade förhållanden kräver avsevärt högre arbetsinsatser än vad som behövs för att sköta det löpande arbetet. I ingressen nämns dessutom att ett säsongbundet behov av arbetskraft förekommer till exempel inom sektorer såsom jordbruket och trädgårdsnäringen, i synnerhet under sådd- och skördeperioderna, eller turistnäringen, i synnerhet under semesterperioden. I praktiken avgränsas tillämpningsområdet således genom att man i enlighet med bestämmelsen i artikel 2 upprättat en förteckning över de sektorer som inbegriper säsongsbunden verksamhet. Förteckningen har i Finland upprättats genom en förordning, nämligen statsrådets förordning om de branscher inom jordbruk och turism som innefattar säsongsbunden verksamhet (966/2017, säsongarbetsförordningen). På basis av förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 19/2017 rd), som hänför sig till den ursprungliga regeringspropositionen (RP 80/2017 rd), bör förteckningen i Finland på grund av tolkningsriktlinjerna för tillämpningsområdet för direktivet om säsongarbete omfatta åtminstone jordbruk, trädgårdsbranschen, pälsfarmning, landskapsarkitektur som innefattar plantering av växter samt skogsbruket i den mån som arbetskraftsbehovet beror på årstidsvariationerna.

I 1 § i säsongarbetsförordningen nämns utifrån näringsgrensindelningen NI 2008 de branscher för vilka det i Finland kan beviljas tillstånd för säsongarbete. I 1 mom. i den paragrafen föreskrivs att sådana branscher inom jordbruket som innefattar säsongsbunden verksamhet enligt näringsgrensindelningen NI 2008 är branscherna A 01 Jordbruk och service i anslutning här till, dock inte A 017 Jakt och service i anslutning här till, och A 02100 Skogshushållning och skogsskötsel.

Huvudklassen A i näringsgrensindelningen NI 2008 är Jordbruk, skogsbruk och fiske. Den huvudklassen innefattar A 01 Jordbruk och jakt samt service i anslutning här till, A 02 Skogsbruk och A 03 Fiske och vattenbruk. Av de nuvarande branscherna som nämns i säsongarbetsförordningen hör A 01 till klassen Jordbruk och A 02100 till klassen Skogsbruk.

Denna lösning är inte helt förenlig med ordalydelsen i bemyndigandet att utfärda förordning. Tillämpningsområdet för säsongsarbetslagen bestäms enligt lagens 1 § 2 mom. så att lagen tillämpas på säsongsbunden verksamhet inom jordbruket och turismen. I 24 § i den lagen föreskrivs att närmare bestämmelser om de branscher inom jordbruket och turismen som innefattar säsongsbunden verksamhet utfärdas genom förordning av statsrådet. I förordningen nämns dock redan för närvarande också en bransch som hör till klassen Skogsbruk.

Under vintern 2022–2023 började arbets- och näringsministeriet bereda en ändring av säsongsarbetsförordningen med målsättningen att naturproduktsplockning i fortsättningen skulle omfattas av tillämpningsområdet för säsongsarbetslagen.⁶ Då påpekade justitieministeriet dock i sitt remissutlåtande att den formulering av bemyndigandet att utfärda förordning som finns i säsongsarbetslagen inte nödvändigtvis gör det möjligt att inkludera plockning av vilda bär i lagens tillämpningsområde. Slutsatsen var att bemyndigandet att utfärda förordning i säsongsarbetslagen först måste ändras och att man först därefter kunde foga plockning av vilda bär till förordningen och därigenom till tillämpningsområdet för säsongsarbetslagen. Beredningen av förordningen avbröts då, eftersom lagändringarna inte längre skulle ha hunnit föras till den sittande riksdagen för behandling. Därför föreslås det i denna proposition att bemyndigandet att utfärda förordning ändras så att det entydigt omfattar också de branscher som hör till klassen Skogsbruk.

3 Målsättning

Propositionen har som målsättning att plockare av vilda bär ska omfattas av de normala inreseförfarandena. Detta ska uppnås genom att inkludera plockning av vilda bär i tillämpningsområdet för säsongsarbetslagen. En ytterligare målsättning är att ändra tillämpningsområdet för säsongsarbetslagen så att det bättre motsvarar det branschspecifika behovet av säsongsarbetskraft. Syftet med propositionen är också att förbättra ställningen för plockare av vilda bär genom att de garanteras minimiinkomster och genom att den risk som är förknippad med affärsverksamheten överförs på företagen i stället för plockarna.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås det att tillämpningsområdet för säsongsarbetslagen ändras för att genom en ändring av säsongsarbetsförordningen kunna inkludera naturproduktsplockning i tillämpningsområdet för säsongsarbetslagen. Då skulle det huvudsakliga inresemedlet från länder utanför EU/EES-området för plockning av vilda bär i fortsättningen vara ansökan om tillstånd för säsongsarbete.

Det att plockarna huvudsakligen skulle stå i anställningsförhållande skulle göra det lättare att bekämpa utnyttjande och ingripa i utnyttjande, i och med att det skulle finnas klara kriterier som faktiska inkomster och andra villkor och förhållanden i arbetet kunde vägas mot. Vidare innebär den föreslagna ändringen att naturbärsbranschen skulle ges samma ställning som andra branscher som behöver säsongsbunden arbetskraft.

⁶ <https://tem.fi/sv/projekt?tunnus=TEM091:00/2022>

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Plockarnas inresa

Inresan ska enligt propositionen i fortsättningen ske så att plockarna ansöker om någon form av tillstånd som berättigar till säsongarbete. Vilket tillstånd som ska sökas beror på hur lång tid plockaren i fråga avses stanna i landet. *Visum för säsongarbete* beviljas av en beskickning till en person som är medborgare i ett sådant land vars medborgare behöver visum för att komma till Finland, om vistelsen som gäller säsongarbete avses vara högst 90 dagar. *Säsongarbetsintyg* utfärdas av Migrationsverket till en person som kommer från en stat vars medborgare inte behöver visum för inresa till Schengenområdet och avsikten är att arbetet ska pågå högst 90 dagar. Bestämmelser om viseringsskyldighet och undantag från viseringskravet finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1806 om fastställande av förteckningen över tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav. När denna proposition överlämnas är bland annat Ukraina och Moldavien stater som är undantagna från viseringskravet. *Uppehållstillstånd för säsongarbete* beviljas också av Migrationsverket, när vistelsen som gäller säsongarbete avses vara längre än 90 dagar. Dessutom beviljas tillstånd för säsongarbete som varar 6–9 månader med iakttagande av det förfarande för beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare som det föreskrivs om i 5 kap. i utlänningslagen, varvid tillståndet också är kopplat till en så kallad tillgångsprövning.

Tillstånd som berättigar till säsongarbete är arbetsgivarspecifika, och tillstånd kan sökas samtidigt för flera olika arbetsgivare. Om det sker förändringar i ett anställningsförhållande, kan personen också ansöka om att en ny arbetsgivare fogas till tillståndet.

I själva verket är det så att bärplockarna vanligen kommer till Finland för en kortare tid än tre månader, varvid de i princip ansöker om visum för säsongarbete. Då genomför beskickningen en normal granskning och riskbedömning av förutsättningarna för inresa i enlighet med viseringskodexen och granskar dessutom förutsättningarna enligt säsongarbetslagen. Andra stater kan dock också ha egna förfaringsätt när det gäller utresa ur landet. Till exempel reglerar Thailands arbetsministerium antalet arbetstagare som reser utomlands (inkl. dem som kommer till Finland för att plocka vilda bär) och fastställer villkoren för att få tillstånd. Den nuvarande lägesbilden pekar på att thailändska plockare under de kommande skördesäsongerna kommer att behöva utresevisum för att komma till Finland.

4.2.2 Förebyggande av exploatering

Ett anställningsförhållande eller ett inresetillstånd för säsongarbete eliminerar inte i sig risken för arbetsrelaterat utnyttjande. Hanteringen av risken underlättas dock om plockarna som säsongarbetare omfattas av arbetslagstiftningen, varvid bland annat lagstiftningen om anställningsförhållanden, om arbetarskydd och om företagshälsovård blir tillämplig, och efterlevnaden av den lagstiftningen övervakas av arbetarskyddsmyndigheterna. Dessutom blir det aktuellt att iaktta bestämmelserna i ett eventuellt tillämpligt allmänt bindande kollektivavtal. Hittills har bland annat skördeläget, vädret och priset på naturprodukter inverkat på plockarnas inkomster. Försäljningspriset har plockaren själv haft endast begränsade möjligheter att påverka. Den föreslagna ändringen garanterar plockarna den lön som arbetsgivaren utlovat i inresetillståndsprocessen och samtidigt den minimiutkomst som krävs för tillstånd. På det hela taget innebär förslaget att plockarna som säsongarbetare skulle ha en tryggare ställning.

Genom den prövning som sammanhänger med beviljande av tillstånd för säsongarbete skulle man också vid förhandskontrollen bättre kunna förvissa sig om aspekter som hänför sig till

arbetsgivaren. Enligt 7 § i lagen om säsongarbete kan tillstånd för säsongarbete förvägras av orsaker som beror på arbetsgivaren bland annat när tillståndet har sökts för arbete hos en arbetsgivare som har påförts sanktioner för brott mot arbetsgivarskyldigheterna eller olaglig anställning, som har påförts sanktioner för allvarlig försummelse av skyldigheterna enligt säsongarbetslagen, som inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt lag eller kollektivavtal när det gäller social trygghet, beskattning, arbetstagares rättigheter, arbetsförhållanden eller anställningsvillkor eller vars företag har sökts i konkurs eller vars företag inte bedriver någon ekonomisk verksamhet. Dessa orsaker för förvägran omfattar avsevärt mer än de ovan nämnda grunder på basis av vilka en aktör inom naturproduktsektorn enligt bärlagen kan få avslag på sin ansökan till följd av bristande tillförlitlighet. Detta möjliggör en förhandskontroll som är betydligt mer genomgripande än vad som är fallet när det gäller turistvisum och bärlagen.

För alla Schengenvisum (inklusive visum för säsongarbete) gäller att utfärdandet grundar sig på den individuella helhetsbedömning som förutsätts i EU:s viseringskodex, och varje enskilt fall bedöms utifrån de faktorer som beskickningen känner till. Att få visering är inte någon subjektiv rätt, och plockaren ska vid ansökan om visering lägga fram handlingar som visar syftet med vistelsen och förutsättningarna för vistelsen. Det krav på tillräckliga medel som avses i EU:s viseringskodex utgör ett av de centrala villkoren för att få visering. Den som ansöker om visering ska visa att han eller hon har de medel som behövs för uppehållet under vistelsen i landet och för återresa till utreselandet. Om plockaren inte i samband med ansökan om visum kan visa att han eller hon har tillräckliga medel, ska plockaren lägga fram en utredning om att han eller hon kan skaffa medlen medan han eller hon vistas i landet. I praktiken förutsätts det att säsongarbetarna har de medel som behövs (ca 50 €/dygn) fram till den första löneutbetalningen. Kravet på tillräckliga medel är ett i EU:s viseringskodex fastställt krav som tillämpas också vid tillståndsprövning som gäller visum för säsongarbete, oberoende av sökandens nationalitet. Detta innebär att den myndighet som sköter viseringen ska kunna försäkra sig om att sökanden har tillräckliga medel för sitt uppehälle under vistelsen i Finland åtminstone fram till den första löneutbetalningen. Att thailändska personer som ansökt om visum befunnit sig i en svag ekonomisk situation har varit en betydande riskfaktor för exploatering inom naturbärssektorn.

Säsongarbetslagen innehåller även bestämmelser om till exempel inkvartering. I lagens 19 § 2 mom. föreskrivs att när bostaden tillhandahålls av eller genom arbetsgivaren ska hyran vara skälig och den får inte automatiskt dras av från lönen, ska det avtalas skriftligen om inkvarteringen så att boendevillkoren tydligt framgår och ska arbetsgivaren se till att inkvarteringen uppfyller de allmänna hälso- och säkerhetsbestämmelserna. Även detta bidrar till att säkerställa att arbetstagarna inte blir utnyttjade till exempel genom att de måste betala hyror som är alltför höga i förhållande till inkvarteringskvalitet.

4.2.3 Propositionens förhållande till bärlagen

Att man i enlighet med denna proposition fogar plockning av vilda bär till tillämpningsområdet för säsongarbetsförordningen innebär dock inte automatiskt att man ändrar all plockning av vilda bär till arbete i anställningsförhållande. Huruvida det är fråga om ett anställningsförhållande ska alltså bedömas utifrån om kriterierna för ett anställningsförhållande uppfylls.

I den finska lagstiftningen finns inga bestämmelser om att ett visst rättsförhållande är eller inte är ett anställningsförhållande, utan bedömningen görs genom att man granskar om kriterierna för ett anställningsförhållande uppfylls (1 § i arbetsavtalslagen (55/2001)). Det finns inte heller några bestämmelser om att någon viss verksamhet måste organiseras i form av ett anställningsförhållande eller att den inte får organiseras så. Den bakomliggande orsaken till

detta är avtalsfriheten: som grundläggande princip gäller att parterna själva väljer den juridiska formen för rättsförhållandet mellan sig. Det vilken typ av rättsförhållande man väljer har naturligtvis rättsliga följder. För att plockning av naturprodukter genomgående ska börja basera sig på arbete i anställningsförhållande förutsätts det att bestämmelser om detta utfärdas separat genom lag. Till ett sådant regleringssätt har man förhållit sig reserverat. Däremot kan lagstiftaren föreskriva om villkoren för inresa och som villkor för inresa kräva att plockaren har ett arbetsavtal, vilket är vad man i denna proposition föreslår att ska göras.

I 3 § i bärlagen föreskrivs om bäragens förhållande till annan lagstiftning. Om rättsförhållandet mellan plockaren och aktören inom naturproduktsplockningsbranschen uppfyller de kriterier för ett anställningsförhållande som anges i 1 kap. 1 § 1 mom. i arbetsavtalslagen (55/2001), tillämpas den lagen i stället för denna lag. I bärlagen utesluts alltså inte, och det kan inte ens uteslutas, att bär kan plockas i arbetsavtalsförhållande. Plockning av skogsbär i anställningsförhållande har beaktats också i bestämmelsen om tillämpningsområdet för det (allmänt bindande) kollektivavtalet för landsbygdsnäringarna. Med andra ord, på plockning tillämpas kollektivavtalet i fråga.

Utlänningar som redan vistas i Finland på någon annan grund kan även i fortsättningen plocka bär och sälja dem till företag och på så sätt komplettera sin försörjning. Då måste emellertid arbetarskyddstillsynen ta ställning till om plockningen de facto är självständig verksamhet för egen räkning eller om det är verksamhet i anställningsförhållande. Verksamheten bör i detta fall organiseras på ett annat sätt än vid plockning i anställningsförhållande, så att det inte bara är fråga om ett försök att kringgå arbetslagstiftningen. Om plockningen är självständig verksamhet, ska bärlagen även i fortsättningen i tillämpliga delar tillämpas på den.

Propositionen syftar till att med snabb tidtabell, redan för skördesäsongen 2025, möjliggöra inresa med tillstånd för säsongsarbete för plockning av vilda bär. Förebyggandet av exploatering kräver dock att andra åtgärder vidtas parallellt. Eventuella ändringar i bärlagen är det skäl att göra sedan när man ser i vilken mån företagen övergår till att anställa plockare i anställningsförhållanden. Bärlagen ger också i fortsättningen ett minimiskydd för plockare som plockar bär självständigt, när plockningen ordnas av en i 2 § 2 mom. i den lagen avsedd aktör inom naturproduktsplockningsbranschen.

Det är klart att det i praktiken kommer att uppstå problematiska tolkningssituationer. Till exempel kan plockare plocka bär på fritiden och erbjuda dem för köp till sin arbetsgivare, eller så kan ett och samma företag ha plockare som arbetar i anställningsförhållande och samtidigt köpa bär också av självständiga plockare. I denna proposition är det inte möjligt att ta ställning till hur lagen tillämpas i dessa situationer, utan de bedöms utifrån huruvida kriterierna för ett anställningsförhållande uppfylls. Dylika tolkningssituationer har förekommit också i dagsläget, när plockare som arbetat på bärgårdar har plockat skogsbär på sin fritid.

4.2.4 Ekonomiska konsekvenser

4.2.4.1 Hushållen

Man är medveten om att propositionen har konsekvenser för hushållen. Det att plockare anställs i anställningsförhållanden kan höja konsumentpriserna på bär, vilket påverkar konsumenternas vilja och möjlighet att köpa inhemska bär. Enligt en utredning som gjorts av Pellervo ekonomiska forskningsinstitut medför de ökade kostnaderna för naturbärsföretagen ett tryck på att höja bärpriserna. I företagsintervjuer lyftes också fram mer vidsträckta konsekvenser av de ökade råvarukostnaderna för industrier i senare produktionsled, för hotell- och restaurangbranschen och för detaljhandelns kunder. Konsumenternas vilja att betala högre

priser för inhemska bär jämfört med utländska bär har i praktiken en betydande inverkan på propositionens slutliga konsekvenser.

4.2.4.2 Konsekvenser för företagen

Bedömningen av propositionens konsekvenser för företagen baserar sig i huvudsak på Pellervo ekonomiska forskningsinstituts utredning.⁷ Av företagen inom naturbärsbranschen har man sammanställt material där uppgifter om företagens ekonomi har samlats för åren 2019–2022. Materialet omfattar drygt 20 företag per år. Företagen är i regel mikroföretag; medianen för antalet anställda år 2019 var 4 och medianen för år 2022 var 6. Medianen för lönsamheten i företagens affärsverksamhet har i de större företagen i materialet försämrats klart mellan åren 2019 och 2022. Orsakerna till den försämrade lönsamheten kan vara många. En förklaring kan vara att företagen under de senaste åren inte till fullo har kunnat kanalisera de snabbt ökande kostnaderna till priserna på de produkter som de sålt. Handlingsutrymmet för prishöjningar begränsas åtminstone av marknadsläget för utländska naturbär och samtidigt av hushållens vilja och beredskap att betala ett högre pris för det att bären har inhemskt ursprung.

Anställning av plockare av vilda bär i direkta anställningsförhållanden höjer företagens kostnader jämfört med verksamhetsmodellen för tidigare skördesåsonger (före 2024). Det är dock mycket svårt att uppskatta hur stora konsekvenserna blir när det gäller företagens verksamhetsförutsättningar, i synnerhet från en vinkel utanför företagen, eftersom marknadsekonomi anpassar sig till en föränderlig verksamhetsmiljö. Att dra direkta slutsatser utifrån nuläget beskriver således inte den verkliga effekten. Direkta ekonomiska konsekvenser som företagen inom naturbärsbranschen kan förorsakas av övergången till anställningsförhållanden är framförallt ökade lönekostnader. De socialförsäkringsavgifter som arbetsgivaren ska betala för säsongsarbete är sjukförsäkringsavgift och arbetspensionsförsäkringsavgift. Arbetsgivaren är dessutom med stöd av lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar (459/2015) skyldig att försäkra plockare av naturprodukter också med tanke på olycksfall i arbetet och yrkessjukdomar. En förutsättning är att den arbetsinkomst som arbetsgivaren betalat eller kommit överens om att betala för arbete som arbetsgivaren låtit utföra under kalenderåret uppgår till sammanlagt minst 1 500 euro (år 2024). Också grupplivförsäkringspremien betalas i samband med olycksfallsförsäkringen för alla personer som omfattas av försäkringen, och den premien utgör cirka 0,06 procent av lönesumman. Dessutom ska arbetsgivaren ordna företagshälsovård (lagen om företagshälsovård 1383/2001).

I utredningen har man gjort en grov uppskattning av storleken på arbetsgivarens socialförsäkringsavgifter per plockare av vilda bär. Liksom när det gäller plockarna baserar sig kalkylerna på de faktiska genomsnittliga bruttoinkomsterna hos utländska plockare av vilda bär år 2022 samt på antagandet om en minimilön för plockarna. Arbetsgivaravgifterna för en plockare av vilda bär uppgår till cirka 920–1 240 euro. Jämfört med de genomsnittliga bruttoinkomsterna hos plockare av vilda bär 2022 (5 666 euro) skulle lönekostnaderna inklusive arbetsgivaravgifter i exempelkalkylerna vara cirka 1 000 euro högre om plockarna fick månadslön enligt kollektivavtalet för landsbygdsnäringsarna. Här är det dock viktigt att beakta att kalkylerna har gjorts utifrån ett antagande om 40 veckoarbetstimmar, medan bruttoinkomsterna år 2022 sannolikt har baserat sig på ett klart större antal veckoarbetstimmar.

⁷ Busk, Henna; Heimonen, Raija; Määttä, Kalle; Norkio, Antti; och Vahtoniemi, Saara: Utredning om plockning av vilda bär – Ekonomiska effekterna av anställningsförhållanden och företagande av utländska bärplockare, arbets- och näringsministeriets publikationer 2024:19 (på finska med presentationsblad på svenska).

Detta innebär att den faktiska arbetstidsjusterade kostnadsökningen sannolikt är större. Av denna orsak är siffrorna inte jämförbara, eftersom man inte känner till plockarnas veckoarbetstimmar under tidigare år.

År 2024 anställde företagen för första gången plockare i direkta anställningsförhållanden. Till följd av detta lämnades det in sammanlagt 1 300 ansökningar om uppehållstillstånd, av vilka cirka 900 fick ett jakande beslut. Detta är ett betydligt mindre antal än antalet turistvisum som tidigare söktes. År 2022 anlände 3 818 plockare till Finland med visum och år 2023 sammanlagt 1 926 personer. Av detta kan man dra slutsatsen att företagen är mer försiktiga med att anställa plockare i anställningsförhållanden, när de måste garanteras en viss inkomstnivå. Detta kan också på lång sikt leda till att färre plockare än tidigare anländer till Finland.

Enligt den utredning som gjorts av Pellervo ekonomiska forskningsinstitut har lönsamheten hos företagen inom naturbärsbranschen utifrån en statistisk företagsanalys klart försämrats under de senaste åren. Men den svaga lönsamheten i åtanke kan man dra slutsatsen att i synnerhet företag med låg förädlingsgrad kan stöta på svårigheter med att bedriva lönsam affärsverksamhet om man övergår till anställningsförhållanden. Å andra sidan kunde åtminstone en del av dessa företag eventuellt utveckla nya verksamhetssätt och anpassa sig till den nya verksamhetsmiljön. Detta kunde medföra innovationer till exempel i fråga om lokaliseringen av bär och uppföljningen av skördesituationen, så att plockningens produktivitet skulle öka.

Övergången till anställningsförhållanden ökar också företagens administrativa börda. Som arbetsgivare måste företagen fullgöra olika skyldigheter med avseende på registreringar och anmälningar, vilket medför arbete för dem.

I september 2023 utförde Konkurrens- och konsumentverket (KKV) inspektioner i lokalerna hos vissa företag inom naturbärsbranschen. Konkurrens- och konsumentverket utreder om företagen har gjort sig skyldiga till konkurrensbegränsande förfaranden på upphandlings- och partihandelsmarknaden för vilda bär i Finland. Om det vid inspektionerna upptäcks brister, kan man konstatera att marknaden inte har fungerat och att det brustit i konkurrensen mellan företagen. Efter övergången till tillstånd för säsongsarbete ska inköpspriset för bär inte längre förhandlas fram mellan en enskild plockare och bärföretaget. Marknadspriset bestäms då tydligare i senare skeden av produktions- och försäljningskedjan för bär. Detta kan eventuellt inverka på konkurrensen mellan företagen och på hur marknaden fungerar.

4.2.4.3 Konsekvenser för plockare

Det finns inga objektiva uppgifter om plockarnas inkomster, eftersom det inte är fråga om skattepliktig inkomst. Uppgifterna kan alltså inte verifieras genom till exempel inkomstregistret. Arbets- och näringsbyrån har samlat in uppgifter om de arvoden som företagen betalat, men dessa uppgifter baserar sig enbart på företagens egna anmälningar.

Utifrån de uppgifter som företagen lämnat har de genomsnittliga bruttoinkomsterna bland plockare av vilda bär varit cirka 5 700 euro för plockningssäsongen 2022. Inkomstuppgifterna för 2022 är mer representativa än för 2023, eftersom utrikesministeriets striktare viseringsriktlinjer gjorde att endast erfarna plockare som tjänade bättre fick komma in i landet 2023. Dessa inkomster är med stöd av 89 § i inkomstskattelagen (1535/1992) skattefria. Minimimånadslönen enligt kollektivavtalet för landsbygdsnäringsarna har år 2024 varit 1 652,92

euro.⁸ Bruttolönen för tre månader skulle enligt kollektivavtalet således bli kring 4 960 euro. Dessutom skulle plockarna betalas semesterersättning, som enligt kollektivavtalet för landsbygdsnäringsarna är 12,5 procent av arbetsinkomsten när anställningsförhållandet har varat mindre än ett år. De totala inkomsterna skulle då ligga på cirka 5 500 euro. I verkligheten är bärplockarna inte i landet i fulla tre månader. Kollektivavtalet möjliggör dessutom ackordslön, vilken är något större än den månadslön som bildas av timlönen och vilken sannolikt skulle användas av många aktörer. Således ger månadslönen för tre månader trots allt en god grund för en jämförelse. Dessutom bör det noteras att löneinkomsten är skattepliktig, varför plockaren måste betala skatt med en skattesats på 7,9 av bruttoinkomsten på cirka 5 500 euro. Utöver skatter dras dock också pensionsförsäkringspremierna av från lönen med 7,15 procent (personer under 53 år).⁹ Arbete i anställningsförhållande skulle också ge plockare av vilda bär pension. Pensionstillväxten för arbete under en säsong i Finland vore emellertid liten, uppskattningsvis kring 20 euro.

Vidare skulle plockaren i båda inkomstalternativen vara tvungen att stå för till exempel resor, viseringsavgifter och matkostnader. Om företagen inte betalar lön som överstiger minimilönen enligt kollektivavtalet, kan den genomsnittliga plockarens inkomster komma att sjunka vid en övergång till säsongarbete. Plockarnas inkomster har dock varierat avsevärt och bland dem har det även funnits sådana plockare som inte har tjänat något alls eller som till och med har gått med förlust och därmed skuldsatt sig på grund av plockningsresan. I realiteten skulle det alltså bland plockarna finnas många för vilka inkomsterna skulle öka avsevärt. Dessutom skulle risken för företagsverksamheten överföras på företagen, vilket skulle göra det mer riskfritt för plockare att åka till Finland för att plocka bär, eftersom deras inkomster vore betydligt mer förutsägbara. Företagarna har dessutom möjlighet att minska risken för plockarna att skuldsätta sig, till exempel genom att frivilligt bära alla kostnader för rekryteringen.¹⁰

4.2.4.4 De offentliga finanserna

Den föreslagna ändringen medför att plockare av naturprodukter i fortsättningen i regel blir arbetspensionsförsäkrade. Arbetsgivaren ska teckna en arbetspensionsförsäkring för en arbetstagare som fyllt 17 år, om arbetstagarens arbetsinkomster under en kalendermånad uppgår till minst 68,57 euro (år 2024). De intjänade arbetspensionerna betalas i sinom tid ut till naturproduktplockarna oberoende av nationalitet och i vilket land de bor vid tidpunkten för utbetalning. Enligt Pellervo ekonomiska forskningsinstituts utredning skulle pensionsintäkterna för arbete under en säsong i Finland uppgå till uppskattningsvis cirka 20 euro, beroende på årsinkomsterna (tabell 5). En bedömning är dock svår att göra, för ju flera år en plockare av vilda bär skulle arbeta i Finland, desto mer pension skulle plockaren tjäna in.. Dessutom används livslängdskoefficienten vid beräkningen av pensioner, vilket minskar pensionsbeloppet.

Ett anställningsförhållande för plockare av vilda bär skulle också ha en inverkan på statens skatteinkomster. Enligt en mycket grov uppskattning skulle statens skatteinkomster öka med 2,6–3,5 miljoner euro beroende på inkomstnivån, förutsatt att antalet utländska plockare av vilda bär skulle ligga kvar på 2022 års nivå. I realiteten vore skatteutfallet mindre, eftersom eventuella

⁸ Enligt kollektivavtalet för landsbygdsnäringsarna beräknas sådan månadslön som betalas till samma belopp från månad till månad genom att multiplicera timlönen med talet 172. Minimitimlönen fr.o.m. den 1 mars 2024 är 9,61 euro.

⁹ Arbetslöshetsförsäkringspremier betalas inte för arbetstagare som har tillstånd för säsongarbete.

¹⁰ Denna så kallade Employer Pays Principle (EPP) nämns i flera ansvarsprinciper för etisk rekrytering, bland annat i Internationella arbetsorganisationens (ILO) General Principles and Operational Guidelines for Fair Recruitment and Definition of Recruitment Fees and Related Costs.

avdrag vid inkomstbeskattningen inte har beaktats i kalkylen. Finland har också ett skatteavtal med Thailand.¹¹ Säsongsarbetare är vanligen begränsat skattskyldiga i Finland, för de har inte har något egentligt hem eller någon egentlig bostad i Finland och vistas inte i landet utan avbrott längre än sex månader. Detta innebär också att säsongsarbetarna anses vara bosatta i Thailand på det sätt som avses i skatteavtalet mellan Finland och Thailand. Då uppkommer enligt skatteavtalet beskattningsrätt för Finland i fråga om lönen genast från den första arbetsdagen, när arbetet utförs i Finland och lönen betalas av ett finskt företag eller av ett utländskt företag som har ett fast driftställe i Finland.

Det som sägs ovan gäller också en säsongsarbetare som är allmänt skattskyldig i Finland, alltså som vistas i Finland utan avbrott i mer än sex månader och som i enlighet vad som avses i skatteavtalet anses vara bosatt i Thailand. Skatteavtalet ger också Thailand rätt att som hemviststat enligt skatteavtalet beskatta säsongsarbetares inkomster i Finland, men Thailand är då skyldigt att undanröja eventuell dubbelbeskattning genom att avräkna de skatter som betalats till Finland. Utgångspunkten är alltså att skatteavtalet inte begränsar Finlands beskattningsrätt i fråga om säsongsarbetare som kommer till Finland från Thailand och som har ett anställningsförhållande till en finländsk arbetsgivare.

Som säsongsarbetare får bärplockare också rätt till offentliga hälso- och sjukvårdstjänster. Med stöd av 56 § 3 punkten i lagen om ordnande av social- och hälsovård (612/2021) jämföras säsongsarbetarna med invånarna i välfärdsområdena. De har alltså rätt till samma offentliga hälso- och sjukvårdstjänster som kommuninvånarna. I enlighet med 20 § i lagen om gränsöverskridande hälso- och sjukvård (1201/2013) ersätter Folkpensionsanstalten av statens medel ett välfärdsområde, Helsingfors stad eller HUS-sammanslutningen för kostnaderna för den offentliga hälso- och sjukvårdens tjänster, om hälso- och sjukvårdstjänsten har getts en säsongsarbetare som inte har hemkommun i Finland. Därför medför den ändring som föreslås i denna proposition inga kostnader för kommunerna eller välfärdsområdena, utan de täcks med statliga medel.

Rätt till förmåner enligt sjukförsäkringslagen (1224/2004), såsom till ersättningar för bland annat läkemedel och läkararvoden samt till dagpenning, uppkommer, i enlighet med hänvisningen i 2 § i sjukförsäkringslagen, om de förutsättningar för att betraktas som arbetstagare som avses i 7 § i lagen om bosättningsbaserad social trygghet i gränsöverskridande situationer (16/2019) uppfylls. Enligt den paragrafen betraktas en person som kommer till Finland för att arbeta som arbetstagare, om personens förvärvsinkomster överstiger den gräns som fastställts i enlighet med 6 kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) och som år 2023 var 800,02 euro/mån. En sjukförsäkrad säsongsarbetare kan också få rätt till dagpenning vid smittsam sjukdom, om inkomstbortfallet kan verifieras.

Plockare av naturprodukter ska dock inte ha rätt till familjeförmåner eller arbetslöshetsförmåner. Artikel 23.2 i i direktivet om säsongsanställning (2014/36/EU) gör det möjligt att på nationell nivå begränsa rätten till likabehandling i fråga om familjeförmåner och arbetslöshetsförmåner. När det gäller familjeförmånerna har begränsningarna i samband med det nationella genomförandet av direktivet om säsongsanställning tagits in i barnbidragslagen (796/1992, 1 a § 3 mom. 4 punkten) och i lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn (1128/1996, 3 a § 4 mom.).

¹¹ Avtal mellan Republiken Finlands regering och Konungariket Thailands regering för att undvika dubbelbeskattning och förhindra kringgående av skatt beträffande skatter på inkomst, 28/1986.

Samtidigt med det nationella genomförandet av direktivet har också en begränsning av arbetslöshetsförmånerna tagits in i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1 kap. 8 a § 4 mom.). Med stöd av 4 kap. 12 a § 8 punkten i lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner (555/1998) behöver det inte heller betalas arbetslöshetsförsäkringspremier för säsongarbetare.

Eftersom företagens kostnader stiger, medför övergången till modellen med säsongarbete sannolikt att antalet bärplockare som anländer till landet minskar. År 2021 anlände 3 224 plockare till landet, år 2022 anlände 4 045 plockare och år 2023, när utrikesministeriet skärpte sina krav, anlände 2 037 plockare. År 2024, när plockare ska ansöka om uppehållstillstånd för arbetstagare, har företagen räknat med att cirka 1 500 plockare ansöker om uppehållstillstånd för arbetstagare.

Alla ovannämnda rättigheter till hälso- och sjukvård och social trygghet har, om villkoren uppfylls, också den som anländer till landet med uppehållstillstånd för arbetstagare. Eftersom man redan under bärperioden 2024 avstått från turistvisum och övergått till förfarandet med uppehållstillstånd för arbetstagare, medför ändringarna i säsongarbetslagen och säsongarbetsförordningen inte längre några nya kostnader för den offentliga ekonomin.

4.2.4.5 Sysselsättning och arbetsliv, regionala konsekvenser

Ändringen påverkar inom bärbranschen i synnerhet för bärplockarnas del kvaliteten på arbetslivet. Plockarnas ställning på arbetsmarknaden förtydligas tack vare ändringen, och ändringen har konsekvenser för plockarnas säkerhet i arbetet och välbefinnande i arbetet. Dessutom får plockarna i och med ändringen samma ställning som andra tredjelandsmedborgare som anländer till landet för att utföra säsongbundet arbete.

Som det konstateras ovan i avsnitt 4.2.3.2 kan en övergång till ett anställningsförhållande försämra vissa företags förutsättningar för lönsam affärsverksamhet. Enligt Pellervo ekonomiska forskningsinstituts utredning är det också möjligt att en del av de nuvarande aktörerna inom naturbärsbranschen skulle dra sig tillbaka från marknaden.

Om företagen stötte på stora ekonomiska svårigheter och blev tvungna att lägga ned sin verksamhet, skulle detta även ha konsekvenser för företagens förmåga att sysselsätta det antal fast anställda arbetstagare som arbetar för dem året om. Konsekvenserna berör inte ett särskilt stort antal anställda på riksnivå, men på regional nivå kan arbetsplatserna ha stor betydelse.

Enligt den utredning som gjordes av Pellervo ekonomiska forskningsinstitut finns företagens hemorter i huvudsak i Södra och Norra Karelen, i Södra och Norra Savolax, i Kajanaland, vid kusten av Österbottens och i Östra Lappland. Även om företagen inom bärbranschen i typiska fall är små företag som sysselsätter 1–12 personer¹², kan också förlusten av några få arbetsplatser lokalt sett ha konsekvenser, när man tar i beaktande att det kan vara svårt att hitta nytt arbete i dessa regioner.

¹² Busk, Henna; Heimonen, Raija; Määttä, Kalle; Norkio, Antti; och Vahtoniemi, Saara: Utredning om plockning av vilda bär – Ekonomiska effekterna av anställningsförhållanden och företagande av utländska bärplockare, arbets- och näringsministeriets publikationer 2024:19 (på finska med presentationsblad på svenska).

Bär plockas för närvarande inte i kommersiellt syfte på Åland, och dessutom är allemansrätten mer begränsad på Åland än i de övriga delarna av Finland. Propositionen har således inga särskilda konsekvenser för Åland.

4.2.5 Miljökonsekvenser

Allemansrätten avseende plockning av vilda bär har långa traditioner i Finland, och begränsningarna i fråga om den är små. De enda undantagen är vissa områden i Lappland där plockning av skogsbär eller andra liknande naturprodukter på statens marker har en avsevärd ekonomisk betydelse med tanke på den lokala befolkningens utkomst. Där kan jord- och skogsbruksministeriet genom ett beslut förbjuda andra att plocka naturprodukter.¹³ Allemansrätten är mer begränsad på Åland än i Sverige och annanstans i Finland. Även på Åland får man plocka bär, men inte på privata marker, i parkområden eller i närheten av bebyggelse.¹⁴

Allemansrätten är allmän och tillkommer alla som vistas i Finland, oberoende av medborgarskap. Den är oberoende av vem som utövar rätten, i vilket syfte den utövas eller vem som är ägare till mark- och vattenområdet i fråga. Inte heller det huruvida man i kommersiellt syfte handlar med stöd av allemansrätten i ett anställningsförhållande eller i egenskap av näringsidkare har i sig någon inverkan på förutsättningarna för att handla med stöd av allemansrätten. Utövandet av allemansrätten har inte begränsats i lag på grundval av syftet med en verksamhet. Med tanke på tillsynen vore detta mycket svårt, om inte omöjligt i praktiken. Den som rör sig och handlar med stöd av allemansrätten behöver inte för utomstående blotta orsaken till att han eller hon rör sig eller vistas på ett område. Endast polisen och vissa andra myndigheter har lagstadgad rätt att utreda identiteten hos en person som handlar med stöd av allemansrätten.

Vid bedömningen av om det är tillåtet att handla med stöd av allemansrätten är den avgörande faktorn huruvida verksamheten medför mer än ringa olägenheter för markägaren, markanvändningen eller naturen. Att en verksamhet är kommersiell eller att produkter plockas i ett anställningsförhållande eller i samband med idkande av näring innebär inte automatiskt att tröskeln för mer än ringa olägenheter överskrids. De faktiska konsekvenserna av verksamheten avgör om markägarens samtycke behövs. De faktiska konsekvenserna av verksamheten beror bland annat på plockargruppens storlek, de lokala naturförhållandena, verksamhetens karaktär och plockningsmetoderna samt på hur regelbunden verksamheten är och hur länge den pågår. Enbart det att bär plockas i ett anställningsförhållande inverkar således inte på utövandet av allemansrätten.

4.2.6 Andra konsekvenser för människor och samhälle

4.2.6.1 Grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter

Arbetet mot människohandel inleddes i Finland med att Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och konventionens tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, antogs år 2000.¹⁵ Både tilläggsprotokollet och rambeslutet förpliktar staterna att kriminalisera människohandel i enlighet med vissa villkor. Syftet med tilläggsprotokollet är att

¹³ Laki luonnonvaraisten tuotteiden keräämisen rajoittamisesta eräissä tapauksissa (332/1955).

¹⁴ [Allemansrätten | Ålands landskapsregering \(regeringen.ax\)](http://Allemansrätten.Ålands-landskapsregering.regeringen.ax)

¹⁵ FördrS 70 och 71/2006.

förebygga, bekämpa och bestraffa människohandel som omfattar i synnerhet kvinnor och barn, och därför ligger tyngdpunkten i protokollet på brottsbekämpning.

Tilläggsprotokollets mest centrala innehåll handlar om definitionen av människohandel och kriminaliseringen av människohandel i konventionsstaternas lagstiftning. Definitionen av människohandel i artikel 3 i tilläggsprotokollet har godkänts och använts i stor utsträckning och den har också legat till grund för andra avtal. I definitionen nämns tvångsarbete eller tvångstjänst, slaveri eller med slaveri jämförbara bruk och sedvänjor som människohandelns syften.

Europarådet har också Europarådets konvention om bekämpande av människohandel.¹⁶ Avtalet skiljer sig från tilläggsprotokollet till Palermokonventionen genom att det är mer offerorienterat och genom att många av artiklarna i konventionen har formulerats i en form som är starkt förpliktande för staten. Ett viktigt mervärde i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel ger konventionsstaternas övervakningsmekanism, genom vilken man övervakar att förpliktelseerna enligt konventionen fullgörs. Övervakningsmekanismen omfattar ett oberoende expertorgan, expertgruppen för bekämpande av människohandel (GRETA), vilken består av 15 ledamöter, och en partskommitté, vilken består av företrädare för parterna i konventionen. GRETA utvärderar med jämna mellanrum varje konventionsstat och utarbetar utvärderingsrapporter. I GRETA:s landsrapporter har bärplockarnas ställning behandlats under årens lopp. GRETA har i sin tredje övervakningsrapport om Finland (GRETA (2024) 06, s. 6) nyligen också uppmanat till lagstiftningsåtgärder för att plockare av vilda bär ska kunna skyddas mot människohandel effektivare än för närvarande.

Även på EU-nivå har det utfärdats ett antal direktiv om människohandel vilka syftar till att harmonisera EU-staternas lagstiftning. Centrala direktiv som påverkar arbetet mot människohandel är EU:s brottsofferdirektiv (2004/81/EG) (rådets direktiv om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna), EU:s människohandelsdirektiv (2011/36/EU) (Europaparlamentets och rådets direktiv om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF) och EU:s brottsofferdirektiv (2012/29/EU) (Europaparlamentets och rådets direktiv om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF. Människohandelsdirektivet håller för närvarande på att revideras. Dessutom antog Europeiska unionen 2002 ett rambeslut om bekämpande av människohandel.¹⁷

Internationella arbetsorganisationen (ILO) har också många avtal som syftar till att avskaffa tvångsarbete och i vidare bemärkelse skydda arbetskraften. Av dessa kan nämnas till exempel konventionen om tvångs- eller obligatoriskt arbete (FördrS 44/1935), protokollet till den konventionen (FördrS 29/2017) och konventionen om avskaffande av tvångsarbete (FördrS 17/1960). Likaså innehåller Europakonventionen ett förbud mot slaveri och tvångsarbete (artikel 4) och bestämmelser om rätt till frihet och säkerhet (artikel 5).

I den uppehållstillståndsprocess som hänför sig till tillstånd för säsongarbete är det i större utsträckning än i viseringsprövningen möjligt att beakta risken för att bli offer för människohandel, eftersom bland annat anställningsvillkoren och inkvarteringen ska meddelas

¹⁶ FördrS 43 och 44/2012. Se även Explanatory Report-<https://rm.coe.int/16800d3812>.

¹⁷ 2002/629/RIF.

myndigheterna. Tillståndsprövningen i praktiken beskrivs i avsnitt 4.2.2 Förebyggande av exploatering.

Dessutom finns det en tydlig nivå mot vilken de verkliga arbetsvillkoren kan jämföras och en ram för påföljder inom vilken de tillstånd som beviljas för arbete hos en viss arbetsgivare i fortsättningen kan granskas. Plockarna har en tydlig rättslig status i Finland och de har tillgång till tydliga rättsskyddsmekanismer. All exploatering eller ens människohandel kan inte helt och hållet utrotas bara genom övergång till säsongsarbete, men risken kan på basis av de argument som framförs ovan trots allt minskas och därmed kan Finland bättre fullgöra sina förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna. I praktiken kan man genom arbetarskyddsinspektioner kontrollera efterlevnaden av arbetslagstiftningen. Inspektioner kan utföras på initiativ av myndigheter eller på initiativ av kunder eller klienter. Om brister uppdragas, är arbetarskyddsmyndigheten i vissa fall skyldig att upplysa polisen om dem, och polisen kan inleda en brottsutredning.

4.2.6.2 Konsekvenser för myndigheterna

Norra Österbottens arbets- och näringsbyrå/UF-centret

I 8 § i lagen om den rättsliga ställningen för utlänningar som plockar naturprodukter (487/2021) finns bestämmelser om arbets- och näringsbyråns uppgifter inom naturproduktsplockningsbranschen. Arbets- och näringsbyrån har till uppgift att övervaka att de villkor som gäller aktörer inom naturproduktsplockningsbranschen uppfylls. Arbets- och näringsbyrån ska tillsammans med arbetarskyddsmyndigheterna ge utländska plockare och aktörer inom naturproduktsplockningsbranschen råd om tillämpningen av 4–7 § i lagen och om utlänningars myndighetsansvar inom naturproduktsplockningsbranschen samt hänvisa utlänningar till att uträtta sina ärenden hos den myndighet som är behörig i ärendet i fråga. Arbets- och näringsbyrån meddelar beslut om tillförlitligheten hos aktörerna inom naturproduktsplockningsbranschen, övervakar betalningen av plockarnas inkomster och iakttagandet av förbuden mot debitering av kostnader samt ger beskickningar eller arbetarskyddsmyndigheterna utlåtanden på deras begäran. På begäran av Finlands beskickningar utomlands och arbetarskyddsmyndigheterna ger arbets- och näringsbyrån utlåtanden om förhandsutredningar av företag som bjuder in utländska plockare av naturprodukter till Finland, om företagens affärsförutsättningarna inom naturproduktsindustrin samt om deras förmågan att uppfylla sina skyldigheter gentemot utländska plockare. För skötseln av uppgiften har arbets- och näringsbyrån anvisats 3 årsverken.

Uppgiften har på riksnivå anförtratts Norra Österbottens arbets- och näringsbyrå med stöd av ett beslut av arbets- och näringsministeriet som utfärdats med stöd av 15 § i lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna (897/2009). Uppgiften överförs den 1 januari 2025 genom ändringen av 8 § i bärnagen till närings-, trafik- och miljöcentralernas utvecklings- och förvaltningscenter (UF-centret). Eftersom avsikten är att de ändringar som föreslås i denna proposition ska träda i kraft den 1 april 2025, hänvisas det i propositionen i fortsättningen till ändringen av UF-centrets uppgifter.

I och med ändringen av säsongsarbetslagen och säsongsarbetsförordningen kommer de uppgifter som UF-centret enligt bärnagen har sannolikt att bli betydligt färre. Detta kan beaktas vid omorganiseringen av uppgifterna när de närmare konsekvenserna klarnar. I denna proposition ändras inte bärnagen och inte heller direkt den uppgift som överförs till UF-centret, men antagandet är att antalet situationer som omfattas av bärnagen kommer att minska betydligt jämfört med nivån före 2024. Bärföretagen kan dock i fortsättningen till exempel hitta plockare

bland dem som redan vistas i landet och ordna verksamheten i enlighet med bärlagen. De resurser som behövs för uppgiften kan analyseras på behörigt sätt i UF-centrets interna processer.

Arbetarskydd

Plockning av naturprodukter som utförs som säsongsarbete ska enligt propositionen göras i ett anställningsförhållande enligt arbetsavtalslagen. Som säsongsarbetare skulle plockarna omfattas av arbetslagstiftningen, varvid bland annat lagstiftningen om anställningsförhållanden, om arbetarskydd och om företagshälsovård skulle bli tillämplig, och efterlevnaden av den lagstiftningen övervakas av arbetarskyddsmyndigheterna. Dessutom skulle det bli aktuellt att iakttä bestämmelserna i ett eventuellt tillämpligt allmänt bindande kollektivavtal.

Genom bärlagen har aktörerna inom naturproduktplockningsbranschen ålagts att hålla myndigheternas kontaktuppgifter tillgängliga för plockarna, så att dessa ska kunna ge respons om aktören, och att i förväg meddela arbetarskyddsmyndigheten var plockarnas baser finns. Också i 53 § i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskydssamarbete på arbetsplatsen (44/2006) föreskrivs det att arbetsgivaren ska lägga fram bland annat arbetarskyddsmyndighetens kontaktuppgifter för arbetstagarna på arbetsplatsen. I 4 § i samma lag föreskrivs det också om arbetarskyddsmyndighetens rätt att för tillsynen få behövlig information av arbetsgivarna. Vidare är en aktör inom naturproduktplockningsbranschen enligt bärlagen skyldig att i sina avtalsvillkor se till att den som handlar för aktörens räkning eller företräder denne inte av plockarna tar ut avgifter för rekrytering och för andra särskilt förbjudna kostnader. Denna skyldighet skulle arbetsgivaren i fortsättningen inte ha, om allt plockningsarbete utfördes i anställningsförhållande.

Sannolikt skulle det i och med övergången till anställningsförhållanden också bli svårare att hitta baserna. Hittills har det varit lättare att rikta in inspektionerna (eftersom aktörerna har varit skyldiga att på förhand meddela var plockarnas baser är belägna, exakt användningstid för baserna, kontaktpersonerna, antalet plockare och stödpersoner). Vid urval som görs för ett anställningsförhållande föreligger ingen sådan skyldighet att lämna uppgifter till arbetarskyddsmyndigheten. Som det påpekats ovan har arbetarskyddsmyndigheten dock omfattande rätt att av arbetsgivaren få de uppgifter som myndigheten behöver för tillsynen. Skillnaden ligger alltså närmast i vilka uppgifter arbetsgivaren på eget initiativ ska lämna myndigheterna.

Att personer som plockar naturprodukter börjar omfattas av tillämpningsområdet för säsongsarbetslagen och på så sätt blir säsongsarbetare inverkar på arbetarskyddsmyndigheternas tillsynsarbete. Enligt den gällande lagstiftningen utövar arbetarskyddsmyndigheten tillsyn över efterlevnaden av bärlagen till den del tillsynen inte ankommer på någon annan behörig myndighet. Centrala tillsynsobjekt som arbetarskyddsmyndigheten ska övervaka är för närvarande att plockarens rättigheter enligt 4 § i bärlagen tillgodoses och att aktören inom naturproduktplockningsbranschen fullföljer sina skyldigheter enligt 6 § i den lagen att ge plockaren introduktion, att samarbeta, att tillhandahålla plockaren redskap och utrustning för plockandet, att se till att plockaren känner till inköpspriset för naturprodukter samt att hålla myndigheternas kontaktuppgifter tillgängliga för plockarna så att de ska kunna ge respons om aktören inom naturproduktplockningsbranschen.

Om plockarna är anställda i arbetsavtalsförhållande, måste efterlevnaden av bland annat lagstiftningen om anställningsförhållanden, om arbetarskydd och om företagshälsovård övervakas. Dessutom ska arbetarskyddsmyndigheten, om ändringen genomförs, övervaka att

arbetstagarna har rätt att arbeta. Sammantaget vore det mer lagstiftning som ska övervakas, även om vissa ärenden som tidigare övervakats med stöd av bärlagen inte längre skulle övervakas. Med tanke på arbetarskyddsmyndigheternas tillsynsarbete ökar arbetsmängden om en och samma arbetsgivare har plockare – eller samma personer plockar naturprodukter – både i anställningsförhållande och med stöd av allemansrätten. På samma sätt försvarar bytet av baser tillsynsarbetet.

Utrikesministeriet

De flesta plockare skulle sannolikt komma till Finland med ett visum för säsongarbete, vilket kan beviljas för högst 90 dagar. Visum för säsongarbete skulle beviljas plockare vid de finska beskickningarna. I praktiken har prövningen av visumansökningar hittills koncentrerats till Finlands ambassad i Thailand i Bangkok. I början skulle tyngdpunkten i behandlingen av ansökningar om visum för säsongarbete sannolikt ligga vid Finlands ambassad i Bangkok, men förändringar inom branschen kunde styra företag att rekrytera plockare också annanstans än i Thailand, varvid visumskyldiga plockare skulle ansöka om visum för säsongarbete för plockning av vilda bär också vid andra finska beskickningar.

Behandlingen av ansökningar om visum för säsongarbete vid en beskickning kräver mer arbete än behandlingen av ansökningar om turistvisum, eftersom man vid beviljandet av visum för säsongarbete utöver prövningen av villkoren för inresa också beaktar kraven i lagen om säsongarbete. Visum för säsongarbete är ett inresetillstånd som berättigar till arbete i Finland och vid prövningen av visumansökan kontrolleras flera bilagor och myndighetsuppgifter. I ansökningarna om visum för säsongarbete granskas således både att villkoren enligt viseringskodexen uppfylls och att villkoren enligt säsongarbetslagen uppfylls. Avslag på ansökningar om visum för säsongarbete förutsätter att det vid beskickningen utarbetas detaljerade motiveringar i samband med beslutet, vilket är en arbetsfas som inte ingår i det normala viseringsförfarandet. Denna arbetsfas fordrar betydligt mer och är betydligt mer arbetskrävande än ett normalt beslut om avslag på en ansökan om visum. I fråga om plockarnas ansökningar om turistvisum har man dock också tidigare beaktat beslut om tillförlitlighet enligt bärlagen, vilket innebär att förfarandet redan tidigare har varit något mer arbetskrävande än normal prövning av turistvisum. Om oklarheterna och tecknen på utnyttjande inom branschen fortsätter, kan det dock hända att beskickningarna också i fråga om visum för säsongarbete skulle belastas mer än tidigare av muntliga utfrågningar av sökandena, utredning av företagets bakgrund och detaljerade motiveringar till beslut om avslag. På grund av de tidigare oklarheterna och fallen av utnyttjande inom branschen skulle det fortsättningsvis krävas ett nära myndighetssamarbete mellan beskickningen, utrikesministeriet och andra myndigheter i fråga om tillstånd för säsongarbete.

Att plockarna skulle omfattas av lagen om säsongarbete skulle också öka arbetsmängden vid utrikesministeriet, där beskickningarna ges råd och utbildning i inreseärenden. Beskickningarna behöver juridiskt stöd vid tillståndsprövningen avseende visum för säsongarbete, vid utarbetandet av detaljmotiveringen till beslut om avslag samt vid författandet av utlåtanden till förvaltningsdomstolen. När det gäller plockarna accentueras behovet av juridiskt, stöd på grund av oklarheterna och brottsmisstankarna inom branschen.

Den föreslagna ändringens inverkan på mängden ansökningar, i synnerhet på lång sikt, kan inte förutspås exakt, men i propositionen har man med stöd av utredningarna förutspått att mängden minskar, eftersom företagen vid anställning i anställningsförhållande blir tvungna att noggrannare överväga hur många plockare de kan garantera lön enligt ett kollektivavtal. Dessutom höjer bikostnaderna kostnaderna för anställning av plockare. Följaktligen är det svårt

att bedöma konsekvenserna med avseende på beskickningarnas arbetsmängd; å ena sidan är ansökningarna om visum för säsongsarbete mer arbetskrävande än ansökningarna om turistvisum, men å andra sidan förutspås minskningen av antalet ansökningar jämna ut också ökningen av beskickningarnas arbetsmängd, eftersom sådana ansökningar om turistvisum för bärplockare som tidigare kom in uteblir.

Migrationsverket

Största delen av plockarna skulle i fortsättningen sannolikt ansöka om visum för säsongsarbete, vilket utfärdas av beskickningen. Migrationsverket kunde dock få ta emot ansökningar om uppehållstillstånd för säsongsarbete, om en del av plockarna anlände till landet för säsongsarbete som varar över 90 dagar. Det förutspås dock att det inte kommer in så många sådana ansökningar, vilket innebär att Migrationsverkets uppgifter inte förväntas öka. Även om antalet ansökningar inte skulle öka nämnvärt vid ämbetsverket, måste ämbetsverket bereda sig på rådgivning och kommunikation om ändringen. Under skördesäsongen 2024 har Migrationsverkets uppgifter tillfälligt ökat i och med att bärplockare har varit tvungna att ansöka om uppehållstillstånd för arbetstagare, som beviljas av Migrationsverket. I anslutning till denna ändring har Migrationsverkets resurser inte utökats, och därför förväntas övergången till tillstånd enligt säsongsarbetslagen återställa Migrationsverkets uppgiftsmängd i fråga om bärplockare till normal nivå. Ändringarna i säsongsarbetslagen och säsongsarbetsförordningen förväntas således inte ha några konsekvenser med avseende på resurserna vid Migrationsverket.

4.2.6.3 Konsekvenser för informationssystem.

Enligt Migrationsverkets bedömning innebär ändringen av säsongsarbetslagen och senare av förordningen att ärende- och kundhanteringssystemet för utlänningsärenden (UMA) måste uppdateras i och med att en ny bransch inkluderas. Dessa uppdateringar kan dock göras utan någon separat systemutveckling eller kostnader.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

5.1.1 Att se över bärlagen

Som ett alternativ till att övergå till tillstånd enligt säsongsarbetslagen har det föreslagits att man kunde se över bärlagen. Detta allena är dock inte ett ändamålsenligt alternativ, eftersom bärlagen inte reglerar inresan, utan utgår från turistvisum. Turistvisum är emellertid inget juridiskt hållbart sätt att arrangera inresa i förvärvssyfte. Bärplockarnas inresa handlar inte om turism eller om en därmed jämförbar resa. Dessutom har det redan i flera års tid varit klart att inresa med turistvisum innebär sämre möjligheter att ingripa i risken för utnyttjande jämfört med arbetsbaserade inresetillstånd. Också rent konkret har det konstaterats att det förekommer människohandel inom branschen.

Även om man i enlighet med denna proposition föreskriver att det för bärplockning behövs ett tillstånd enligt säsongsarbetslagen, kvarstår ändå de utlännningar som vistas i Finland på någon annan grund och de personer som får resa hit utan visum och som självständigt kan plocka bär och sälja dem till bärföretag. På dessa personer ska bärlagen tillämpas även i fortsättningen, om bärföretaget självt eller någon annan aktör för dess räkning ordnar med inkvartering, plockningsredskap och plockningsutrustning eller fordon för plockaren, i det huvudsakliga syftet att av plockaren köpa naturprodukter som han eller hon plockar. Detta förutsätter dock att

plockandet verkligen är så självständigt att kriterierna för ett anställningsförhållande inte uppfylls. Om en person från ett land vars medborgare inte behöver visum för inresa kommer för att plocka vilda bär i ett anställningsförhållande, ska man för den personen ansöka om ett säsongsarbetsintyg.

Vid tillämpning av bärlagen har man upptäckt brister som det vore bra att rätta till med tanke på dessa plockare som inte är anställda i ett arbetsavtalsförhållande. Huvuddragen i bristerna beskrivs i avsnitt 2.1.1.

5.1.2 Idkande av näring

Ett alternativ vore att plockarnas inresa skulle grunda sig på idkande av näring. I så fall skulle de behöva ett inresetillstånd som korrelerar med detta syfte. Av de redan existerande tillståndsslagen vore uppehållstillståndet för företagare lämpligt för detta ändamål. Bestämmelser om beviljande av uppehållstillstånd för företagare finns i 79 § i utlänningslagen och bestämmelser om närings-, trafik- och miljöcentralens delbeslut på ansökan om uppehållstillstånd för företagare finns i 79 a § i den lagen. Beviljandet av uppehållstillstånd för företagare för en bärplockare innebär de facto att bärplockaren måste grunda ett företag i Finland. Vid delbeslutsprövningen säkerställer närings-, trafik- och miljöcentralen att företagsverksamheten bedrivs i ett företag som är registrerat i Finland, att företaget bedöms ha förutsättningar för lönsam affärsverksamhet, att företaget har tillräckliga resurser för att sköta affärsverksamheten i praktiken och att de lagstadgade skyldigheterna att betala skatter eller avgifter inte i avgörande grad har försummats i företagsverksamheten. Även om plockaren vistades i landet endast en kort tid, skulle uppehållstillstånd för företagare kunna sökas också för företagsverksamhet som bedrivs endast under en del av året. I praktiken skulle det då beviljas ett tillfälligt uppehållstillstånd för den tid säsongen varar. Sådana tillstånd har alltemellanåt sökts och beviljats för andra branscher, men tillståndet måste sökas på nytt varje år. För att tillstånd ska beviljas krävs det att ett företag grundas i Finland och det krävs ett FO-nummer. I praktiken är det osannolikt att sådana plockare som tidigare år har besökt Finland för att plocka bär kan grunda företag i Finland och fullgöra sina lagstadgade skyldigheter i anslutning till det. Detta beror dels på att plockarna vistas i landet så kort tid, dels på att plockarna vanligen är lågutbildade och en del till och med är analfabeter.

Dessutom kunde man överväga att skapa en ny tillståndskategori som skulle göra det möjligt att plocka vilda bär som näringsidkare, men som skulle vara ett lättare och billigare alternativ än uppehållstillstånd för företagare. Denna lösning skulle medge beaktande av bärbranschens särdrag vid tillståndsprövningen. I så fall måste man dock kunna motivera varför det föreskrivs om en separat lösning för just denna bransch, där det har förekommit många problem och missbruk. Om tillståndsprövningen underlättas avsevärt, är det inte heller möjligt att vid tillståndsprövningen på ett effektivt sätt beakta risken för utnyttjande, varför plockarnas skydd blir svagt.

I 74 § i utlänningslagen föreskrivs det om annat uppehållstillstånd för förvärvsarbete eller näringsutövning (s.k. annat arbete). Beviljandet av ett sådant tillstånd är inte förenat med ett delbeslutsförfarande. Med ett sådant uppehållstillstånd är det också möjligt att idka näring i Finland. För närvarande nämns plockning av naturprodukter inte i förteckningen över arbetsuppgifter för vilka detta tillstånd kan beviljas, men det vore möjligt att införa plockning i paragrafen. Det går emellertid inte att urskilja någon grund för varför denna tillståndstyp skulle lämpa sig bättre för plockare än tillstånd för säsongsarbete.

När bärlagen stiftades var avsikten att genom lagen stärka plockarnas rättsliga ställning i de fall då det inte är fråga om ett anställningsförhållande. Syftet med lagen var däremot inte att skapa

en ny tredje kategori mellan företagare och arbetstagare.¹⁸ Oberoende av inresesättet är problemet i den modell som baserar sig på näringsidkande att näringsidkarna inte har brukat anses behöva skydd. Principen om att skydda den svagare hänför sig uttryckligen till arbete i anställningsförhållande. Bärlagen är ett undantag i detta avseende, vilket torde vara en delorsak till att lagen inte har varit tillräcklig i bekämpningen av exploatering. Lagen innehåller inga bestämmelser om att den inte är tillämplig på arbete som utförs som företagare, utan den innehåller endast bestämmelser om att den är subsidiär i förhållande till arbetsavtalslagen. Om man således skulle komma fram till att plockarnas inresa i regel ordnas via ett uppehållstillstånd som grundar sig på näringsidkande (t.ex. uppehållstillstånd för företagare), måste bärlagen ändras på motsvarande sätt, eftersom den har utformats utifrån det utgångsläget att plockarna kommer till landet med turistvisum. På arbetsmarknaden finns det dock också många andra grupper som eventuellt befinner sig i en utsatt position, vars ställning är oklar och lämnar rum för tolkning. Som exempel kan nämnas flera yrken där man stöder sig på plattformarbete, exempelvis matbud. Det vore svårt att motivera varför endast bärplockarföretagare skulle få en särskild skyddad ställning genom bärlagen.

Problemen med exploatering skulle inte heller försvinna med den modell som hänför sig till näringsidkande. Bärlagen skulle inte ge något bättre skydd än för närvarande utan betydande ändringar. Att göra bärlagen mer förpliktande skulle däremot juridiskt sett vara mycket svårt utan att det kunde uppstå olika tolkningar i fråga om vad som avses med arbete som utförs i anställningsförhållande och med beaktande av behovet av skydd också för andra företagare i svag förhandlingsposition.

5.1.3 Uppehållstillstånd för arbetstagare

I en situation där tillämpningsområdet för säsongsarbetslagen inte ändras och plockning av naturprodukter inte fogas till säsongsarbetsförordningen kan det hända att plockarna även i fortsättningen skulle anlända till landet med uppehållstillstånd för arbetstagare. Att bevilja uppehållstillstånd för arbetstagare för plockning av vilda bär i anställningsförhållande är möjligt redan inom ramen för den gällande lagstiftningen. Under skördesäsongen 2024 har detta varit den huvudsakliga vägen till inresa. Tillståndet i fråga är betydligt dyrare (elektronisk form 540 €, pappersform 740 €) än visum för säsongsarbete (80 € plus en extern tjänsteleverantörs serviceavgift, som kan vara högst hälften av viseringsavgiften) eller säsongsarbetsintyg (elektronisk form 90 €, pappersform 250 €).

Uppehållstillstånd för arbetstagare är ett förfarande i två steg där arbets- och näringsbyrån först fattar ett delbeslut varefter Migrationsverket kontrollerar de övriga villkoren för beviljande av tillstånd. Som ett delmoment av delbeslutet gör arbets- och näringsbyrån också en så kallad tillgångsprövning, det vill säga utreder om det redan finns arbetskraft att tillgå på arbetsmarknaden.

Utnyttjandet av uppehållstillstånd för arbetstagare för inresa gör det möjligt för plockarna att stå i anställningsförhållande också till en thailändsk koordinator eller någon annan lokal aktör. Då arbetar de som utstationerade arbetstagare i Finland (lagen om utstationering av arbetstagare 447/2016). I lagen om utstationering av arbetstagare föreskrivs det om de minimivillkor som ska tillämpas på den utstationerade arbetstagarens arbetsavtalsförhållande samt om det utstationerande företags och beställarens skyldigheter. Det är fråga om utstationering av arbetstagare när en utländsk arbetsgivare medan arbetsavtalsförhållandet pågår utstationerar en arbetstagare för tillfälligt arbete i Finland. Arbetstagaren ska normalt arbeta för den

¹⁸ Arbetslivs- och jämställdhetsutskottets betänkande (AjUB 5/2021 rd — RP 42/2021 rd).

utstationerande arbetsgivaren i någon annan stat än Finland, och utstationeringen ska ske endast för en begränsad tid. Detta villkor uppfylls ofta inte i fråga om bärplockare, eftersom dessa vanligen inte är anställda hos ett utstationerande företag i Thailand, utan de anställs uttryckligen för arbete som utförs i Finland. Arbetstagare kan utstationeras i form av underentreprenad, uthyrd arbetskraft eller intern överföring inom en företagsgrupp. På arbetstagare som utstationerats till Finland tillämpas lagen om utstationering av arbetstagare oberoende av om arbetstagaren utstationeras till Finland från en annan EU-medlemsstat eller från ett land utanför EU. Lagen tillämpas på arbete som en utstationerad arbetstagare utför i Finland med stöd av ett arbetsavtal som avses i 1 kap. 1 § i arbetsavtalslagen. Det huruvida kriterierna för ett anställningsförhållande uppfylls avgörs således med stöd av Finlands arbetsavtalslag.

I lagen om utstationering av arbetstagare anges de bestämmelser i Finlands arbetslagstiftning som alltid ska tillämpas på arbete som en utstationerad arbetstagare utför i Finland. I lagen fastställs dessutom de bestämmelser i arbetslagstiftningen och i ett kollektivavtal som ska tillämpas om de ger den utstationerade arbetstagaren fördelaktigare anställningsvillkor än den lag som annars ska tillämpas på arbetstagarens arbetsavtal. Om en naturproduktsplockare uppfyller kriterierna för en utstationerad arbetstagare, ska de krav som ställs i lagen iakttas i plockarens anställningsförhållande.

I synnerhet utstationeringen av arbetstagare har i Sverige ansetts vara mycket problematisk med tanke på bekämpningen av exploatering, eftersom det är svårt att övervaka en arbetsgivare som är verksam i Thailand. Utgångspunkten är att det utstationerande företaget innan arbetet i Finland inleds ska göra en anmälan till arbetarskyddsmyndigheten om att en arbetstagare utstationeras till Finland och att företaget ska ha en företrädare i Finland som är tillgänglig för myndigheterna under hela utstationeringen av den utstationerade arbetstagaren. Företrädaren ska ha behörighet att ta emot myndighetshandlingar och stämningar på företagets vägnar och att lämna in handlingar från företaget till myndigheter och domstolar. När utstationeringen av arbetstagare upphör, upphör också arbetsgivarens skyldighet att ha en företrädare i Finland. Om ett företag inte har någon företrädare i Finland, är det mycket svårt för arbetarskyddsmyndigheten att utöva sina befogenheter och i synnerhet är det svårt att använda administrativa tvångsmedel över gränserna.

Beviljande av tillstånd enligt säsongarbetslagen förutsätter att sökanden har ett arbetsavtal med en arbetsgivare som är etablerad i Finland (3 § 3 punkten), varför tillstånd enligt säsongarbetslagen inte kan beviljas utstationerade arbetstagare. Arbetsgivaren behöver dock inte vara ett bärföretag, eftersom säsongarbete också kan utföras som inhyrd arbetskraft (RP 252/2020 rd s. 10). Utstationerade arbetstagare måste även i fortsättningen ansöka om uppehållstillstånd för arbetstagare. Då tillämpas visserligen tillgångsprövning på ansökningarna, och i samband med behandlingen av ansökningarna bedömer Migrationsverket risken för utnyttjande (36 a § 6 punkten i utlänningslagen), vilken åtminstone under skördesäsongen 2024 bedömts vara hög, och huruvida arbetsgivaren iakttar sina skyldigheter (36 d § i utlänningslagen). Som det konstateras ovan måste det också vara fråga om äkta utstationering och inte om arrangemang i syfte att kringgå inresebestämmelserna. Således kan utsändningsalternativet antas ha mindre betydelse, ifall inte företagets verksamhetsmodeller ändras.

Tillstånd för säsongarbete lämpar sig bättre för säsongbundet arbete än uppehållstillstånd för arbetstagare, eftersom plockning av vilda bär är säsongbunden verksamhet som anknyter till säsongbundna förhållanden och som vid en viss tidpunkt på året förutsätter betydligt mer arbetskraft än den normala verksamheten. Många företag ägnar sig både åt produktion av trädgårdsbär och åt förädling av vilda bär, varför det att det finns endast en tillståndskategori ur arbetsgivarens synvinkel förtydligar hanteringen av ärenden. Även de ovan omtalade prisen på

tillstånden talar för användningen av detta instrument. Den behandling som hänför sig till visum för säsongarbete inbegriper inte heller någon tillgångsprövning. Riksdagen behandlar dessutom ett förslag till en separat lönegräns för uppehållstillstånd för arbetstagare, som man avser fastställa till 1 600 euro och som ska skärpa villkoren för beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Sverige är i praktiken det enda landet som kan jämföras med Finland när det gäller plockning av skogsbär. I Sverige har direktivet om säsonganställning genomförts genom att till utlänningslagen (2005:716) foga ett 6 c kap. som gäller säsongarbete. I 5 c kap. i utlänningsförordningen (2006:97) finns mer detaljerade bestämmelser om handläggningen, och med stöd av 8 § i det kapitlet har Migrationsverket meddelat beslutet MIGRFS 2018:7, som innehåller en förteckning över de branscher (sysselsättningsområden) inom vilka tillstånd för säsongarbete kan beviljas. Liksom i Finland har förteckningen gjorts upp genom att hänvisa till näringsgrensindelningen (TOL 2008 i Finland och SNI 2007 i Sverige). I förteckningen nämns näringsgrenen A 01 Jordbruk, dock inte A 01.7 Jakt och service i anslutning härtil, och A 02 Skogsbruk, som innefattar gruppen A 02.3 Insamling av annat vilt växande skogsmaterial än trä. Således omfattas plockning av vilda bär av tillämpningsområdet för direktivet om säsonganställning i Sverige.

I praktiken kommer dock de flesta thailändska plockare av vilda bär till Sverige med nationellt uppehållstillstånd (arbetstillstånd). Detta beror på att thailändska företag utstationerar sina arbetstagare till Sverige för bärplockning och direktivet om säsonganställning tillåter inte utstationering av arbetstagare. År 2022 beviljades 6 594 uppehållstillstånd för bärplockare och år 2023 var antalet 5 372. Till Sverige anländer alltså ännu avsevärt fler plockare än till Finland. Tillstånd söks i praktiken endast av thailändska medborgare.

Sverige har dock den 1 november 2023 ändrat den paragraf i utlänningslagen som berör försörjningskravet så att kravet ”man ska kunna försörja sig” i fortsättningen lyder ”god försörjning”. Nivån på vad som är god försörjning fastställs genom förordning, inte längre genom Migrationsverkets tolkning. Försörjningskravet har fastställts till 80 procent av medianlönen (28 480 kronor år 2024). Kravet gäller nationellt arbetstillstånd, av vilka det i Sverige endast finns ett, men inte EU-tillstånd, alltså till exempel tillstånd för säsongarbete eller Europeiska unionens blåkort. I Sverige har man identifierat ett antal branscher där lönerna kategoriskt understiger detta nya krav, och bärplockning är en av dessa. Under skördesäsongen 2024 lämnades till Migrationsverket 2 550 ansökningar av bärplockare. Av dessa fick 2 443 avslag. Besluten överklagades och 1 278 av dessa ärenden återförvisades till Migrationsverket för beviljande av uppehållstillstånd. Även till Sverige har det alltså anlant betydligt färre plockare år 2024, åtminstone delvis på grund av det höjda inkomstkravet.

En utredning om att höja kravet på försörjning ytterligare i förhållande till denna nivå gjordes, och utredningen blev klar den 15 februari 2024. I betänkandet föreslås det att kravet på försörjning slopas och ersätts med ett lönekrav som motsvarar medianlönen i Sverige (34 200 kronor år 2023, dvs. ca 3 050 euro). Det ska vara möjligt att avvika från lönekravet inom branscher med brist på arbetskraft (nationellt och regionalt). Branscherna fastställs årligen av migrationsmyndigheten (Migrationsverket) tillsammans med arbetskraftsmyndigheten (Arbetsförmedlingen), i samråd med arbetsmarknadsorganisationerna. I betänkandet rekommenderas ännu inte några branscher där man borde avvika från lönekravet. Inom branscher med brist på arbetskraft ska det krävas att lönen är i linje med kollektivavtalet eller praxis inom branschen. Ett alternativt förslag är att lönen ska vara hälften av medianlönen.

Med tanke på bärplockning är det intressant att det i betänkandet föreslås att det också separat föreskrivs att nationella arbetstillstånd inte alls ska beviljas för vissa branscher på grund av risk för exploatering eller risk för annat missbruk. I betänkandet nämns särskilt personliga assistenter och bärplockare som exempel. Bärplockare kan dock i fortsättningen ansöka om tillstånd för säsongsarbete, för vilket försörjningskravet också håller på att höjas så att det uppgår till minst en kollektivavtalsenlig lön. Detta skulle också i praktiken förhindra utstationering av arbetstagare från Thailand.

6 Remissvar

Remissutlåtandena var i huvudsak positiva. De flesta remissinstanser understödde övergången till säsongsarbete och ansåg att plockarnas ställning skulle förbättras avsevärt i ett anställningsförhållande, när det skulle finnas klara villkor för arbetet med vilka de faktiska inkomsterna kunde jämföras. I remissvaren betonades dock att övergången till anställningsförhållanden inte allena löser problemet med utnyttjande och att även andra lösningar behövs. I responsen fästes uppmärksamhet vid att anställning i ett anställningsförhållande inte löser problemet med att plockaren kan stå i ett beroendeförhållande till arbetsgivaren eller att plockaren kan vara skuldsatt till exempel på grund av kostnaderna för resan. Också företagens eget arbete för ett ansvarsfullt handlande betonades. Med anledning av responsen har man i propositionen strävat efter att tydligare lyfta fram att den lagändring som nu föreslås är en inledande åtgärd, men att det behövs också andra åtgärder, såsom tillsyn och eget ansvarsarbete från företagets sida.

Nästan alla remissinstanser var eniga om att myndighetstillsynen bör effektiviseras och myndigheternas roll stärkas. Av remissvaren framgår även att det är viktigt med samarbete mellan olika myndigheter. Dessutom är man i utlåtandena eniga om att myndigheterna måste tryggas tillräckliga resurser för att målen med lagen ska kunna nås. Utöver det att tillsynen tas upp konstateras det i flera utlåtanden att myndigheterna måste tillhandahålla de utländska plockarna rådgivnings- och hjälptjänster med låg tröskel. Också det att man ger förhandsinformation till plockarnas ursprungsland sågs som ett sätt att stärka tillsynen. Då skulle plockarna redan på förhand känna till till exempel villkoren för arbetet och rätten att organisera sig. I remissvaren önskades också myndighetssamarbete mellan myndigheterna i Finland och i plockarnas hem-/ursprungsländer. Social- och hälsovårdsministeriet lyfte ännu separat fram behovet av tilläggsresurser (3–5 årsverken) för tillsynen, ifall förhandskontrollen skulle försvagas jämfört med tidigare. Förhandskontrollen kommer dock till följd av den föreslagna lagändringen att förbättras, inte försämrats, i förhållande till förfaringsättet enligt bärlagen (se avsnitt 4.2.2.). I konsekvensbedömningen konstateras dock samtidigt att tillsynen kan bli mer arbetsdryg än tidigare. För dem som ansöker om tillstånd enligt säsongsarbetslagen finns det mycket material, vilket också delas ut till dem via beskickningarna, och även det mellanstatliga samarbetet ska fortsätta i normal ordning.

I remissvaren fästes också uppmärksamhet vid bärplockarnas inkvarteringsförhållanden och övervakningen av dem. I remissvaren konstaterades att förslagen i propositionen dessutom kan ha en inverkan på den tillsyn som exempelvis brandsäkerhetsmyndigheterna och de kommunala hälsoskyddsmyndigheterna utövar; dessa myndigheter övervakar inkvarteringsförhållandena. Denna tillsyn utövas redan nu i samarbete med arbetarskyddsmyndigheterna, så genom denna proposition ingriper man inte i grunderna för tillsynen. Önskvärt är ändå att man fäster uppmärksamhet vid bärplockarnas inkvarteringsförhållanden och systematiskt övervakar dessa genom myndighetssamarbete även i fortsättningen. I utlåtandena lyftes också fram att säsongsarbetslagen borde innehålla noggrannare bestämmelser om vad som är en skälig nivå på inkvarteringskostnaderna och om arbetsgivarens skyldighet att sörja för att den inkvartering

som arbetsgivaren ordnar uppfyller hälso- och säkerhetskraven. Den frågan kan man återkomma till i framtida projekt, men i detta brådskande projekt är det inte möjligt att ta ställning till saken.

I flera utlåtanden ansågs det vara bra att det inte skulle gå att utstationera arbetstagare från Thailand i säsongsarbete. Likväl ifrågasattes det om det går att förbjuda att utstationera arbetstagare eller om plockarna fortsättningsvis skulle kunna ansöka om uppehållstillstånd för arbetstagare i stället för tillstånd för säsongsarbete. Propositionen har preciserats med anledning av responsen. Av remissutlåtandena framgick även en oro över eventuella arrangemang av hyrd arbetskraft som kunde uppstå kring plockningen. Hyrd arbetskraft är tillåten enligt direktivet om säsongsanställning och säsongsarbetslagen, vilket innebär att det inte i denna proposition genom lagstiftningsåtgärder går att förhindra att hyrd arbetskraft används.

Konsekvensbedömningarna i propositionen ansågs i några utlåtanden vara bristfälliga. Till exempel önskade man att bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt motiveringen till lagstiftningsordningen skulle framställas utförligare. Propositionen har ändrats till följd av denna respons. Man önskade också att konsekvenserna för företagen och prisstegringen i hela kedjan skulle granskas noggrannare. Enligt några remissinstanser har företagens ökade ekonomiska och administrativa bördor inte beskrivits tillräckligt i propositionen. Konsekvenserna för företagen har bedömts i större utsträckning i den utredning som Pellervo ekonomiska forskningsinstitut gjorde redan före detta projekt. Med anledning av remissvaren har man strävat till att lyfta fram ytterligare synpunkter ur utredningen.

I flera utlåtanden framkom en oro för att det ska uppstå olika parallella förfaranden inom branschen, när bär kan plockas både i ett anställningsförhållande och utan anställningsförhållande. Dessutom förutspåddes det att det kommer att uppstå oklarhet om tillämpningen av arbetstidslagen (872/2019). I propositionen har man försökt synliggöra exempel på olika situationer, men någon juridisk bedömning av dem görs inte här. Som det konstateras ovan, bedöms i varje enskilt fall separat huruvida kriterierna för ett anställningsförhållande uppfylls.

I remissutlåtandena lyftes också fram ett behov av att ändra eller upphäva bärlagen. Det ansågs även nödvändigt att ändra paragrafen om tillämpningsområdet så att det framgår att den inte är tillämplig på säsongsarbete. Behovet av att ändra eller upphäva bärlagen kan man återkomma till i ett senare skede, som det konstateras i avsnitt 10 Verkställighet och uppföljning. Vad gäller tillämpningsområdet har det inte ansetts nödvändigt att precisera det, i och med att det i 3 § 3 mom. i bärlagen föreskrivs att den lagen är subsidiär i förhållande till arbetsavtalslagen. Eftersom tillstånd enligt säsongsarbetslagen kan beviljas endast för arbete som utförs i ett anställningsförhållande, kan bärlagen inte tillämpas på säsongsarbete. Att bärlagen förblir i kraft påverkar inte heller vem som får plocka bär och under vilka förutsättningar. När det för bärplockning i enlighet med vad som föreslås i propositionen krävs tillstånd enligt säsongsarbetslagen, ska bärlagen gälla endast utlännningar som får resa hit utan visum (utan anställningsförhållande) och utlännningar som redan befinner sig här. Utlännningar som på laglig väg kommer in i landet eller lagligt vistas här kan i vilket fall som helst plocka bär och sälja dem, varvid bärlagen är tillämplig på dem, förutsatt att plockningen inte görs i anställningsförhållande.

I några utlåtanden anfördes som en alternativ lösning att bärlagen vidareutvecklas och att en eventuell egen övervakningsmekanism för branschen inrättas. Propositionens uttryckliga mål är dock att plockarna ska komma att omfattas av de normala inresearrangemangen, och det kan inte anses motiverat att inrätta en separat övervakningsmekanism för en enda bransch. I den

vidareutveckling av bärlagen som föreslogs beaktas inte heller det faktum att ett turistvisum som inreseinstrument har visat sig vara funktionsodugligt.

7 Specialmotivering

1 §. Lagens syfte och tillämpningsområde. Det föreslås att i paragrafens 2 mom. ska skogsbruk tas in. Tillämpningsområdet anger vilka branscher som kan beviljas tillstånd enligt säsongarbetslagen. I nuläget nämns jordbruk och turism i momentet. Den förteckning som finns i säsongarbetsförordningen baserar sig dock på näringsgrensindelningen NI 2008, och namnet på huvudklass A i den är Jordbruk, skogsbruk och fiske. Den huvudklassen innefattar A 01 Jordbruk och jakt samt service i anslutning härtil, A 02 Skogsbruk och A 03 Fiske och vattenbruk. Klassen skogsbruk innefattar insamling av annat vilt växande skogsmaterial än trä (023). I säsongarbetsförordningen nämns redan i nuläget en bransch inom skogsbruket (A 02100 Skogshushållning och skogsskötsel). Det föreslås att tillämpningsområdet för tydlighetens skull preciseras så att det motsvarar nuläget och möjliggör att insamling av vilt växande skogsmaterial tas med i förteckningen i förordningen.

24 §. Bemyndigande att utfärda förordning om branscher med säsongsbunden verksamhet. Det föreslås att skogsbruk ska tas in i paragrafens 1 mom. på motsvarande sätt som i 1 § 2 mom. Med beaktande av att branschen A 02100 Skogshushållning och skogsskötsel, som klassas som skogsbruk, nämns redan i den gällande statsrådsförordningen om de branscher inom jordbruk och turism som innefattar säsongsbunden verksamhet och det faktum att det inom skogsbruksbranschen förekommer mycket säsongsbundet arbete är det motiverat att entydigt möjliggöra att dessa uppgifter tas in i säsongarbetsförordningen och därmed att det för dessa branscher ansöks om tillstånd som berättigar till säsongarbete.

8 Bestämmelser på lägre nivå än lag

Enligt förslaget ska bemyndigandet att utfärda förordning ändras så att insamling av vilt växande skogsmaterial kan tas med i säsongarbetsförordningens förteckning över branscher som innefattar säsongsbunden verksamhet.

Som bilaga till propositionen finns ett utkast till statsrådets förordning om ändring av statsrådets förordning om de branscher inom jordbruk och turism som innefattar säsongsbunden verksamhet. I utkastet föreslås det att förordningens rubrik och rubriken för dess 1 § ska ändras. Dessutom föreslås att det till 1 § 1 mom. i förordningen ska fogas en ny 3 punkt, det vill säga ett omnämnande av den bransch som innefattar insamling av vilda bär, A 02300 Insamling av annat vilt växande skogsmaterial än trä.

9 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen ska träda i kraft så snart som möjligt, så att bärplockare kan ansöka om tillstånd för säsongarbete redan för skördeperioden 2025.

10 Verkställighet och uppföljning

Det är skäl att följa med naturbärsbranschens verksamhetsmönster och hur plockarnas ställning utvecklas efter att lagen har trätt i kraft. Det är svårt att på förhand med säkerhet bedöma i vilken mån bärföretagen slutligen skulle använda det nya inresealternativet och i vilken mån man skulle försöka rekrytera plockare till exempel bland dem som redan vistas i landet, eller om det inom bärbranschen skulle uppstå arrangemang för hyrd arbetskraft eller problematik som har att göra med utsändningen av arbetskraft. Vid behov vidtas åtgärder för att minska de risker som

hänför sig till att plockarna sänds ut. Det är också nödvändigt att följa upp hur tillsynen fungerar och huruvida resurserna räcker till. Dessutom är det viktigt att följa upp konsekvenserna av ändringen och ta ställning till eventuella ändringsbehov i bärlagen eller till och med till att eventuellt upphäva bärlagen. En viktig fråga som bör följas upp är också i vilken utsträckning ändringarna lyckas bekämpa människohandel och vilka kompletterande åtgärder som eventuellt behövs på området. Det vore förnuftigt att följa upp frågan redan hösten 2025, efter den första skördesäsongen. Det föreslås att uppföljningen görs som tjänsteuppdrag.

11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

När det gäller det som föreslås i propositionen måste man beakta vad som i 6 § i grundlagen föreskrivs om jämlikhet, i 7 § om rätten till liv och personlig frihet, i 18 § om skydd av arbetskraften, i 22 § om det allmännas skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses och i 80 § om utfärdande av förordning och delegering av lagstiftningsbehörighet. De internationella fördrag som gäller Finland belyses i avsnitt 4.2.6.1 Grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter.

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Den allmänna jämlikhetsklausulen uttrycker huvudprincipen för jämlikhet och jämställdhet. Bestämmelsen om förbud mot diskriminering i 6 § 2 mom. i grundlagen kompletterar den allmänna jämlikhetsbestämmelsen. Enligt diskrimineringsförbudet får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Med propositionen strävar man efter att möjliggöra inresa för säsongsarbete på samma sätt som inom andra branscher som stöder sig på säsongsbunden arbetskraft. Propositionen förbättrar plockarnas jämlikhet i förhållande till andra säsongsarbetare, eftersom den ger dem samma möjlighet till skydd enligt arbetslagstiftningen. Också artikel 21 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller ett förbud mot diskriminering.

Enligt 7 § i grundlagen har alla rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet. Även i artikel 3 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna garanteras rätten till personlig integritet, och artikel 5 i stadgan innehåller ett förbud mot slaveri, tvångsarbete och människohandel. Genom propositionen strävar man efter att förhindra människohandel, som är ett brott mot friheten och som kan ha tvångsarbete som ett delmål.

Enligt den sista meningen i 18 § 1 mom. i grundlagen ska det allmänna sörja för skyddet av arbetskraften. Denna princip omfattar alla, oberoende av vilken form av försörjning de valt (GrUB 25/1994 rd, GrUU 4/2002 rd). Bestämmelsen omfattar arbetarskyddet i ordets vida bemärkelse. Det åligger det allmänna att sörja för att arbetsmiljön är säker och att den inte leder till ohälsa. Den ändring som nu föreslås i propositionen är av stor betydelse när det gäller skyddet av arbetskraften. Bärplockarnas arbete har varit fysiskt tungt och arbetsdagarna anmärkningsvärt långa. Det har visat sig att flera plockares beroende ställning har utnyttjats och att de i verkligheten inte har varit fria att själva fastställa till exempel sina arbetstider på det sätt som en självständig arbetsutförare normalt kan göra. Liksom det konstateras tidigare i propositionen, är säsongsarbete i anställningsförhållande förenat med tydliga villkor som fastställs i lag och kollektivavtal och som de omständigheter som de facto föreligger kan jämföras med. Därför främjar propositionen skyddet av arbetskraften.

Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I förarbetena till grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 80/I) sägs att det i bestämmelsen inte definieras med vilka metoder det allmänna ska förverkliga sin förpliktelse. Valet av metod bör övervägas från fall till fall. De metoder som man sluter sig till

kan också komma att avvika starkt från varandra. Till de centralaste metoderna hör att stifta lagar som tryggar och preciserar utövningen av en grundläggande fri- och rättighet och att inrikta de ekonomiska resurserna. Genom föreliggande proposition strävar man efter att trygga ovannämnda grundläggande fri- och rättigheter uttryckligen genom lagstiftning.

I propositionen föreslås en ändring i det bemyndigande att utfärda förordning som finns i 24 § i säsongsarbetslagen, enligt vilket närmare bestämmelser om de branscher inom jordbruket och turismen som innefattar säsongsbunden verksamhet utfärdas genom förordning av statsrådet. Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen kan republikens president, statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Genom lag ska dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag.

Bestämmelsen medför inget absolut förbud mot att det genom förordning i viss mån kan föreskrivas närmare om individens rättigheter och skyldigheter, förutsatt att det görs så att den grundläggande bestämmelsen i lagen preciseras. Då har grundlagsutskottet dock förutsatt att regleringen ska vara exakt och noggrant avgränsad (se t.ex. GrUU 38/2013 rd, s. 3/II). Utskottet har betonat att detta innebär att när förordningar endast kan utfärdas med stöd av en lagstadgad fullmakt och ett bemyndigande att utfärda förordning inte kan ges i ärenden som enligt grundlagen ska föreskrivas genom lag, måste ett bemyndigande att utfärda förordning som tas in i lagen formuleras så att innehållet i bemyndigandet tydligt framgår av lagen och avgränsas tillräckligt noggrant (GrUU 26/2017 rd, s. 27).

I förvaltningsutskottets betänkande som gäller säsongsarbetslagen (FvUB 19/2017 rd) konstateras att bemyndigandet att utfärda förordning i den föreslagna formen ("Närmare bestämmelser om de branscher inom jordbruket och turismen som innefattar säsongsbunden verksamhet utfärdas genom förordning av statsrådet") är vagt formulerad i det ursprungliga förslaget och att definitionen av tillämpningsområdet för säsongsarbetslagen i praktiken blir beroende av vad som föreskrivs genom förordning av statsrådet. Utskottet har dock ansett det motiverat att förteckningen över de branscher som kan beviljas tillstånd för säsongsarbete görs upp uttryckligen i form av en förordning. Detta beror på att det vid beredningen har konstaterats att förteckningen måste vara heltäckande och flexibel och att det samtidigt måste föreskrivas om den på ett rättsligt bindande sätt. Ur direktivets synvinkel vore det inte tillräckligt att fastställa branscherna till exempel genom förvaltningsinterna anvisningar. Förteckningsformen och i synnerhet det att genomförandet förutsätter flexibilitet kan antas lämpa sig dåligt för reglering på lagnivå. I synnerhet tillämpningen i praktiken och ett flexibelt beaktande av arbetsmarknadens behov har ansetts fordra formen förordning.

Förvaltningsutskottet har därför i sitt betänkande konstaterat att lagen enligt det sedvanliga sättet att skriva bemyndiganden att utfärda förordning bör innehålla en grundläggande bestämmelse om den sak om vilken närmare bestämmelser utfärdas genom förordning. I motiveringen till betänkandet har därför lagförslaget preciserats: Till 1 § har det fogats en bestämmelse om lagens tillämpningsområde och i 24 § har bemyndigandet att utfärda förordning omformulerats till sin nuvarande form. Riksdagen godkände säsongsarbetslagen (907/2017) med de ändringar som förvaltningsutskottet hade föreslagit.

I den precisering som nu föreslås kvarstår i bemyndigandet att utfärda förordning en grundläggande bestämmelse om de branscher som innefattar säsongsbunden verksamhet. Bemyndigandet preciseras endast för att förordningen ska täcka alla behövliga branscher.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av 1 och 24 § i lagen om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning (907/2017) 1 § 2 mom. och 24 § 1 mom. som följer:

1 §

Lagens syfte och tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på säsongsbunden verksamhet inom jord- och skogsbruket samt turismen.

24 §

Bemyndigande att utfärda förordning om branscher med säsongsbunden verksamhet

Närmare bestämmelser om de branscher inom jord- och skogsbruket samt turismen som innefattar säsongsbunden verksamhet utfärdas genom förordning av statsrådet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 10 oktober 2024

Statsminister

Petteri Orpo

Arbetsminister Arto Satonen

Lag

om ändring av 1 och 24 § i lagen om villkor för tredjELandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning

I enlighet med riksdagens beslut:
ändras i lagen om villkor för tredjELandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning (907/2017) 1 § 2 mom. och 24 § 1 mom. som följer:

Gällande lydelse

1 §

Lagens syfte och tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på säsongsbunden verksamhet inom jordbruket och turismen.

24 §

Bemyndigande att utfärda förordning om branscher med säsongsbunden verksamhet

Närmare bestämmelser om de branscher inom jordbruket och turismen som innefattar säsongsbunden verksamhet utfärdas genom förordning av statsrådet.

Föreslagen lydelse

1 §

Lagens syfte och tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på säsongsbunden verksamhet inom *jord- och skogsbruket samt turismen*.

24 §

Bemyndigande att utfärda förordning om branscher med säsongsbunden verksamhet

Närmare bestämmelser om de branscher inom *jord- och skogsbruket samt turismen* som innefattar säsongsbunden verksamhet utfärdas genom förordning av statsrådet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Statsrådets förordning

om ändring av statsrådets förordning om de branscher inom jordbruk och turism som innefattar säsongsbunden verksamhet

I enlighet med statsrådets beslut
ändras i statsrådets förordning om de branscher inom jordbruk och turism som innefattar säsongsbunden verksamhet (966/2017) förordningens rubrik, rubriken för 1 §, det inledande stycket i 1 § 1 mom. samt 1 § 1 mom. 2 punkten, och
fogas till 1 § 1 mom. en ny 3 punkt som följer:

Statsrådets förordning

om de branscher inom jord- och skogsbruk samt turism som innefattar säsongsbunden verksamhet

1 §

Branscher inom jord- och skogsbruk samt turism som innefattar säsongsbunden verksamhet

Sådana branscher inom jord- och skogsbruket som innefattar säsongsbunden verksamhet är följande branscher enligt näringsgrensindelningen NI 2008:

-
- 2) A 02100 Skogshushållning och skogsskötsel,
 - 3) A 02300 Insamling av annat vilt växande skogsmaterial än trä.
-

Denna förordning träder i kraft den 20 .