



**Kimmo M. Kuukasjärvi, Saana Rikkilä &
Terhi Kankaanranta**

”Matalat kynnykset on helpointa ylittää”

Työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan
torjunta moniviranomaistoiminnassa

Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 142



Sisäministeriö
Inrikesministeriet



”Matalat kynnykset on helpointa ylittää”

**Työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan
torjunta moniviranomaistoiminnassa**

Kimmo M. Kuukasjärvi, Saana Rikkilä &
Terhi Kankaanranta

Poliisiammattikorkeakoulu
Tampere, 2022

Kimmo M. Kuukasjärvi, Saana Rikkilä & Terhi Kankaanranta
”Matalat kynnykset on helpointa ylittää” Työperäisen hyväksikäytön ja ihmis-
kaupan torjunta moniviranomaistoiminnassa

Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 142
ISBN 978-951-815-408-5
ISSN 1797-5743

Grano Oy, 2022

Esipuhe

Tämä loppuraportti kokoaa yhteen Poliisiammattikorkeakoulussa vuonna 2021–2022 toteutetun *Moniviranomaistoiminnan suunnitelmallista johtamista tukevien toimintamallien luominen poliisille* -hankkeen keskeiset tulokset.

Lämpimät kiitokset ohjausryhmän jäsenille ja varajäsenille rakentavista ja asiantuntevista kommentteista, sekä innostavasta ja aktiivisesta keskustelusta. Lisäksi kiitämme kaikkia työpajoihin ja jälkipuintiseminaareihin osallistuneita henkilöitä, jotka kehittämismyönteisellä asenteellaan toivat asiantunteuksensa hankkeen käyttöön.

Tampereella kesäkuussa 2022

Tekijät

Tiivistelmä

Tässä raportissa esitetään Poliisiammattikorkeakoulussa vuosina 2021–2022 toteutetun *Moniviranomaistoiminnan suunnitelmallista johtamista tukevien toimintamallien luominen poliisille* -hankkeen keskeiset tulokset. Hankkeen rahoitti Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelma. Raportissa tarkastellaan työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan torjuntaa, joka tapahtuu moniviranomaisyhteistyössä ja kuvataan eri viranomaisten lakisääteisiä tehtäviä ja niiden käytännön ilmentymistä työperäisen maahanmuuton kontekstissa.

Raportissa esitellään hankkeessa tuotettu yhteistoimintamalli moniviranomaistoiminnassa tapahtuvalle riskiperusteiselle työperäisen maahanmuuton kohdennetulle valvonnalle. Yhteistoimintamallin laadinnassa on huomioitu keskeisimpien työvoimaintensiivisten toimialojen erityispiirteitä ja Suomen alueellisia eroja. Hankkeessa tuotettiin lisäksi mobiiliapplikaatio, joka on suunnattu maahan tuleville ja maassa oleville ulkomaalaisille työntekijöille. Mobiiliapplikaatio sisältää tietoja työntekijän oikeuksista ja velvollisuuksista sekä eri viranomaisten ja auttavien tahojen yhteystietoja.

Raportissa esitettävät havainnot ja tulokset pohjautuvat laajaan empiiriseen aineistoon, joka kerättiin osallistamalla eri viranomaisia alueellisesti järjestetyissä työpajoissa, syventävissä jälkipuintiseminaareissa sekä kartoittamalla eri viranomaisten kokemuksia kirjallisten ennakkotehtävien avulla. Näin ollen raportin havainnot kokonaisuudessaan perustuvat eri viranomaisten monipuoliseen kokemukseen ja asiantuntijuuteen aihepiirissä.

Menestyksenkäs moniviranomaistoiminta edellyttää aktiivista ja motivoitunutta suunnittelua, yhteistä toiminnan toteutusta ja palautteen antamista. Moniviranomaisyhteistyön onnistumisen kannalta on tärkeää, että viranomaisilla on riittävä substanssiosaaminen aihepiiristä, työperäisen hyväksikäytön eri muodoista ja asteista. Viranomaistoimijoilla on oltava tietoa ja ymmärrystä omista ja toisten viranomaisten toimivaltuuksista, yhteistyön mahdollisista tavoista sekä tietojenvaihtosäännöksistä ja niiden vaikutuksista suunnitteluun ja operatiivisen toiminnan järjestämiseen.

Kun riskiperusteista kohdevalvontaa toteutetaan yhteistoimintamallin mukaisesti, on tärkeää, että kohteesta hankitaan riittävästi tietoa jo etukäteen. Viranomaisten välinen tiedonvaihtaminen tulisi olla matalan kynnyksen toimintaa. Tietoja tulisi analysoida jo ennen valvontatapahtumaa kattavasti kunkin viranomaisen näkökulmasta, mielellään yhdessä. Varsinaisen valvontatapahtuman hallinnointi tulisi hankkeessa kuultujen asiantuntijoiden näkemysten mukaan olla yhden viranomaisen vastuulla, yleisesti viranomaiset kokivat, että poliisin tulisi pääsääntöisesti johtaa operatiivista toimintaa. Valvonnan suunnittelun ja koordinoinnin vastuussa voi toimia myös muu taho, kuten aluehallintoviranomainen. Olennaista on sopia eri toimijoiden rooleista ja vastuista aina suunnittelusta valvonnan toteuttamiseen ja viranomaisten itsenäisiin ja yhteisiin jälkitoimiin. Jatkuvuuden hallinnan kannalta tulee sopia mitä jatkotoimenpiteitä valvonnan jälkeen mahdollisesti seuraa ja miten viranomaisten kesken välitetään tietoa eri jatkotoimenpiteistä.

Abstract

This report presents the key results of the project *Creating policy models for the police to support the planned management of multi-authority action*, implemented by the Police University College in 2021–2022. The project was funded by Action Plan for tackling the grey economy and economic crime. The report studies the combatting of labour migration abuse and human trafficking through multiprofessional cooperation, and describes the statutory duties of various authorities, and their manifestation in practice in the context of labour migration.

The report presents the cooperation model, produced in the project, for risk-based targeted supervision of labour migration in multi-authority action. The special characteristics of key most labour-intensive industries and regional differences within Finland have been taken into account in the preparation of the cooperation model. In addition, the project produced a mobile application for foreign employees who enter the country and are already present in the country. The mobile application includes information about employee rights and obligations, and contact details for various public authorities and assisting bodies.

The observations and results presented in the report are based on extensive empirical material, collected by involving various authorities through participation in regionally organised workshops, special post-event seminars and by surveying various authorities' experiences through written advance assignments. Therefore, the observations in the report are comprehensively based on the diverse experience and expertise of various authorities in this subject area.

Successful multi-authority action requires active and motivated planning, joint implementation of the activities, and provision of feedback. In order for multiprofessional cooperation to succeed, it is important that the authorities have sufficient subject matter competence on the topic, the various forms and degrees of labour migration abuse. The acting authorities must have knowledge and understanding of their own powers and competencies and those of other authorities, the possible methods of cooperation and the

regulations governing the exchange of information, and their impacts on planning and organising operational activities.

When risk-based targeted supervision is implemented in accordance with the cooperation model, it is important to obtain sufficient information in advance about the target. Exchange of information between the authorities should be a low-threshold activity. The information should be analysed already before the supervisory activity, comprehensively from the perspective of all authorities, preferably together. According to the views of the experts heard in the project, one authority should be responsible for the administration of the actual supervisory activity. In general, the authorities found that as a rule, the police should lead the operational activities. Another body, such as a regional administrative authority, can be responsible for the planning and coordination of supervision. It is essential to agree the roles and responsibilities of various actors all the way from planning to the implementation of supervision and the authorities' independent and joint follow-up activities. In terms of continuity management, it is vital to agree on the possible follow-up measures after the supervision, and how information is communicated between the authorities about the various follow-up measures.

Sisällys

Esipuhe.....	4
Tiivistelmä.....	5
Abstract	7
1 Johdanto	11
1.1 Hankkeen lähtökohdat ja tarkoitus.....	11
1.2 Hankkeen toteutus ja aineistot	13
1.3 Raportin rakenne	16
2 Työperäisen maahanmuuton riskiperusteisen kohdevalvonnan perusteita	18
2.1 Nykytilan tarkastelun lähtökohtia	18
2.2 Eri viranomaisten lakisääteisistä tehtävistä ja toimivallasta käytännössä.....	21
3 Yhteistyön toimivista käytännöistä ja haasteista	37
3.1 Nykyisistä käytännöistä ja yhteistyön tavoista	37
3.2 Yhteistyölle tärkeitä elementeistä	42
3.3 Yhteistyön ongelmakohdista	47
4 Valvonnasta eri toimialoilla ja alueilla.....	57
4.1 Toimialakohtaisia huomioita	57
4.2 Alueellisia huomioita	70
5 Viranomaisten esittämistä kehittämistarpeista	75
5.1 Viranomaisyhteistyöstä ja viranomaisten itsenäisestä toiminnasta	75
5.2 Eri toimialojen valvonnan kehittämisestä	80
5.3 Analyysitoiminnasta, toiminnan jatkuvuudesta ja tiedolla johtamisesta.....	81

6	Yhteistoimintamalli työperäisen maahanmuuton riskiperusteiselle kohdevalvonnalle	86
6.1	Vaihe 1: Suunnittelu.....	87
6.2	Vaihe 2: Toteutus.....	91
6.3	Vaihe 3: Palaute ja jälkitoimet.....	93
7	Yhteenveto.....	95
7.1	Moniviranomaistoiminnassa tehtävän kohdevalvonnan nykytila.....	95
7.2	Viranomaisten yhteistoimintamalli, tiedonjakaminen ja ennalta estävään työhön tarkoitettu mobiiliapplikaatio	102
7.3	Hankkeiden yhteistyöstä ja tiedon hyödyntämisestä	104
7.4	Toimenpidesuositukset	106
	Lähteet.....	107
	Liitteet.....	110
	Liite 1. Yhteistoimintamallin prosessikuvaus moniviranomais- toiminnassa tehtävän kohdevalvonnan piirissä.....	110
	Liite 2. Samarbetsmodell for flermyndighetsverksamhet vid objektövertakningen.	111
	Liite 3. Cooperation model for targeted supervision in the framework of multi-authority action.	112
	Liite 4. Hankkeen työpajojen ennakotehtävä.....	113
	Kuviot	
	Kuvio 1. Hankkeessa käytetty aluejako ja työpajoihin osallistuneet organisaatiot.....	14
	Kuvio 2. Työperäisen maahanmuuton piirissä toimivia viranomaisia...	22
	Kuvio 3. Vaihe 1: Suunnittelu.....	90
	Kuvio 4. Vaihe 2: Toteutus.....	93
	Kuvio 5. Vaihe 3: Palaute ja jälkitoimet.....	94
	Taulukot	
	Taulukko 1. Yhteenveto viranomaisten nykyisistä työtavoista	98
	Taulukko 2. Yhteenveto viranomaisten esittämistä kehittämistarpeista	100

1 Johdanto

1.1 Hankkeen lähtökohdat ja tarkoitus

Ulkomaisten työvoiman hyväksikäytön ja ihmiskaupan ennaltaehkäiseminen ja torjunta on laajan viranomaiskentän tehtävä. Viranomaisten välisellä yhteistyöllä voidaan merkittävästi laskea viranomaistoiminnan kustannuksia valtiontaloudelle ja tukea yksittäisten viranomaisten laissa säädettyä tehtävän toteuttamista. Työperäisen maahanmuuton riskiperusteinen kohdevalvonta on yksi konkreettinen esimerkki moniviranomaisyhteistyöstä, jossa tarkoituksenmukainen kohdevalinta pohjautuu useiden viranomaisten tuottaman tiedon perusteella tehtyyn riskianalyysiin. Onnistunut valvonta edellyttää yhteistä ymmärrystä ja suunnittelua. Moniviranomaistoiminnassa tehtävä suunnittelu luo toiminnalle yhteisen päämäärän ja tahtotilan.

Työperäisen maahanmuuton valvonnan tarve on kasvanut¹. Maahanmuuttoviraston tilastojen² perusteella vuonna 2021 jätettiin työhön perustuvia oleskelulupahakemuksia enemmän kuin koskaan aikaisemmin, 8529 kpl, kun vuonna 2020 vastaava hakemusten määrä oli 4460 kpl. Työntekijän oleskelulupia hakivat esimerkiksi kokit, sairaanhoitajat, siivoojat ja ravintolatyöntekijät. Suomeen muutetaan myös pääsääntöisesti työn, perheen ja opiskelun vuoksi. Sanna Marinin hallitusohjelmassa työperäisten oleskelulupien lupakäsittelyn nopeuttaminen on ollut painopisteenä.

Viranomaistoiminnan vaikuttavuuden näkökulmasta voidaan kysyä, onko nopeutetussa käsittelyssä onnistuttu arvioimaan lupaehtojen täyttymistä riski- ja turvallisuusindikaatioiden kannalta. Onko ennakoivalvonta ollut riittävää,

¹ Ks. mm. Harmaa talous & talousrikollisuus (12.4.2022): ”Ulkomaalaisiin työntekijöihin liittyvä laiton toiminta huolestuttaa harmaan talouden valvontaa tekeviä viranomaisia. Viime vuonna aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet tekivät vajaa 1600 tarkastusta ulkomaalaista työvoimaa käyttäviin yrityksiin. Joka viidennessä tarkastuksessa löytyi vähintään yksi henkilö, jolla ei ollut oikeutta tehdä kyseistä työtä Suomessa. Rakennusalalla tilanne on vielä heikompi: siellä työnteko-oikeudettomia henkilöitä löytyi joka kolmannella tarkastuksella.”

² Maahanmuuttovirasto (26.1.2022): ”Maahanmuuton tilastot 2021: Ennätysmäärä haki oleskelulupaa työn perusteella”.

jotta esimerkiksi ihmiskaupan tai työperäisen hyväksikäytön turvallisuusulottuvuudet on huomioitu riittävästi jo luvan myöntämisen ja maahantulon vaiheessa. Hypoteesi ennakoivalvonnan supistumisesta luo kasvavaa painetta jälkikäteisvalvonnalle. Jälkikäteisvalvontaa tarkastellaan tässä hankkeessa riskiperusteisen kohdevalvonnan näkökulmasta. Olisikin erityisen tärkeää, että niin ennakoivalvonnan kuin jälkikäteisvalvonnan osalta viranomaiset tekisivät yhä kiinteämpää yhteistyötä keskenään. Tämä koskee niin pääsääntöisenä lupaviranomaisena toimivien (mm. Maahanmuuttovirasto) kuin turvallisuusviranomaisten (mm. poliisi, Rajavartiolaitos) yhteistyötä.

Valvonnan tulevaisuuden näkymiä voi pitää haastavina. Työperäisten oleskelulupien määrän kasvu edellyttää, että valvonnalle turvataan riittävät resurssit ja varmistetaan käytävissä olevien menetelmien tarkoituksenmukaisuus. Tällöin voidaan varmistaa työnteon lainmukaisuus, ennalta ehkäistä ihmisten rikollista hyväksikäyttöä ja muita kielteisiä lieveilmiöitä sekä samalla vahvistaa kansallista turvallisuutta.

Suunnitelmallisen moniviranomaistoiminnan ja siihen liittyvän yhteisen kohdevalintamenettelyn onnistuminen edellyttää toiminnan ja sen johtamisen mallintamista. Tällöin tarvitaan tietoa ja ymmärrystä muun muassa johtamismalleista, tietojenvaihtosäännöksistä ja toimivaltakysymyksistä sekä niiden vaikutuksista suunnitteluun ja operatiivisen toiminnan järjestämiseen. Väärinkäytösten torjunnassa on olennaista hahmottaa työperäistä maahanmuuttoa, ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä ja ihmiskauppaa, niiden ominaispiirteitä, sekä kuinka ilmiö on vuosien saatossa kehittynyt ja muuttunut.

Tässä raportissa esitellään yhteistoimintamalli kohdennettua valvontaa varten. Yhteistoimintamallin kehittämisessä on huomioitu keskeisimpien työvoimaintensiivisten toimialojen erityispiirteitä ja Suomen alueellisia eroja. Raportissa tuodaan esille moniviranomaisyhteistyössä havaittuja hyviä käytänteitä ja haasteita sekä miten toimintaa olisi mahdollista edelleen kehittää. Yhteistoimintamallin varsinainen operatiivinen käyttö viranomaistoiminnassa on turvallisuusluokiteltua. Tässä raportissa yhteistoimintamallia käsitellään siltä osin kuin tiedot ovat julkisia. Yhteistoimintamallin avulla moniviranomaisyhteistyö on mahdollista luoda yhtenäiset menettelytavat riskiperusteiseen kohdevalintaan, -valvontaan ja erityisesti toiminnan johtamiseen, kun toimintaan osallistuu useita viranomaisia. Raportissa tarkastellaan ihmiskauppaa ja

työperäistä hyväksikäyttöä myös ilmiötasolla viranomaisten näkökulmasta ja siten lisätään ymmärrystä aihepiiriin moninaisista ulottuvuuksista.

Hankkeessa kehitettiin ennalta estävään toimintaan suunnattu mobiiliapplikaatio, jota voidaan jakaa maahan tuleville ja maassa oleville ulkomaisille työntekijöille. Applikaatio sisältää tietoa työntekijän oikeuksista ja velvollisuuksista ja auttavista tahoista, jos työntekijä epäilee tai kokee joutuneensa kaltoin kohteluksi tai rikoksen uhriksi työssään tai työhön liittyen. Tässä raportissa ei kuitenkaan kuvata lähemmin mobiiliapplikaation kehitystyötä ja sisältöä.

1.2 Hankkeen toteutus ja aineistot

Hanke toteutettiin ajanjaksona, jolloin Suomessa muun maailman ohella vallitsi COVID-19 pandemia ja tapahtumien järjestäminen fyysisesti läsnäolevina tilaisuuksina oli rajoitettua. Näin ollen hankkeen kaikki viranomaisia osallistavat osiot (työpajat ja jälkipuintiseminaarit) toteutettiin etäyhteyksillä. Raportissa esitettävä tietopohja ja hankkeessa kehitetty yhteistoimintamalli pohjautuvat useaan eri aineistoon, jotka esitellään lyhyesti seuraavassa.

Marjatilavalvonnan pilotti. Tässä raportissa esiteltävän hankkeen taustalla oli Itä-Suomen poliisilaitoksen vuonna 2019 toteuttama marjatilojen valvontaan kohdistunut pilotti ”Ulkomaisen kausityövoiman hyväksikäytön torjunta”. Pilotissa valvontatarkastuksia tehtiin Pohjois-Savossa ja Pohjois-Karjalassa toimiviin marjatiloihin. Tarkastuskohteet valittiin riskiperusteisesti, eri viranomaisilta kootun tiedon perusteella tehtyjen analyysien pohjalta. Tarkastuksiin osallistui poliisiin lisäksi mm. työsuojelu-, vero-, pelastus- ja elintarvikeviranomaisia. Pilotin seurauksena Itä-Suomeen luotiin yhteistoimintamalli, jossa poliisi johtaa ja koordinoi valvontatapahtumaa, ja tarkastuksille osallistuvat viranomaiset toimivat omien toimivaltuuksiensa puitteissa (Ylinen ym. 2020). Pilotissa tuotettua materiaalia saatiin tutkinnanjohtajan luvalla hyödyntää tässä hankkeessa siltä osin kuin salassapitosäännökset sen sallivat.

Alueelliset työpajat. Jotta yhteistoimintamalli huomioisi myös mahdolliset Suomen alueelliset erot viranomaisten tutkinta- ja valvontakäytännöissä ja moniviranomaisyhteistyössä, hanke järjesti loka-marraskuussa 2021 neljä työpajaa, ns. pyöreän pöydän keskustelua. Työpajat toteutettiin Teams-etäyhteydellä. Työpajoihin kutsutut organisaatiot on esitelty kuviossa 1.



Kuvio 1. Hankkeessa käytetty aluejako ja työpajoihin osallistuneet organisaatiot. (Lähde: Poliisin esittelymateriaali: Valtakunnalliset kartat, Poliisilaitosten aluekartta. Mukailtu Kimmo Kuukasjärvi)

Kukin työpaja kesti noin 3,5 - 4 tuntia ja osallistujia oli yhteensä yli 80 henkilöä. Tarkkaa osallistujamäärää on vaikea arvioida, koska samalla etäyhteydellä oli mahdollista osallistua kustakin organisaatiosta useampi asiantuntija. Kuhunkin työpajaan osallistui myös hankekumppanina toimivan Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin tutkija ns. kuunteluoppilaana.

Ennen työpajoja jokaiselle ilmoittautuneelle organisaatiolle lähetettiin sähköpostilla ennakkotehtävä (liite 4), jonka vastaukset pyydettiin palauttamaan ennen työpajaa. Työpajan onnistumisen kannalta ennakkotehtävä oli olennaisen tärkeä. Ensinnäkin osallistujien toivottiin syventyvän aiheeseen jo ennen työpajaa, jotta yhteistoimintamallin kehittämiseksi käytävä keskustelu olisi mahdollisimman laajaa ja monipuolista. Lisäksi ennakkotehtävän avulla varmistettiin se, että kutsuttujen organisaatioiden näkemykset tulivat kattavasti esille huolimatta siitä, kuinka aktiivisesti organisaation edustajat osallistuvat työpajassa käytyyn keskusteluun.

Ennakkotehtävässä kartoitettiin organisaatioiden näkemyksiä moniviranomaisyhteistyölle tärkeistä tekijöistä, yhteistyön mahdollisista sudenkuopista ja haasteista, hyvistä käytänteistä sekä kehittämistarpeista. Osallistujilta pyydettiin myös ehdotuksia parhaasta mallista, jonka mukaisesti yhteistyötä voitaisiin toteuttaa. Ennakkotehtävän vastausten pohjalta työpajoissa käytävät keskustelut teemoiteltiin seuraaviksi kokonaisuuksiksi: kohdevalvonnan suunnitteluvaihe, varsinainen valvontatapahtuma, tilannekuva ja osaamisen kehittämistarpeet. Lisäksi keskusteltiin mitä mahdollisia toimialakohtaisia erityispiirteitä yhteistoimintamallissa tulisi huomioida.

Alueellisissa työpajoissa käytyjä keskusteluja ei tallennettu, mutta hankeryhmä kirjasi työpajojen keskusteluista muistiinpanoja, joita osaltaan on käytetty aineistona tämän raportin laadinnassa.

Jälkipuintiseminaarit. Alueellisten työpajojen ennakkotehtävän vastausten ja keskustelujen jälkeen luonnosteltiin alustava prosessikuvaus yhteistoimintamallista ja siihen liittyvistä kohdevalvontatoimenpiteistä, alkaen suunnitteluvaiheesta, päättyen palautteeseen ja jälkitoimenpiteisiin. Tämän jälkeen järjestettiin kolme saman sisältöistä jälkipuintiseminaaria, joihin kutsuttiin alueellisiin työpajoihin osallistuneet tahot, sekä asiantuntijoita Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksiköstä. Yhteistoimintamallin prosessikuvauksen luonnos toimitettiin osallistujille seminaarikutsun yhteydessä. Seminaareissa hanke esitteli ja keskustelutti kehitettyä yhteistoimintamallia, toimialakohtaisia huomioita ja alueellisia eroja. Kukin seminaari kesti noin 2 tuntia ja osallistujien oli mahdollista valita omiin aikatauluihinsa parhaiten sopiva seminaari, mutta halutessaan sai osallistua useampaankin seminaariin. Seminaareihin osallistui yhteensä 41 henkilöä eri viranomaisista. Seminaareissa käytyjä keskusteluja ei tallennettu. Hankeryhmä teki seminaareissa käydyistä keskusteluista muistiinpanoja, joita hyödynnettiin yhteistoimintamallin viimeistelyssä ja tämän raportin laadinnassa.

Eri viranomaisten kanssa käydyt tarkentavat keskustelut. Joillakin viranomaisilla ei ollut mahdollisuutta osallistua hankkeessa järjestettyihin tilaisuuksiin (alueelliset työpajat tai jälkipuintiseminaarit). Hankeryhmä kävi useita erillisiä tarkentavia ja täydentäviä puhelinkeskusteluja ja Teams-kokouksia eri viranomaisten kanssa, jotta heidän asiantuntemuksensa saatiin hankkeen käyttöön.

Muu aineisto. Työpajoista ja jälkipuintiseminaareista kerättiin Webropol-kyselysovelluksella anonyymiä palautetta mm. tilaisuuksien sisällöistä, niissä käsitellyistä aiheista ja havainnoista ja tilaisuuksien järjestelyjen onnistumisesta. Vastaajilla oli myös mahdollisuus halutessaan tarkentaa tilaisuuksissa käytyjä keskusteluja palautteen yhteydessä. Palautteista hanke sai lisäkommentteja ja huomioita, joita hyödynnettiin muun muassa yhteistoimintamallin viimeistelyssä ja tämän raportin laadinnassa.

Tämän hankkeen yhteydessä toteutettiin hanke *Selvitys tietojenvaihdon ja analyysitoiminnan katvealueista työperäisen maahanmuuton valvonnan moniviranomaisyhteistyössä*³, jonka tuloksia hyödynnettiin myös yhteistoimintamallin rakentamisessa.

Hankekumppanin artikkeli. Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI) toimi hankkeessa kumppanina, tuottaen artikkelin *Katsaus työperäisen ihmiskaupan vastaisen toiminnan kehityksestä Suomessa* (Anniina Jokinen, Natalia Ollus ja Anna-Greta Pekkarinen). Artikkelin julkaistaan erillisjulkaisuna Poliisiammattikorkeakoulun julkaisusarjassa.

1.3 Raportin rakenne

Raportti jakautuu johdannon lisäksi kuuteen päälukuun. Luvut 2–5 muodostavat aihepiirin nykytilan kuvauksen, lukujen tietopohja muodostuu lainsäädännön lisäksi hankkeen empiirisestä aineistosta (työpajat, ennakkotehtävät jne.). Nykytilan kuvaus kokoaa eri viranomaistoimijoiden kokemuksia, näkemyksiä ja tietoa työperäisen maahanmuuton valvonnan nykytilasta.

Luvussa 2 kuvataan työperäisen maahanmuuton valvonnan piirissä toimivien viranomaisten lakisäteisiä tehtäviä ja toimivaltaa käytännössä. Tarkastelussa huomioidaan hankkeen aihepiiriä koskeva toimivaltasäntely. Luvussa 3 käsitellään nykyisiä moniviranomaisyhteistyön toteuttamisen tapoja, yhteistyölle tärkeitä elementtejä, toimiviksi koettuja käytäntöjä ja toiminnan haasteita. Luvussa 4 nykytilaa tarkastellaan huomioimalla hankkeessa

³ Hankkeen loppuraportti on julkaistu Poliisiammattikorkeakoulun raportit-sarjassa ja on saatavilla Theseus-palvelusta, <https://www.theseus.fi/handle/10024/507062>.

esille nousseita toimialakohtaisia ja alueellisia huomioita. Luvussa 5 tuodaan esille viranomaisten esittämät kehittämistarpeet.

Luvussa 6 esitellään yhteistoimintamalli työperäisen maahanmuuton riskiperusteiselle kohdevalvonnalle. Luvussa 7 esitetään raportin yhteenveto ja suosituksia jatkotoimenpiteiksi.

Jotta raportti olisi mahdollisimman konkreettinen ja käytännönläheinen, siinä tuodaan esille myös tapausesimerkkejä. Raportissa esitettävät tapausesimerkit ovat viranomaisten sellaisenaan hankkeessa esittämiä. Tapausesimerkeistä on poistettu mahdolliset salassa pidettävät sekä tapausesimerkin esittäneen viranomaisen suoraan tunnistamiseen liittyvät seikat. Tapausesimerkkien kirjoitusasu on muokattu, mutta niiden asiasisältöjä esimerkeissä ei ole muutettu miltään osin.

Raportin muoto ja rakenne on pyritty muodostamaan niin, että lukija voi tarkastella yksittäisiä sisältölujuja myös itsenäisinä osina. Tästä syystä raportti pitää sisällään tiettyä sisällöllistä toistoa.

2 Työperäisen maahanmuuton riskiperusteisen kohdevalvonnan perusteita

2.1 Nykytilan tarkastelun lähtökohtia

Seuraavaksi tarkastellaan muutamia viranomaisten esittämiä tapausesimerkkejä, jotka johdattavat aihepiiriin. Tapausesimerkki 1 kuvaa viranomaisten yhteistoiminnan nykytilaa, hyviä käytänteitä ja haasteita samassa yksittäisessä tapauksessa:

Tapausesimerkki 1. Vihjeestä asian ratkaisuun.

”AVI:n työsuojeluun oli tullut vihje, että eräässä työpaikassa työskenteli kolmannen maan kansalaisia mahdollisesti ilman lupaa ja pienellä palkalla. Tämä työpaikka otettiin paikallisen poliisin ja Verohallinnon kanssa yhteistarkastuskohteeksi (Pohan valvontaviikko) vuonna 2019. Ennen tarkastusta poliisi oli tehnyt jo hyvää taustatyötä, mm. etsinyt yrityksen taustat, soittanut vihjeen antajalle ja vihjeessä jo todetaan hyväksikäyttöön liittyviä piirteitä: työntekijä on paljon töissä, ei palkkaa, ei lupaa tehdä työtä Suomessa.

Tarkastuksella käy ilmi, että työntekijä on töissä, mutta henkilö kiistää olevansa töissä, on omien sanojensa mukaan vain auttamassa. Työntekijän passi on hänen huoneessaan, johon hänellä ei ole avainta. Työntekijä itse ei halua tarkastuksella kertoa paljonkaan omista työoloistaan. Alueella kohdataan ulkopuolinen henkilö, joka asuu motellin yhteydessä olevissa vuokra-asunnoissa. Hän kertoo, että kyseinen työntekijä on paikalla melkein aina ja tekee työtä motellissa. Kertoo myös, että siellä on aiemminkin ollut työntekijä. Yrityksellä ei kuitenkaan ole virallisesti työntekijöitä.

Tarkastuksella todetaan yhdessä, että tapauksessa on hyväksikäytön piirteitä ja mahdollisia ihmiskaupan piirteitä. Poliisi ei kuitenkaan avaa tutkintaa heti, vaan pyytää työsuojeluviranomaista tekemään myöhemmin erillisen esitutkintailmoituksen. Työntekijää ei virallisesti kuulusteltu tässä vaiheessa lainkaan. Työntekijä ilmoittaa työnsuojeluun, että haluaa palata kotimaahansa. Työsuojeluviranomainen teki esitutkintailmoituksen kuukausia tarkastuksen jälkeen. Asiasta tutkinnan päätös kesällä 2020 – asianomistaa ei enää tavoitettu. Eli hyvästä ennakkoselvittelystä ja tarkastustoiminnasta huolimatta juttu ”tyssäsi täysin”, koska asiaa ei otettu heti tutkintaan.”

Tapausesimerkki 1 osoittaa, että työperäisen maahanmuuton valvonta ja sen ympärillä oman toimivallan nojalla toimivien viranomaisten toiminta pitää sisällään monia tasoja ja intressejä. Yhtäältä on selvää, että kaikki viranomaiset haluavat suorittaa omat tehtävänsä tunnollisesti ja samalla tukea toisten viranomaisten tehtävien suorittamista osallistumalla yhteistoimintaan.

Tapauksessa vihjeen käsittelyyn, valvontaan ja työperäisen hyväksikäytön tunnistamiseen liittyvä yhteistoiminta on ollut lähes oppikirjamaista. Valvonnan jälkitoimiin ei kuitenkaan yleensä ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Esimerkiksi uhrin aseman tunnistaminen, oikeuksineen ja velvolluuksineen olisi tullut huomioida paremmin. Tapaus osoittaa sen, että työntekijöiden liikkuvuus vaikeuttaa erityisesti esitutkintaviranomaisen toiminnan suuntaamista. Viranomaisten välisen aktiivisen tiedonvaihdon ja yhteisymmärryksen seurauksena tapauksen seuraavat vaiheet, eli rikosilmoituksen tekeminen sekä esitutkinnan suorittaminen, olisi luultavimmin tehty paremmin. Hyödyntämällä hankkeessa kehitettyä yhteistoimintamallia, olisi tapauksessa mahdollisesti voitu päästä laadukkaampaan lopputulokseen.

Jotta esimerkiksi tunnistettu hyväksikäyttö voidaan tutkia tarkoituksenmukaisesti ja prosessiekonomisella tavalla, tulee asia saattaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa esitutkintaprosessiin. Mikäli esitutkinnan aloittaminen viivästyy⁴ on mahdollista, että asianomistaja poistuu maasta, hyväksikäytöstä epäilty työnantaja vaikeuttaa osaltaan asian selvittämistä esimerkiksi todistusaineistoa hävittämällä tai asiaan kuuluvien henkilöiden halukkuuteen puhua asiasta vaikutetaan – tavalla tai toisella. Seuraava tapausesimerkki 2 tuo näkyväksi syyttäjän näkökulmasta onnistuneen viranomaisten yhteistyön eri vaiheita ja tekijöitä:

⁴ Huom. ajallista ulottuvuutta on mahdoton määrittää yksiselitteisesti.

Tapausesimerkki 2. Onnistunut viranomaisten yhteistyö – valvonnasta hovioikeuden tuomioon.

”Esimerkki koskee thaimaalaisia luonnonmarjanpoimijoita, tutkinta suoritettu Sisä-Suomen poliisilaitoksen Jyväskylän poliisiasemalla vuonna 2016. Asiassa annettu hovioikeuden tuomio⁵; suomalainen yrittäjä tuomittiin 26 thaimaalaiseen marjanpoimijaan kohdistuneesta ihmiskaupasta. Teon tarkoituksena toteutui pakkotyön lisäksi ihmisarvoa loukkaavat olosuhteet.

Yrittäjä majoitti noin 240 marjanpoimijaa asumalleen tilalle majoituskonteista ja linja-autoista rakennettuihin majoitustiloihin, jotka osoittautuivat paloturvallisuuden ja terveyden kannalta vaarallisiksi. Poimijat lähtivät tilalta joka päivä varhain aamulla poimimaan luonnonmarjoja, jotka sitten myivät leiriin palattuaan yrittäjälle. Marjanmyyntituloista vähennettiin ensin yrittäjän perimät majoitus-, ruoka-, autonvuokraus, poimintaväline ym. kulut, sen jälkeen Suomeen tulosta aiheutuneisiin matka- ja järjestelykuluihin otettu velka. Poimijoille ei jäänyt juuri lainkaan omaa rahaa käytettäväksi 3 kuukauden Suomessa olo aikana pitkistä työpäivistä ja suurista poimintamääristä huolimatta. Poimijoiden passit olivat yrittäjän hallussa, myöskään varaa palata ennenaikaisesti Thaimaahan ei ollut. Yksi marjanpoimija ”karkasi” leiristä ja otettiin ihmiskaupan auttamisjärjestelmään, josta tehtiin rikosilmoitus. Poliisi kuuli tämän poimijan ja sen jälkeen teki kotietsintä- ja tapahtumapaikkatutkinnan majoitusleiriin.

Viranomaisyhteistyö tapauksessa sujui hyvin ja oli poliisin johtamana hyvin suunniteltua ja varmisti rikostutkinnassa hyvän näytön. Kotietsinnästä ja tapahtumapaikkatutkinnasta ei luonnollisestikaan ilmoitettu etukäteen yrittäjälle ja se toteutettiin varhain aamuyöllä, jotta tavattaisiin mahdollisimman monta marjanpoimijaa ennen kuin he lähtevät metsään. Poliisi pyysi virka-apua kunnan terveystoimilta ja pelastustoimelta, jotka tekivät tapahtumapaikkatutkinnan yhteydessä tarkastukset majoitustiloihin ja laativat niistä omat raporttinsa. Kaikki olosuhteet dokumentoitiin valokuvaamalla. Näillä toimilla saatiin hyvä näyttö ihmisarvoa loukkaavista olosuhteista.

Tapahtumapaikkatutkinnassa oli myös ihmiskaupan auttamisjärjestelmän työntekijät ja thain kielen tulkkeja. Poimijoille oli laadittu thainkielinen kysymyslomake, jonka perusteella 240 poimijasta 42 ilmoitti epäkohtia, osa kuulusteltiin asianomistajina heti tai seuraavana päivänä. Kuulusteluihin oli varattu paikkakunnan kunnantalo.

⁵ Tässä tapauksessa asiassa on annettu sittemmin myös korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2022:2.

23 poimijaa ohjattiin ihmiskaupan auttamisjärjestelmään. Asianomistajille hankittiin sieltä avustajat. Talousrikostutkija oli selvittämässä ja takavarikoimassa marjanpoimijoiden tuloihin ja niistä tehtäviin vähennyksiin liittyviä asiakirjoja ja tietoteknisiä laitteita. > Nämä kaikki toimet olivat tärkeitä, jotta asianomistajat uskalsivat puhua ja saatiin asiakirjanäyttö heidän tulonmuodostuksestaan, mikä oli ratkaisevaa pakko-työn osoittamisen kannalta.

Tapahtumapaikkatutkintaan varattiin mahdollisuus osallistua myös TE-toimistolle, joka toimii ulkoministeriön apuna viisumiasioissa luonnonmarjanpoiminnassa, tehtävänä mm. hankkia esiselvitykset niiltä marjayrittäjiltä, jotka haluavat kutsua Thaimaasta luonnonmarjanpoimijoita. TE-toimisto ei osallistunut, koska sen tehtäviin ei tuolloin kuulunut varsinainen valvonta.”

Edellä esitetyt kaksi tapausesimerkkiä osoittavat, että viranomaisten yhteisymmärryksen hallinta ja yhteinen toiminta edellyttävät johtamista. Tämän hankkeen keskeisenä tavoitteena on ollut luoda yhteistoimintamalli, jonka avulla kohdevalvonta ja sen välittömät viranomaisten yhteiset ja itsenäiset toimenpiteet voitaisiin suorittaa strukturoidusti.

Hankkeessa luotu yhteistoimintamalli kuvataan tarkemmin luvussa 6. On hyvä muistaa, että yhteistoimintamalli kohdistuu yhteen osaan viranomaisten laajassa yhteistyön alassa, joka hankkeen kontekstissa on ollut työperäisen maahanmuuton riskiperusteinen kohdevalvonta. Yhteistoimintamallia on kuitenkin mahdollista soveltaa monenlaisessa viranomaisten yhteistyössä.

2.2 Eri viranomaisten lakisääteisistä tehtävistä ja toimivallasta käytännössä

Tässä luvussa kuvataan eri viranomaisten laissa säädettyjä tehtäviä, jotka liittyvät suoraan tai välillisesti työperäisen maahanmuuton valvontaan ja sen yhteydessä tapahtuvaan moniviranomaisyhteistyöhön. Eri viranomaisten toimivallan kuvaus ei ole kuitenkaan tyhjentävä. Tavoitteena on antaa lukijalle yleiskuva eri viranomaisten itsenäisestä toimivaltasääntelystä keskeisiltä osin ja kuvata kuinka eri viranomaisten toimivallan rajat lähentyvät toisiaan moniviranomaisyhteistyön käytännön toteuttamisessa tai siihen liittyvässä toisen viranomaisen itsenäisen toiminnan tukemisessa.

Ulkomaalaisasioita käsittelevien viranomaisten kokonaisuutta kutsutaan maahanmuuttohallinnoksi. Ulkomaalaisasioiden hoitaminen kuuluu lakisääteisenä tehtävänä usealle viranomaiselle. Näitä viranomaisia ovat muun muassa poliisi, Rajavartiolaitos, aluehallintoviranomaiset (jäljempänä AVI), työ- ja elinkeinotoimistot (jäljempänä TE-toimisto), Verohallinto, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (jäljempänä ELY-keskus), Maahanmuuttovirasto, ulkoasiainhallinto ja Vastaanotto- ja järjestelykeskukset sekä säilöönottoyksiköt. Lisäksi työperäisen maahanmuuton valvonnan kannalta eräillä muilla viranomaisilla⁶ on niin sanotusti välillinen vaikuttavuus aihepiirissä, koska ne voivat tehdä muun muassa tärkeitä havaintoja ja kerätä omien tehtäviensä hoitamiseen liittyen tietoja, joilla voi olla tärkeä osa moniviranomaistoiminnassa. Työperäisen maahanmuuton piirissä toimivien viranomaisten kokonaisuus esitetään kuviossa 2⁷.



Kuvio 2. Työperäisen maahanmuuton piirissä toimivia viranomaisia

⁶ Esim. Pelastuslaitos ja Ruokavirasto.

⁷ Ks. myös Kuukasjärvi ym. (2021, 18).

Viranomaisten tehtävistä säädetään kunkin osalta erikseen lainsäädännössä. Viranomaisten käytännössä ilmenevä toimivalta, kuin myös viranomaisten keskinäinen tiedon vaihtaminen mukailee niin sanottua erillisyyssperiaattia. Viranomaisten erillisyydestä huolimatta, näiden keskinäinen yhteistyö on erittäin tärkeää. Tätä yhteistyötä tarkastellaan tässä raportissa kokonaisuutena riskiperusteisen kohdevalvonnan kontekstissa. Seuraavassa tapausesimerkissä 3 kuvataan viranomaisten itsenäisen työn vaikuttavuutta viranomaisten toimintojen ketjussa, joka kyseissä tapauksessa johti lopulta menestyksekkääseen lopputulokseen.

Tapausesimerkki 3. Viranomaisten roolien ja toimivallan merkityksestä oikeudenkäyntiin päätyneessä tapauksessa syyttäjän esittämänä.

"Viranomaisyhteistyön kannalta onnistunut juttu oli 2010-luvun alussa käsitelty asia, joka koski vietnamilaisia ravintoloita. Tuossa jutussa oli kaksi vastaajaa ja 10 asianomistajaa. Kuuden asianomistajan osalta tuli lainvoimainen tuomio ihmiskaupasta ja neljän asianomistajan osalta tuomio tuli kiskonnantapaisesta työsyrynnästä. Asianomistajat olivat ravintoloissa toimineita kokkeja ja tarjoilijoita. Tässä jutussa poliisi panosti esitutkintaan vahvasti. Se oli hyvin suunniteltu. Päättökija oli asiantunteva ja keskittyi nimenomaan tuon jutun tutkintaan. Asianomistajille hankittiin avustajat jo esitutkintavaiheeseen. Näin ollen he saivat tarvittavaa tukea jutun eri vaiheissa. Asianomistajat otettiin ihmiskaupan auttamisjärjestelmään, jota kautta he saivat myös tarvittavaa tukea. Esitutinnan aikana teimme poliisin kanssa yhteistyötä ja mietimme muun muassa, mitä asioita tutkinnassa piti selvittää.

Asian tutkinnassa oli mukana myös aluehallintovirasto. Se tuli mukaan siitä syystä, että asiassa tutkittiin myös työrikoksia eli kiskonnantapaisia työsyryntöjä. Tämä nimike oli mukana jokaisessa syytekohtassa vähintäänkin vaihtoehtoisena syyteenä. AVI:n apu oli tarpeen, koska he muun muassa osasivat tehdä arvion, kuinka paljon työntekijät olivat tehneet ylityötä ja paljonko heidän olisi tullut saada palkkaa siitä, mitä he tosiasiallisesti tekivät. Muutenkin apu oli tarpeen, koska AVI:n edustajalla oli tietoa ravintola-alasta ja sen käytännöistä. Tätä tietoa ei poliisilla ja syyttäjällä ollut riittävästi.

Samanaikaisesti kun ihmiskauppa oli tutkittavana, tutkittiin myös samassa ravintolatoiminnassa epäiltyihin kohdistuva talousrikosepäily. Nimikkeinä oli kirjanpitorikoksia ja veropetoksia. Tämä auttoi saamaan kokonaiskäsityksen ravintolatoiminnasta. Nämä rikosasiat käsiteltiin sittemmin oikeudessa yhtenä juttukokonaisuutena.

Jutun käsittely syyttäjän näkökulmasta onnistui varsin hyvin. Tärkeimpänä onnistumiseen johtavana tekijänä oli hyvä ja huolellinen esitutkinta. Se on kaiken perusta. Jos esitutkintaan ei panosteta, syyttäjä ei voi enää asiaa paremmaksi muuttaa. Edellä kerrottu eri tahojen yhteistyö vaikutti myös siihen, että asiassa saatiin tuomiot. Asiassa saatiin myös rikoshyötyä. Tosin en tiedä, saivatko asianomistajat siitä mitään vai menikö se kaikki verottajalle.

Sama tutkija tutki myös myöhemmin ilmi tulleen vastaaventyyppisen jutun, joka päättyi myös onnistuneeseen tuomioon. Tutkinta tapahtui samalla mallilla. Tämä opittiin tutkintamalli auttoi varmasti kaikkia asiaan osallistuneita tahoja.

Minulla on ollut sittemmin myös joitakin ihmiskauppalkiskontapainen työsyryjä -juttuja, joissa olen tehnyt syyttämättäjäättämispäätöksen tai esitutkinnan rajoittamis- päätöksen. Näissä joissakin olen miettinyt, että jos tutkintaan olisi panostettu enemmän, olisiko asioista saatu enemmän selvitystä. Kyse on varmaan myös siitä, mihin niukkoja resursseja laitetaan. Mutta ehdoton edellytys tutkinnan onnistumiselle on se, että tutkijat ja syyttäjät ovat edes jollakin tavalla erikoistuneita.”

Tapausesimerkki 3 kuvaa hyvin viranomaisten yhteistyön merkitystä, erikoistumisen, erityisosaamisen ja riittävän resurssoinnin tarvetta erityisesti esitutkintaa vaativassa kokonaisuudessa, mutta myös siinä, että asiassa uhrin näkökulmat voidaan huomioida kattavasti⁸.

Seuraavassa kuvataan työperäisen maahanmuuton valvonnan kannalta keskeisimpien viranomaisten toimintaa, niille lainsäädännössä määritettyjä tehtäviä ja noiden tehtävien toteuttamista käytännössä. Luvussa tuodaan esille lainsäädäntöön viitaten keskeisiä tehtäväalueita, jotka liittyvät osaltaan työperäisen maahanmuuton valvontaan. Lainsäädäntökuvausta täydennetään asioilla, joita eri viranomaiset toivat esille hankkeen aikana, jotka konkretisoivat tehtävien hoitamista viranomaistoiminnan arjessa.

Poliisi

Poliisilain (872/2011) 1 luvun 1 §:n mukaan poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen,

⁸ Ks. myös Ylinen ym. (2020).

yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä. (26.4.2019/581). Poliisi suorittaa lisäksi lupahallintoon liittyvät ja muut sille laissa erikseen säädetty tehtävät sekä antaa jokaiselle tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua. Jos on perusteltua syytä olettaa henkilön kadonneen tai joutuneen onnettomuuden uhriksi, poliisin on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin henkilön löytämiseksi. Rikosten esitutkinnasta säädetään esitutkintalaissa (805/2011) ja rikosten esitutkinnassa käytettävistä pakkokeinoista pakkokeinolaissa (806/2011).

Työperäisen maahanmuuton valvonnan yhteydessä poliisin tulee noudattaa poliisilain 2 luvussa säädetyt yleisten toimivaltuuksien säädöksiä. Lisäksi osana ulkomaalaisvalvontaa poliisin toimintaa ohjaa ulkomaalaislain (301/2004) 7 luvussa eritelty turvaamistoimia ja ulkomaalaisvalvontaa sääntelevät säädökset⁹. Toiselle viranomaiselle annettavasta virka-apusta säädetään tarkemmin poliisilain 9 luvun 1 §:ssä, jonka mukaan poliisin on annettava pyynnöstä muulle viranomaiselle virka-apua, jos niin erikseen säädetään. Poliisin on annettava virka-apua muulle viranomaiselle myös laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi, jos virka-apua pyytävää viranomaista estetään suorittamasta virkatehtäviään. Poliisi voi antaa virka-apua myös yksityiselle, jos se on välttämätöntä tämän laillisiin oikeuksiin pääsemiseksi ja oikeuden loukkaus on ilmeinen. Virka-avun antamisen edellytyksenä on lisäksi, että yksityistä estetään pääsemästä oikeuksiinsa ja oikeuksiin pääseminen edellyttää poliisin toimivaltuuksien käyttämistä. Päätöksen virka-avun antamisesta tekee päällystöön kuuluva poliisimies, jollei laissa toisin säädetä.

Poliisin sisäistä työnjakoa ihmiskaupparikollisuuden piirissä ohjaa Poliisihallituksen päätös (POL-2020-70929). Päätöksessä määritellään poliisitoimintaa tukeväksi muodostetun valtakunnallisen ihmiskaupparikostorjunnan asiantuntijaverkoston periaatteet, joiden avulla pyritään varmistamaan, että poliisiyksiköissä on käytettävissä riittävästi erityisosaamista hallitsemaan

⁹ Mm. 129 §a (6.3.2015/193) Ulkomaalaisvalvonta, 129 § Poliisin ja rajavartiolaitoksen tarkastusoikeus, 130 § Henkilöllisyyden todentaminen ja oleskelua koskevien tietojen antaminen, 131 § Henkilötuntemerkkien ottaminen, 132 § Matkustusasiakirjan ottaminen viranomaisen haltuun.

ihmiskaupparikollisuuteen liittyvät erityispiirteet. Poliisihallitus johtaa valtakunnallisen asiantuntijaverkoston toimintaa. Poliisiyksiköiden keskinäisestä vastuunjaosta ja tehtävistä ihmiskaupparikollisuuden osalta päätöksessä määritetään muun muassa seuraavaa:

- Helsingin poliisilaitoksessa toimiva IHKA-tutkintaryhmä keskittyy usean poliisilaitoksen alueelliset rajat ylittävään, organisoituun, ammattimaiseen tai muutoin laajamittaiseen ihmiskaupparikollisuuteen. Lisäksi Helsingin poliisilaitoksen IHKA-tutkintaryhmän tehtäviin kuuluu tutkia paljastamansa valtakunnalliset epäillyt ihmiskaupparikokset sekä mahdolliset muut ihmiskaupparikokset. Mikäli kyseessä on muiden poliisilaitosten alueilla tapahtunut valtakunnallisena pidettävä juttu, tutkintavastuista sovitaan poliisilaitosten välisesti. Helsingin IHKA-tutkintaryhmän tehtävänä on osaltaan huolehtia osaamisen ja tietotason kehittämisestä, tuesta, ohjeistuksesta ja neuvonnan tarjoamisesta aluevastuuperiaatteen mukaisten juttujen piirissä. Tutkintaryhmä tekee ihmiskaupan uhreille esitutkintalain (805/2011) 11 luvun 9 a §:n mukaisen rikoksen uhrin suojelutarpeen arvioinnin ja ryhtyy asian edellyttäessä sen mukaisiin suojelutoimiin sekä ohjaa uhrit avunpiiriin erillisen Poliisihallituksen ohjeistuksen mukaisesti. Tutkintaryhmän tehtävänä on tukea omaa työtään tekemällä yhteistyötä niiden tahojen kanssa, jotka omalta osaltaan voivat tukea ihmiskaupparikosten paljastamista, esitutkinnan toimittamista ja uhrien auttamista. Yhteistyön tueksi voidaan perustaa moniviranomaistyöryhmiä, verkostoja tai määrätä yhdyshenkilöitä. Ryhmän tavoitteen on lisäksi osallistua aktiivisesti muiden tahojen mahdollistamiin yhteistyömuotoihin.
- Poliisilaitosten alueilla tutkitaan alueelliset ja yksittäiset ihmiskauppa- ja sen kaltaiset rikokset. Poliisilaitosten vastuulla on kohdentaa aktiivisesti ennalta estäviä toimenpiteitä ihmiskauppa rikollisuuden torjumiseksi ja osallistua valtakunnalliseen torjuntatyöhön. Poliisilaitosten on huolehdittava, että yksiköissä on ihmiskaupparikosten tunnistamiseen ja tutkimiseen liittyvää osaamista sekä riittävää toimintakykyä. Poliisilaitosten tulee huolehtia jäsentensä nimeämistä valtakunnalliseen ihmiskaupparikostentorjunnan asiantuntijaverkostoon. Poliisilaitosten tehtäviin kuuluu tehdä asian edellyttäessä ihmiskaupan uhreille esitutkintalain 11 luvun 9 a §:n mukaisen rikoksen uhrin suojelutarpeen arvioinnin ja ryhtyä sen mukaisiin suojelutoimiin sekä ohjata uhri avunpiiriin erillisen Poliisihallituksen antaman ohjeen mukaisesti.

- Keskusrikospoliisin IHKA-LAMA-toiminnon¹⁰ (osa keskusrikospoliisin ihmiskaupan osaamiskeskusta) vastuulle kuuluu poliisin valtakunnallisen ihmiskaupparikollisuuteen liittyvän tilannekuvan keskitetty muodostaminen ja ylläpitäminen. IHKA-LAMA-toiminto ei itse tee käytännön valvontaa, sen tehtävänä on tukea poliisilaitoksia ja muita viranomaisidosryhmiä tuottamalla asiakaspalvelua (mm. EMPACT-valvonnassa mm. valvontasuunnitelman ja kohdekorttien laatiminen poliisilaitoksille), tietoa, analyysia ja tilannekuvaa. Tilannekuvan avulla voidaan suunnata toimintaa ja kohdentaa ennalta estäviä toimenpiteitä. Tilannekuvan muodostamista varten tietoa tuottavat Helsingin poliisilaitoksen tutkintaryhmä ja poliisilaitokset erikseen määritellyn toimintamallin mukaisesti. Keskusrikospoliisin tilannekuvatoiminnossa toimii pysyväisjäsenenä Maahanmuuttoviraston työntekijä. Keskusrikospoliisin tehtävänä on toimia kansallisena vastuutoimijana ihmiskaupan torjuntaan liittyvässä operatiivisessa EMPACT-toiminnassa¹¹. Keskusrikospoliisi koordinoi valtakunnallisesti lainvalvontaviranomaisten ja sidosryhmien yhteistyötä esim. valvontaiskuihin liittyen. Keskusrikospoliisin tehtävänä on vastata sellaisten juttujen tutkinnasta, jotka vaativat laajaa kansainvälistä yhteistyötä ja joilla on selkeä liityntä järjestäytyneeseen rikollisuuteen, sekä kun asiakokonaisuus täyttää kohdetorjuntamenettelyn edellytykset.
- Poliisiammattikorkeakoulun tehtävänä on vastata yleisten koulutuspakettien laatimisesta poliisille ihmiskaupparikollisuuden torjumiseksi, koordinoida kansallista ja kansainvälistä koulutusta, vastata valtakunnallisen ihmiskaupan torjunnan verkostoon kuuluvien poliisien kouluttamisesta. Koulutus suunnitellaan yhdessä Helsingin poliisilaitoksen tutkintaryhmän ja keskusrikospoliisin kanssa.

Aluehallintovirasto - työsuojelun vastuualue

Aluehallintoviraston (jäljempänä AVI) työsuojeluviranomaisen yhtenä lakisääteinen tehtävä on valvoa ulkomaista työvoimaa käyttäviä työnantajia, sisältäen työntekijöiden työnteko-oikeuden sekä työsuhteiden vähimmäisehtojen noudattamisen valvonnan. AVI:n työsuojelun tehtävät säädetään laissa työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojelutoiminnasta (44/2006). Lain 2 luvussa säädetään työsuojeluviranomaisen ja tarkastajan toimivaltuuksista ja

¹⁰ IHKA=ihmiskauppa, LAMA=laiton maahanmuutto.

¹¹ EMPACT–European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats.

velvollisuuksista. Käytännössä laki antaa mahdollisuuden mennä paikkoihin, joissa tehdään työtä tai joissa epäillään työtä tehtävän, tämä koskee myös rajatusti kotirauhansuojan piiriin kuuluvia tiloja¹². AVI:n työsuojelun tehtäviin kuuluu muun muassa työturvallisuuden valvonta, ulkomaisen työvoiman vähimmäistyöehtojen toteutumisen valvonta¹³ ja ulkomaisten työntekijöiden työnteko-oikeuden valvonta¹⁴. Lisäksi työsuojeluviranomainen valvoo tilaajavastuulain (1233/2006)¹⁵ noudattamista. AVI:t tekevät käytännön valvontatyötä eri toimialojen kohteissa, osallistuen laajasti moniviranomaisyhteistyössä tehtävään valvontatoimintaan. Työsuojelun ilmoitusvelvollisuuksista työrikkosten yms. osalta säädetään ulkomaalaisissa (301/2004)¹⁶ ja laissa työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojelutoiminnasta (44/2006)¹⁷.

Rajavartiolaitos

Rajavartiolain (578/2005) 1 luvun 3 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen tehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajavartiolaitos toimii rajaturvallisuuden

¹² Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006) 2 luku 9 §:n mukaan kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa tarkastus voidaan tehdä, jos on perusteltua syytä epäillä, että tiloissa tehtävästä työstä tai työolosuhteista aiheutuu vaaraa työntekijän hengelle tai olennaista haittaa tai vaaraa hänen terveydelleen eikä valvontaa voida muutoin toteuttaa riittävästi.

¹³ Työsopimuksen vähimmäisehdoista ym. säädetään työsopimuslaissa (55/2001) ja työaikalaisissa (872/2019).

¹⁴ Työnteko-oikeuden valvonnan toteuttamisesta säädetään ulkomaalaislain (301/2004) 5 luvussa.

¹⁵ Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006).

¹⁶ Ulkomaalaislain (301/2004) 5 luvun 86 §:n mukaan, jos työsuojeluviranomaisella on todennäköisiä perusteita epäillä rikoslain (39/1889) 47 luvun 6 a §:ssä säädetyn luvottoman ulkomaisen työvoiman käytön, ulkomaalaislain 185 §:n 1 momentissa säädetyn ulkomaalaisrikkomuksen tai lain 186 §:ssä säädetyn työnantajan ulkomaalaisrikkomuksen tapahtuneen, työsuojeluviranomaisen on ilmoitettava asiasta poliisille.

¹⁷ Laissa työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojelutoiminnasta (44/2006) 8 luvun 50 §:ssä säädetään rikosasioista ilmoittamisesta, jonka mukaan, jos on todennäköisiä perusteita epäillä, että on tehty työsuojeluviranomaisen valvottavana olevassa laissa tai rikoslain (39/1889) 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä, 44 luvun 1 §:n 1 momentin 3 tai 8–10 kohdassa taikka 47 luvussa rangaistavaksi säädetty teko, työsuojeluviranomaisen on tehtävä siitä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten.

ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa. Rajavartiolaitos vastaa yhteistyöstä Euroopan raja- ja merivartiostoviraston kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä. (8.9.2017/619) Rajavartiolaitos suorittaa erikseen säädettyjä valvontatehtäviä sekä toimenpiteitä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Rajavartiolaitos suorittaa poliisi- ja tullitehtäviä, etsintä-, pelastus- ja ensihoitotehtäviä sekä osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen. Rajavartiolaitoksen tehtävistä meripelastustoimen alalla säädetään meripelastuslaissa. Osaltaan Rajavartiolaitos suorittaa esitutkintaa niiden rikosasioiden osalta, jotka ilmenevät Rajavartiolaitoksen tehtävien yhteydessä.

Koska Rajavartiolaitoksen toimivalta kiinnittyy rajatarkastusten yhteydessä paljastuviin rikosepäilyihin rajatuissa rikosnimikkeissä, sen toiminta sisämaassa perustuukin yleensä rajavalvonnan yhteydessä ilmenneiden rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen, selvittämiseen ja syyteharkintaan saattamiseen.¹⁸ Työperäisen maahanmuuton valvonnan piirissä Rajavartiolaitos osallistuu myös valvontaiskuihin tai teemavalvontoihin yhdessä muiden valvontaviranomaisten kanssa. Rajavartiolaitoksen toimivaltuus tässä yhteydessä liittyy yleensä maahantuloon ja maastalähtöön liittyvien edellytysten tarkastamiseen tai esitutkintatoimenpiteiden suorittamiseen. Rajavartiolaitoksen itsenäinen valvonnallinen merkitys on suuri, koska lähtökohtaisesti lähes kaikki ulkomainen työvoima (laillinen ja laiton) tulee maahan eri rajanylityspaikkojen kautta.

Verohallinto

Laki Verohallinnosta (503/2010) 1 luvun 2 §:n mukaan Verohallinnon tehtävänä on verotuksen toimittaminen, verovalvonta, verojen ja maksujen kanto, perintä ja tilitys sekä veronsaajien oikeudenvilvonta sen mukaan kuin erikseen säädetään. Verohallinnon on edistettävä oikeaa ja yhdenmukaista

¹⁸ Mikäli asiassa olisi syytä epäillä rikosta, rikosnimikkeet voisivat olla laittoman maahantulon järjestäminen, tähän liittyvä ihmiskauppa tai lievempinä esimerkiksi väärennys tai rekisterimerkintärikos. Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksiin sisältyy mahdollisuus evätä henkilön maahanpääsyn tai käännyttää henkilön sekä määrätä maahantulokieltoon sekä suorittaa rajatarkastusten yhteydessä mahdollisia muiden viranomaisten tekemiä toimenpidepyyntöjä.

verotusta sekä kehitettävä Verohallinnon palvelukykyä. Verohallinnon tulee suorittaa ne selvitys-, kokeilu-, seuranta- ja suunnittelutehtävät sekä muut tehtävät, jotka valtiovarainministeriö sille antaa tai jotka sille erikseen säädetään taikka määrätään. Lisäksi lain 2 a §:n verohallinnon tehtävänä on ylläpitää sähköistä tunnistuspalvelua, jonka avulla viranomainen tai muu julkista tehtävää hoitava voi julkista tehtävää hoitaessaan tunnistaa organisaation ja sitä edustavan henkilön.

Verohallinto tarkastaa henkilötunnuksen antamisen ja väestötietojärjestelmään rekisteröimisen yhteydessä 1.2.2022 lukien EU- tai ETA-alueen ulkopuolelta Suomeen töihin saapuvan työntekijän työskentelyoikeuden¹⁹. Tässä yhteydessä Verohallinto käytännössä suorittaa niin sanottua hallinnollista ennakkovalvontaa työperäisen maahanmuuton kontekstissa, koska ulkomaisen työvoiman valvonta on verotuksellisista ja harmaan talouden näkökulmista katsoen Verohallinnon valvonnallisia painopisteitä.

Verohallinnossa päätös valtakunnallisiin moniviranomaisvalvontoihin osallistumisesta ja kohdevalinnasta tehdään Verohallinnon Asiakkuusyksikössä, johon on keskitetty Verohallinnon riskienhallinta ja kohdevalinta sekä toiminnan suunnittelu ja ohjaus. Myös alueellisiin valvontatapahtumiin osallistumisten osalta on sama käytäntö. Verohallinto huomioi valtakunnallisten ja alueellisten valvontatapahtumien osalta ja niiden kohteita valittaessa ja valvontaan osallistumisessa operatiivisen tason intressit esimerkiksi tutkinnassa tai selvityksessä olevien kohteiden suhteen. Kohdevalinta pyritään tekemään riskienhallinnan kautta ja lähtökohdat huomioiden. Käytännössä valvontatapahtumiin osallistumisesta päätetään Asiakkuusyksikössä, jossa tehdään myös kohdevalinta, jotka jalkautetaan verotusyksikön tekemiseksi alueellisten tarkastuspäälliköiden kautta.

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön (HTSY) tehtävänä on tuottaa ja jakaa tietoa harmaasta taloudesta ja sen torjunnasta. Selvitysyksikkö tuottaa tukipalveluna myös velvoitteidenhoitoselvityksiä (VHS) eri viranomaisten

¹⁹ Ks. Verohallinnon uutinen 28.1.2022 ”Verohallinto tarkistaa EU- tai ETA-alueen ulkopuolelta Suomeen töihin saapuvan työntekijän työskentelyoikeuden 1.2.2022 lähtien”. Luettavissa: <https://vero.fi/tietoa-verohallinnosta/uutishuone/uutiset/uutiset/2022/verohallinto-tarkistaa-eu-eta-alueen-ulkopuolelta-tulevan-ty%C3%B6skentelyoikeuden-010222-l%C3%A4htien/>.

tehtävien tueksi. Selvitysyksikkö arvioi ilmiöselvityksissään harmaan talouden ilmiöitä ja niiden vaikutuksia, tutkii lainsäädännön vaikuttavuutta ja mitata harmaan talouden määrää. Ilmiöselvityksiä laaditaan myös eri valvontaja lupaviranomaisten tehtävien tueksi. Velvoitteidenhoitoselvityksillä tuetaan laajasti eri viranomaisten, esimerkiksi AVI:n, poliisin ja maahanmuuttohallinnon, tehtäviä²⁰. Selvitysyksikkö toimii valtakunnallisena koordinaattorina viranomaisten yhteisessä harmaan talouden ja talousrikollisuuden tilannekuva-toiminnossa sekä ylläpitää sen julkaisualustana toimivaa Harmaa talous & talousrikollisuus sivustoa, jossa on runsaasti julkaistu informaatiota esimerkiksi työperäisestä hyväksikäytöstä ja sen torjunnasta.

Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttovirasto toimii ulkomaalaisasioissa pääasiallisena lupaviranomaisena ja vastaa työperäisten oleskelulupahakemusten ratkaisemisesta. Maahanmuuttoviraston tehtävistä säädetään pääosin ulkomaalaislaissa (301/2004) ja kansalaisuuslaissa (359/2003). Maahanmuuttovirasto tekee itse näistä lupavalvontaa eri prosesseissa. Maahanmuuttoviraston moniviranomaisyhteistyö tapahtuu yhteydenpidon ja tietojenvaihtamisen kautta muiden viranomaisten kanssa, käytännön valvontatyötä Maahanmuuttovirasto ei suorita. Mikäli Maahanmuuttovirasto oman toimivaltansa käytön yhteydessä tekee havaintoja rikosasian, laittoman työvoiman tai ihmiskauppa piirissä, ilmoittaa se tehdystä havainnosta vastuulliselle viranomaiselle.

²⁰ Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman puitteissa on laajennettu maahanmuuttohallinnon tietojensaantioikeutta (Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnosta voimaan 1.9.2020). Maahanmuuttohallinnolle tuli lisäksi mahdolliseksi velvoitteidenhoitoselvitysten käyttäminen (Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä voimaan 1.3.2021) tehtävisään. Velvoitteidenhoitoselvityspalvelu avattiin maahanmuuttohallinnon tehtäviin 1.6.2021 ja ensimmäisen puolen vuoden aikana Harmaan talouden selvitysyksikkö vastasi 24.996 pyyntöön. Aikaisemmin toteutetuilla lakimuutoksilla on mahdollistettu velvoitteidenhoitoselvityspalvelun käyttäminen tiedonhankinnassa AVI:n ja poliisin tehtävien tukemiseen.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset (jäljempänä ELY) toimivat koko valtakunnan alueella. Työperäisen maahanmuuton valvonnan kannalta ELY-keskusten toiminnallinen painopiste on kuitenkin eteläisessä Suomessa. ELY-keskukset eivät tee suoranaista kohdevalvontaa, mutta niiden rooli työperäisen maahanmuuton lupaprosessissa ym. on tärkeä.

Ulkomaalaislain (301/2004) 5 luvun 84 §:n mukaan ELY:n tehtävänä on ratkaista yrittäjän oleskeluluvan lain 76 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttymisen. Suomeen yrittäjäksi tulevan ulkomaalaisen (EU/ETA-maiden ulkopuolelta) täytyy hakea yrittäjän oleskelulupaa. Hakemukset käsitellään keskitetysti Uudenmaan ELY-keskuksessa. Yrittäjän oleskelulupa myönnetään kaksivaiheisessa menettelyssä siten, että ELY tekee asiassa osapäätöksen (ulkomaalaislaki 301/2004 5 luku 76 §) ennen Maahanmuuttoviraston päätöstä. Uudenmaan ELY tekee keskitetysti osapäätökset yrittäjien oleskeluluvista ja Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto työntekijän oleskeluluvista Uudenmaan osalta. Uudenmaan ELY:n tehtävänä on osana yrittäjien oleskelulupahakuprosessia arvioida yritystoiminnan kannattavan toiminnan edellytyksiä ja yrittäjän toimeentulon turvattuna olemista yritystoiminnalla. Yrittäjän oleskeluluvan myöntäminen perustuu tapauskohtaiseen harkintaan, jossa ELY-keskus arvioi onko yritystoiminnalla kannattavan toiminnan edellytykset, onko hakijan toimeentulo turvattu oleskeluluvan voimassaolon ajan, onko yritystoiminta tilapäistä vai jatkuvaa sekä ottaa kantaa oleskeluluvan pituuteen. Arvio tehdään hakijan esittämien kirjallisten tietojen ja asiakirjojen perusteella sekä hyödyntämällä eri viranomaistietolähteitä. Viranomaistietolähteistä merkittävin on Harmaan talouden selvitysyksikön tuottama velvoitteidenhoitoselvitysraportti (VHS), joka kerää tietoa eri viranomaislähteistä. Arvioinnin avuksi vuoden 2022 aikana käyttöön on tulossa myös tulorekisteritiedot.

Osapäätöskäsittelyssä huomattavat epäkohdat sekä mahdolliset velvoitteiden laiminlyönnit raportoidaan eteenpäin ja/tai niillä on merkitystä annettavaan osapäätökseen. Tällaisia ovat esimerkiksi laittomasti harjoitettu yritystoiminta ilman oleskelulupaa, epäselvyydet taikka laiminlyönnit kirjanpidossa, tilitapahtumissa, palkanmaksussa, työoloissa, verotuksessa, lakisääteisten velvoitteiden hoitamatta jättäminen. Ulkomaalaislain (301/2004) 5 luvun 71 §:n mukaan ELY:n tehtävänä on lisäksi antaa päätöksenä alueelliset linjat ulkomaisen työvoiman käytön yleisistä edellytyksistä.

Työ- ja elinkeinotoimisto

Ulkomaalaislain (301/2004) 5 luvun 83 §:n mukaan työ- ja elinkeinotoimisto (jäljempänä TE-toimisto) ratkaisee työntekijän oleskeluluvan myöntämisen lain 73 §:ssä säädetty edellytykset. TE-toimisto tekee osapäätöksen työntekijän oleskelulupaun, jossa se harkitsee luvan työvoimapoliittiset edellytykset. Maahanmuuttoviraston tehtävänä on tehdä lopullinen päätös, jossa se harkitsee luvan yleiset edellytykset (mm. maahantulosäännösten kiertäminen, rikokset). TE-toimisto pyytää työnantajalta ja mahdollisesti myös työntekijältä (oleskeluluvan hakijalta) tarvittavia lisätietoja ennen osapäätöstä. TE-toimisto tekee osapäätöksensä TE-toimistolle toimitettujen asiakirjojen perusteella. TE-toimisto pyytää esimerkiksi työnantajaa koskevia selvityksiä, palkkalaskelmia, työaikakirjanpitoa jne. TE-toimisto voi käyttää osapäätösharkinnan tukena AVIn työsuojelutarkastuskertomuksia, joita AVIn tarkastajat lähettävät TE-toimistolle.

TE-toimistolla on käytössään veloitteidenhoitoselvitys (VHS), joka sisältää Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön eri viranomaisrekistereistä kokoamia työnantajaa koskevia tietoja. TE-toimisto käyttää VHS-raportin tietoja osapäätösharkinnassaan ja tarkistaa esimerkiksi, ettei työnantajalla ole veroihin tai lakisääteisiin vakuutusmaksuihin (TyEL-, tapaturma- ja työttömyysvakuutus) liittyviä laiminlyöntejä.

TE-toimisto antaa tarvittaessa vinkkejä muille viranomaisille valvonta- ja tarkastustoimintaa varten. TE-toimisto välittää tietoa myös ulkomaalaisten työntekijöiden ja yrittäjien työehto- ja lupavalvonta-asioiden neuvottelukunnan välityksellä. Ulkomaalaislain (301/2004) 14 luvun 211 §:n mukaan neuvottelukunnan tehtävänä on ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteiden ehtojen sekä työntekijöiden ja yrittäjien oleskelulupien valvontaa koskevissa asioissa edistää yhteistyötä ja tiedonkulkua viranomaisten välillä, seurata ulkomaalaisten työntekijöiden ja yrittäjien työsuhte- ja lupavalvonnan kehitystä sekä antaa lausuntoja näistä asioista. Koska TE-toimistot eivät suorita käytännön valvontaa, on niiden roolina erityisesti informoida riskialojen työnantajien velvollisuuksista, tarkastaa työsuhteen ehtoja ja tarvittaessa pidättäytymispäätöksen tekeminen.

Pelastuslaitos

Pelastuslaitos valvoo alueellaan pelastuslain (379/2011) 2 ja 3 luvun sääntelyn noudattamista. Käytännössä keskeiset valvontamuodot ovat määräaikaisvalvonta (muun muassa ravintolat, hoivalaitokset, koulut, päiväkodit, koontumistilat, toimistot ja kauppakeskukset, teollisuus- ja tuotantorakennukset sekä varastot), onnettomuusriski-ilmoitusten perusteella tehtävät tarkastukset, yleisötapahtumien valvonta sekä rakennustyömaat, joissa valvotaan käyttöönotettavien rakennusten paloturvallisuutta. Pelastuslaitos tekee myös asiakirjavalvontaa (mm. pelastussuunnitelmat) ja epäsäännöllistä valvontaa, joita ovat mm. viranomaisten tai toiminnanharjoittaja pyynnöstä tehdyt ylimääräiset palotarkastukset sekä rakennusvalvonnan kanssa tehdyt rakennuksen käyttöönottoon liittyvät erityiset palotarkastukset.

Lisäksi Pelastuslaitos valvoo pelastuslain 2 ja 3 luvun sekä laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005) säädetyjä velvoitteita, muun muassa poistumisturvallisuus, palavien nesteiden käyttö ja säilytys, varautuminen ja ennaltaehkäisy onnettomuuksiin/pelastussuunnittelu.²¹ Pelastuslaitos valvoo vaarallisten kemikaalien vähäistä teollista käyttöä ja varastointia.

Pelastuslaitoksen toimialaan ei kuulu suoranainen työperäisen maahanmuuton valvonta, pois lukien maahanmuuttajien kotoutuskoulujen lakisääteisiin palotarkastuksiin liittyvät tehtävät. Näissä yhteistyötahona on kiinteistön omistaja.

Oman toimivaltansa mukaisen valvonnan piirissä pelastusviranomaisen voi kuitenkin tehdä laajasti sellaisia havaintoja, jotka voivat liittyä ihmiskaupparikollisuuden tai työperäisen hyväksikäytön erilaisiin muotoihin. Esimerkiksi kiinteistöjen yleisillä palotarkastuksilla voi tulla vastaan erilaisia rakennuksia, joissa on työperäisen maahanmuuton erilaisia asumisen ilmentymiä. Näissä valvonta keskittyy kuitenkin kiinteistöön, ja mikäli väärinkäytöksiä käyttötarkoituksessa ilmenee, ollaan yhteydessä alueen rakennusvalvontaviranomaiseen tai muihin viranomaisiin.

²¹ Ks. myös valtioneuvoston asetus vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastointin valvonnasta (685/2015).

Pelastuslaitoksen toimialan osalta muilla viranomaisilla on laaja ”vastavuoroinen ” velvollisuus ilmoittaa Pelastuslaitokselle oman virkatoimintansa yhteydessä havaitsemistaan tai muutoin heidän tietoonsa tulleista ilmeisestä palonvaarasta tai muusta onnettomuusriskistä. Salassapitosäännökset eivät estä tätä ilmoitusvelvollisuutta.²²

Ruokavirasto

Ruokavirasto on koko pellolta pöytään -elintarvikeketjun viranomaisvalvontaa ohjaava ja johtava keskusvirasto, joka myös itse suorittaa valvontatehtäviä joillakin toimialoilla. Työperäisen maahanmuuton valvonta ei suoranaisesti kuulu Ruokaviraston tai muiden ruokaketjun viranomaisten (AVI:t, ELY-keskukset, kunnalliset elintarvikevalvontayksiköt, kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset) lakisääteisiin tehtäviin.

Elintarvikeketjun viranomaisten valvonnassa on kuitenkin useita toimialoja, joilla käytetään paljon ulkomaista työvoimaa: kasvintuotanto, eläintuotanto, keruutuoteala, teurastamot, liha- ja kala-alan laitokset ja muut tuotantolaitokset elintarvike-, sivutuote-, rehu- ja lannoitealalla sekä elintarvikemyymälät ja ravintolat. Kaikkien näiden elintarvikeketjun toimijoiden valvonnassa elintarvikeketjun valvontaviranomaisilla on mahdollisuus havainnoida ulkomaisen työvoiman esiintyvyyttä, työvoiman kohtelua ja mahdollisesti esiin tulevia laittomuuksia/epäselvyyksiä.

Vaikka elintarvikeketjun valvontaviranomaisilla ei ole suoranaista roolia työperäisen maahanmuuton valvonnassa, käytäntö on osoittanut, että

²² Pelastuslain (379/2011) 6 luvun 42 §:n mukaan Pelastuslaitoksen tulee onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja turvallisuuden ylläpitämiseksi toimia yhteistyössä muiden viranomaisten sekä alueella olevien yhteisöjen ja asukkaiden kanssa sekä osallistua paikalliseen ja alueelliseen turvallisuussuunnittelutyöhön. Jos viranomaiset virkatoimiensa yhteydessä havaitsevat tai muutoin saavat tietää rakennuksessa, asunnossa tai muussa kohteessa ilmeisen palonvaaran tai muun onnettomuusriskin, heidän tulee mahdollisten salassapitosäännösten estämättä ilmoittaa asiasta alueen pelastusviranomaiselle. Ilmoitusvelvollisuus koskee myös kuntaa, muuta julkisyhteisöä ja näiden palveluksessa olevaa henkilöstöä sekä 18 §:n 2 momentissa tarkoitettua hoitolaitoksen ylläpidosta ja palvelu- ja tukiasumisen järjestämisestä huolehtivaa toiminnanharjoittajaa ja tämän palveluksessa olevaa henkilöstöä.

paikallisille valvontaviranomaisille ja Ruokavirastolle kertyy havaintotietoja myös ulkomaisen työvoiman kohtelusta. Ruokavirastolla ja paikallisilla elintarvikeketjun valvontaviranomaisilla voi olla useissa epäilyissä rikospauksissa hyödyllistä tietoa toimijoista ja kohteesta. Uuden ruokahuollon tietovarantolain yhtenä tarkoituksena on ollut madaltaa rimaa oma-aloitteiselle tiedonluovuttamiselle²³ niissä tilanteissa, joissa elintarvikeketjun valvontaviranomainen kohtaa esimerkiksi työperäiseen maahanmuuttoon liittyviä epäkohtia.

²³ Laki ruokahallinnon tietovarannosta (560/2021) 8 §:n mukaan lain soveltamisalassa tarkoitettuja hallintotehtäviä hoitava viranomainen voi lisäksi omasta aloitteestaan luovuttaa salassapitosäännösten estämättä ruokahallinnon tietovarannon tietoja, jotka ovat välttämättömiä: 1) esitutkintaviranomaisille rikosten ennalta estämistä, paljastamista, selvittämistä ja syyteharkintaan saattamista varten; 2) syyttäjälle Syyttäjälaitoksesta annetun lain (32/2019) 9 §:ssä säädettyjä tehtäviä varten; 3) rahanpesun selvittelykeskukselle rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) 2 §:ssä säädettyjä tehtäviä varten; 4) Verohallinnolle Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 2 §:ssä säädettyjä tehtäviä varten; 5) työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006) tarkoitettulle työsuojeluviranomaiselle työsuojelua koskevia lakisääteisiä valvontatehtäviä varten. Ks. myös elintarvikelain (297/2021) 5 luvun 43 §.

3 Yhteistyön toimivista käytännöistä ja haasteista

3.1 Nykyisistä käytännöistä ja yhteistyön tavoista

Nykyisellään yhteistyötä toteutetaan monissa eri kokoonpanoissa, mutta viranomaiset toivoivat sekä yhteistyön että tiedonvaihdon lisäämistä viranomaisten välillä. Yhteistyötarpeet ja kokemukset eri viranomaisten välisestä yhteistyöstä vaihtelivat.

Poliisi tekee Suomessa alueellisesti yhteistyötä useiden viranomaisten kanssa, mutta erityisesti AVI:n kanssa tehty yhteistyö nousi esille toistuvasti. AVI:n työsuojelun vastuualueen kanssa tehtyä yhteistyötä ja sen merkitystä korostettiin yleisesti. Poliisi-AVI yhteistyön osalta arvokkaaksi koettiin se, että työsuojelutarkastajilla on parempi tietämys työnantajan velvollisuuksista kuin poliisilla. Matalan kynnyksen yhteydenpidon viranomaisten välillä (esim. PRAM-yhteistyöfoorumi²⁴) koettiin toimivan hyvin.

Viranomaisten välisen yhteydenpidon on koettu toimivan hyvin myös ihmiskauppatapausten esitutkinnassa. Eräs poliisilaitos kuvasi poliisin ja AVI:n työsuojelutarkastajien tiivistä yhteistyötä seuraavasti:

”Yhteydenpito poliisin ja AVI:n välillä on avointa ja tietoa vaihdetaan matalalla kynnyksellä puolin ja toisin. Käytännössä työperäisen maahanmuuton valvonta toteutetaan ennalta ilmoittamatta tehtyinä tarkastuksina siten, että poliisi valvoo ulkomaalaislakia tarkastamalla ulkomaalaisten työntekijöiden maassaolon edellytykset ja työnteko-oikeuden voimassaolon. AVI keskittyy tarkastuksilla enemmän työsuojelullisiin asioihin, kuten työajan, työehtojen ja työturvallisuuden toteutumiseen.”

Etelä-Suomen AVI:n työsuojelun vastuualue kuvasi yksityiskohtaisesti yhteistyötä poliisin sekä muiden toimijoiden kanssa seuraavasti:

²⁴ Poliisi/Helsingin poliisilaitos, Rajavartiolaitos/SLMV, AVI/Etelä-Suomen aluehallintoviranomainen, Maahanmuuttovirasto.

”Työsuojelun vastuualue on tehnyt viranomaisyhteistyötä poliisin kanssa

1. Poliisihallituksen määräyksestä tehtävillä poliisin (alkoholi)valvontaviikonloppuvalvonnoilla (eri poliisin aluepiireillä), joihin ovat osallistuneet useat viranomaiset (AVI:n alkoholivalvonta, Rajavartiolaitos, joskus pelastuslaitos ja terveystarkastajat). Fokuksena työsuojelun osalta työnteko-oikeuden valvonta
2. Tarkemmin kohdistetuilla poliisijohtoisilla (Poha/KRP) valvonnoilla, esimerkiksi ihmiskauppaan keskittyvillä valvonnoilla (esim. Empact). Yleensä keskittyneet tietyille toimialoille
3. Poliisin kanssa on myös tehty tapauskohtaista yhteistyötä tietyn työpaikan tai rakennustyömaan tarkastamisessa (sekä työnteko-oikeus että työperäinen hyväksikäyttö)
4. Rakennustyömailla tehdään myös AVI, verohallinto ja ETK -kokoonpanossa tarkastuksia ilman poliisia
5. Avustaminen poliisin tai Rajavartiolaitoksen rikostutkinnassa, joka vaatii tarkastusta.”

Poliisin näkökulmasta Rajavartiolaitoksen kanssa tehty yhteistyö nähtiin keskeiseksi. Esimerkiksi alueella 1 (Etelä-Suomi) erään poliisilaitoksen ulkomaalaispoliisi toteuttaa työperäisen maahanmuuton valvontaa yhdessä AVI:n sekä Rajavartiolaitoksen kanssa, jolloin Rajavartiolaitos on tukenut valvontaiskuja yleensä asiakirjatutkinnan ammattilaisella ja AVI:n vastuulla on ollut tarkastaa työnantajan toimet kohteessa. Ulkomaalaispoliisi taas varmistaa kohteessa työntekijöiden sekä maassa oleskelun että työn teon edellytykset. Saman poliisilaitoksen talousrikostutkinnassa yhteistyön raportoitiin koostuvan poliisin, syyttäjälaitoksen, AVI:n työsuojelun, Maahanmuuttoviraston (UMA -rekisteri), TE-keskuksen, Reilu työ -verkoston²⁵ ja Verohallinnon edustajista.

Pelastuslaitoksen näkökulmasta moniviranomaisvalvontaa tehdään pääsääntöisesti poliisin tai Rajavartiolaitoksen aloitteesta. Pelastuslaitos osallistuu yhteispalavereihin muiden viranomaisten kanssa sekä tekee heidän kanssaan valvontakäyntejä. Esimerkiksi Helsingin kaupungin Pelastuslaitos suorittaa Helsingin poliisilaitoksen kanssa säännöllisesti kohdennettua ravintolavalvontaa. Valvontaan osallistuu myös muun muassa AVI:n ja tullin

²⁵ Mm. RIKU; HEV-alueen (Helsinki, Espoo, Vantaa) poliisit, eri ammattiliittojen edustus ja Maahanmuuttovirasto, AVI, HEUNI.

edustajia sekä terveystarkastajia. Kunnan terveystarkastajia myös toivottiin useammin valvontaan mukaan, sillä he saattavat myös itsenäisesti valvoa samoja kohteita.

Pelastuslaitoksen ja poliisin yhteistyö ei ole kuitenkaan välttämättä yhdenmukaista ympäri maata. Yhdessä Pelastuslaitoksen ennakotehtävän vastauksessa todettiin tehtävän yhteistyötä poliisin kanssa, mutta yhtenäistä toimintamallia tai kanavaa poliisin ja pelastustoiminnan yhteistyölle ei ollut vielä muodostunut. Vastaavasti esimerkiksi palontutkinnassa ja yleisötilaisuuksien valvonnassa on vakiintuneet käytännöt. Hyvänä käytännön esimerkkinä tässä yhteydessä todettiin, että sosiaali- ja terveysviranomaisten kanssa on käytössä selkeät aluekohtaiset viranomaisten väliset yhteyshenkilölistat, joiden kautta yhteydenotto toteutetaan. Vastaavat yhteyshenkilölistat voisi olla hyödyllistä luoda joko kahdenvälisesti tai moniviranomaisyhteistyön puitteissa, mutta niiden ajantasaisuus ja päivittäminen on tällöin tärkeää.

Aiemmin mainittujen viranomaistahojen lisäksi yhdessä työpajojen ennakotehtävään annetussa vastauksessa todettiin, että myös ympäristötoimi sekä tarvittaessa rakennusvalvontaviranomainen ovat (AVI:n ja poliisin lisäksi) osallisena moniviranomaistarkastuksilla, jotka liittyvät työperäiseen maahanmuuttoon. Yksi AVI:n työsuojelun vastuualueen edustaja mainitsi tehneensä yhteistyötä myös kunnallisen terveysviranomaisen kanssa.

Erityisesti työpajojen ennakotehtävien vastauksissa tuli esiin myös kahdenvälisiä käytänteitä. ELY-keskus raportoi tämänhetkisestä yhteyshenkilötoimintatavasta Verohallinnon kanssa, jossa tehdyistä havainnoista ja mahdollisista tutkintapyynnöistä ilmoitetaan keskitetysti yhdelle henkilölle. Poliisi on yhden viranomaisen mukaan jakanut alueellista yhteystietolistaa sekä ohjeistusta, missä muodossa laittoman työnteon epäilystä ilmoitetaan.

Tietoa tuotetaan nykyisellään analyysin keinoin esimerkiksi omista järjestelmistä ja vinkkien perusteella sekä tietoa vaihtamalla. Hyödyllisiä järjestelmiä ja rekistereitä ovat muun muassa tulorekisteri²⁶ sekä UMA-järjestelmä²⁷.

²⁶ Ks. tietojärjestelmien hyödynnettävyydestä lähemmin esim. Martikainen & Kärkäinen (2021): "Ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyvät velvoitteidenhoidon riskit. Työnantajat ja heidän työntekijänsä".

²⁷ Ulkomaalaisasioiden sähköinen asiankäsittelyjärjestelmä.

Tällöin tarkistetaan esimerkiksi tiedot yrityksen omistajista sekä se, onko yritykseen tehty aiempia tarkastuksia. ELY-keskusten mukaan viranomaistieto (esim. VHS) on selkiyttänyt hakemuskäsittelyä ja tuonut siihen monipuolisempaa sekä laajempaa tietoa.

Poliisilaitokset ja sidosryhmät tuottavat keskusrikospoliisin IHKA-LAMA-toiminnolle tietoa, jota ne voivat edelleen hyödyntää toiminnon tuottaman analyysipalvelun kautta. Keskusrikospoliisi on sopinut myös AVI:en kanssa sähköpostiosoitteen tai -osoitteet, joihin tiedot tai vinkit toimitetaan.

Tiedonvaihtoa hyödynnetään esimerkiksi Maahanmuuttoviraston sekä TE-toimiston lupapalveluiden välillä puolin ja toisin sekä Pelastuslaitoksen ja muiden viranomaisten välillä, kun kohde on tiedossa. TE-toimisto lähettää AVI:lle tarkastusvinkkejä, kun tulee ilmi epäselvyyksiä tai muita laiminlyönnejä ulkomaisen työntekijän työsuhteessa. Usein epäselvyydet liittyvät työntekijän palkanmaksuun, jolloin työntekijälle ei ole maksettu työehtosopimuksen mukaista palkkaa, lisiä, ja/tai korvauksia, vuosilomissa on epäselvyyksiä tai työntekijä työskentelee laittomasti ilman vaadittavaa oleskelulupaa (laiton työnteko). Maahanmuuttovirasto ilmoittaa poliisille havainnoistaan koskien mahdollista laitonta työntekoa. TE-toimisto käyttää osapäätösharkinnassaan hyödyksi AVI:n tarkastuskertomuksia, jotka AVI lähettää sähköpostilla TE-toimistolle. Viranomaiset tosin toivat esille, että AVI:en välillä käytäntö on vaihteleva, miten tarkastuskertomuksia lähetetään TE-toimistolle tiedoksi. Tällä hetkellä AVI:n tarkastajien on mahdollista liittää tarkastuskertomukset suoraan UMA-järjestelmään, mitä pidettiin hyvänä uudistuksena.

Uudenmaan ELY-keskus tekee keskitetysti yrittäjien oleskelulupien osapäätöksiä ja nykyisen käytännön mukaan ELY-keskus toimittaa AVI:lle niin sanotun tarkastusvinkin, mikäli osapäätöskäsittelyssä ilmenee viitteitä laiminlyönneistä tai epäselvyyksistä liittyen työntekijöihin. Tiedot toimitetaan keskitettyihin alueellisiin sähköposteihin. Käytännössä ELY-keskus ei kuitenkaan vastaanota jatkotietoja kyseiseen asiaan liittyen, mutta mahdollisen seuraavan hakuprosessin aikana tiedot tarkastuksista ovat pyydettävissä AVI:lta. ELY-keskuksen mukaan tehokkain ja nopein tapa käsitellä tietoja olisi sellainen, että tiedot olisi linkitetty ja automaattisesti saatavilla sähköisistä järjestelmistä esimerkiksi yritystunnusten avulla.

Impulssi yhteisvalvonnan tarpeelle voi tulla viranomaisten lisäksi myös esimerkiksi ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä, kuten tapausesimerkki 4 osoittaa:

Tapausesimerkki 4. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän yhteistyö viranomaisten kanssa.

”Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä otti yhteyttä Maahanmuuttovirastoon etnisen ravintolan työntekijän tapauksessa. Auttamisjärjestelmästä saadun tiedon mukaan oli mahdollista, että työntekijä oli joutunut ihmiskaupan uhriksi ja poliisi harkitsi esitutkinnan aloittamista. Tapaukseen liittyen tietoja vaihdettiin Maahanmuuttoviraston ja poliisin sekä auttamisjärjestelmän välillä useaan otteeseen jo varhaisessa vaiheessa. Maahanmuuttovirastolla oli hyvät tiedot poliisin sittemmin aloittamasta esitutkinnasta ja ylipäänsä tapauksesta jo siinä vaiheessa, kun työntekijä haki ihmiskaupan uhrin oleskelulupaa.”

Yhteistarkastusten näkökulmasta tärkeänä pidettiin selkeää roolitusta ja toisen viranomaisen toiminnan tuntemista, mikä toimii pääsääntöisesti nykyiselläänkin, mutta henkilöiden vaihtuessa käytäntöjä on syytä kerrata. Kun muiden viranomaisten roolit ja tehtävät tunnetaan, edesauttaa tämä yhteisten pelisääntöjen sekä käytännön työn muotoutumista joustavammaksi.

Keskeisiä huomioita nykyisistä työtavoista

- Työsuojelutarkastajien erityisosaamista hyödynnetään työnantajan velvollisuuksien valvonnassa.
- Viranomaisilla on käytössä erilaisia yhteyshenkilötoimintatapoja, joiden avulla viranomaisten tehdyistä havainnoista ja mahdollisista tutkintapyyntöistä ilmoitetaan keskitetysti yhdyshenkilölle eri viranomaisessa.
- Poliisi jakaa alueellisia yhteystietolistoja ja ohjeita siitä, missä muodossa laittoman työnteon epäilystä ilmoitetaan poliisille.
- Analyysitoiminnassa hyödynnetään tulorekisterissä sekä UMA:ssa olevia tietoja sekä esimerkiksi HTSY:n tuottamia analyysipalveluja, joissa yhdistellään eri rekisterien tietoja.
- Hyödynnetään keskusrikospoliisin IHKA-LAMA toiminnon analyysipalveluja.

Keskeisiä huomioita nykyisistä työtavoista

- Keskusrikospoliisi ja AVI ovat määritelleet sähköpostiosoitteet, joihin tiedot tai vinkit toimitetaan.
- TE-toimistot lähettävät AVI:lle tarkastusvinkkejä huomatessaan epäselvyyksiä tai muita laiminlyöntejä ulkomaisen työntekijän työsuhteessa.
- AVI:n tarkastajat voivat liittää tarkastuskertomukset suoraan UMA:an.

3.2 Yhteistyölle tärkeistä elementeistä

Hankkeeseen osallistuneet viranomaiset tunnistivat useita yhteistyölle tärkeitä elementtejä, jotka auttavat rakentamaan onnistunutta viranomaisyhteistyötä sekä valvontaa. Onnistunut valvonta pohjaa riittävään etukäteistietoon, yhteistyöhön ja suunnitteluun. Eri viranomaisilla voi olla jo valmiina esimerkiksi vihjetietoa tai muuta tietoa, jota olisi hyödyllistä analysoida lisää, yhteistä analyysia toivottiinkin tehtävän nykyistä enemmän. Yksi ennakkotehtävän vastaus tiivistä yhteen lauseeseen keskeisimpiä elementtejä, joiden avulla voidaan suunnitella onnistunut valvontatapahtuma:

”Valvontatapahtumat tulisi suunnitella yhdessä etukäteen, pyrkiä tiedonvaihtoa (jokaisen osallistuvan viranomaisen keräämää tietoa) hyödyntäen analyysipohjaisiin valvontoihin, joissa on selkeät johtosuhteet ja suunnitelmat.”

Yleisiä yhteistyössä tärkeiksi tunnistettuja ja huomioitavia tekijöitä kuvattiin seuraavasti:

- eri viranomaisten toimintaa säätelevien säädösten yhteensopivuus suhteessa tavoitteeseen ja toimintaan;
- kunkin viranomaisen toimivallan tarjoamat mahdollisuudet ja rajoitteet sekä substanssiasiantuntemus;
- viranomaisten välistä tiedonvaihtoa säätelevät (rajoittavat) säädökset sekä tiedon käyttöä rajoittavat säädökset;
- valvontatoiminnan vastuuviranomaisen nimeäminen;
- viranomaiskohtaisten tms. yhteispisteiden vastuuttaminen sekä yksittäisten tehtävien vastuuttaminen eri viranomaisille sekä viranomaisten sisällä;
- tiedonhallinnan kokonaissuunnittelu;

- analyysiyhteistyö, yhteinen tilannekuva ja taustatiedot;
- operatiivisen toiminnan yksittäisten toimien vastuuviranomaisen nimeäminen;
- operatiivisen toiminnan konkreettinen etukäteissuunnittelu huomioiden suoritettavat tehtävät, kohteet ja toimivalta;
- yksittäisten toimien toteuttamiseen tarkoituksenmukainen (tilapäinen) organisaatio;
- toiminnan dokumentointi.

Valvontaa edeltävän laadukkaan analyysin toteuttaminen edellyttää riittäviä resursseja ja tarvittavaa substanssiosaamista. Viranomaisten substanssiosaaminen ylipäänsä nähtiin tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan yhteistyön edellytyksenä, josta esimerkkeinä mainittiin työperäisen hyväksikäytön eri muotojen ja asteiden tunteminen. Osaamisen ajantasaisuus on huomioitava erityisesti henkilöstön vaihtuessa, jolloin käytännöt on syytä kerrata. Etukäteisanalyysia hyödyntävässä valvonnassa vihje- ja vinkkitietojen saaminen on tärkeää. Hyvä tilannekuva on tarpeellinen osa tietojohtoisuuden säilyttämisessä. Tilannekuva edesauttaa ajantasaisen ilmiötiedon ylläpidossa sekä tarkoituksenmukaisen valvonnan suunnittelussa. Poliisitoiminnan näkökulmasta esimerkiksi Poliisihallituksen määräykseen perustuen keskusrikospoliisi vastaa valtakunnallisen ihmiskaupparikollisuuteen liittyvän tilannekuvan keskitetystä muodostamisesta ja ylläpitämisestä.

Valvonnan yhteistä, huolellista ennakkosuunnittelua pidettiin yhtenä onnistumisen avaimena. Suunnittelu toimii ikään kuin simulaationa, jolla voidaan osoittaa sekä oman toiminnan että yhteistyön kehittämistarpeita etukäteen. Suunnittelun tulisi perustua tiedusteluun sekä vinkkitietoon, minkä lisäksi kohteiden tarkoituksenmukaista valintaa pidettiin tärkeänä. Käytännön valvonnassa nykyisellään valvonnan ennakkopalaverissa esimerkiksi kerrotaan tarkastettavat asiat ja sovitaan yhtenäisistä käytännöistä. Lisäksi on koettu hyödylliseksi järjestää viranomaisten kesken vuosittaisia yhteistapaamisia, joissa voidaan vaihtaa ”kentän” kuulumisia, tunnistaa eri ilmiöitä ja keskustella näistä.

Työturvallisuus tulee huomioida jo valvonnan ja yhteistoiminnan suunnittelu- vaiheessa. Työturvallisuuteen sisältyy muun muassa tarvittavien varusteiden määrittely ja hankinta. Yksi viranomaistaho nosti esiin toimintavaihtoehtojen määrittelyn ongelmatilanteissa – eli miten toimitaan, jos tehdyt suunnitelmat

eivät tilanteessa enää sovellukaan käytettäväksi. Tästä syystä tulee ottaa huomioon varasuunnitelmien laadinta. Lisäksi eri viranomaisten on syytä huomioida jokaisen osallistuvan viranomaisen toimivalta ja rooli ennen tarkastusta.

Yhteistarkastusten näkökulmasta selkeä roolitus ja toisen viranomaisen toiminnan sekä toimivallan tunteminen koettiin tärkeäksi. Siksi suunnittelussa tulisikin sopia miten valvontakohteessa viranomaiset liikkuvat, pitävät yhteyttä muihin viranomaisiin, kohtaavat valvottavat henkilöt sekä varautuvat mahdollisiin ongelmatilanteisiin.

Suunnittelussa on huomioitava valvonnan luonne. Hallintoviranomaisen toteuttama avoin valvonta, salassa pidettävä rikostiedustelu ja rikoksen esitutkinta ovat kaikki eri lähtökohdista toteutettavaa valvontaa. On tärkeää, että valvonnan tavoitteet ovat osallistujien tiedossa, sillä esimerkiksi valvontakohteelle annettavan ennakoilmoituksen antamiseen vaikuttavat merkittävästi valvonnan luonne ja sen tavoitteet.

Lähtökohtaisesti ennakoilmoitusta ei tule antaa, jotta valvottavassa kohteessa todelliset olosuhteet eivät muuttuisi. Myös valvonnasta tiedottamisesta (esim. viranomaisten verkkosivut, Twitter, lehdistö yms.) toteutusvaiheen jälkeen on hyvä sopia ennen itse valvontatapahtumaa. Poliisin tiedottamisella nähtiin olevan erityisen suuri vaikuttavuus, mutta myös muiden viranomaisten rooli ja tehtävät on tärkeää mainita.

Onnistuneen valvonnan suunnittelussa ja toteuttamisessa nähtiin tärkeänä paitsi selkeä koordinointi, myös johtovastuiden täsmentäminen sekä odotettavissa olevista tutkintajärjestelyistä sopiminen mahdollisimman yksityiskohtaisesti etukäteen, jos se on vain mahdollista. Valvontaiskujen nähtiin olevan mieluiten yhden viranomaistahon hallinnoimia, mutta erityisesti suunnitteluvaiheessa koordinaatiovastuuta on mahdollista jakaa.

Johtovastuu voi vaihtua etenkin suunnittelun koordinoinnin osalta, mutta valvonnan operatiivinen johtaminen nähtiin monilta osin parhaimpana keskittää poliisille. Poliisin tulisi pääasiallisesti johtaa operatiivinen valvontakäynti tai johtovastuuta täytyy pystyä vaihtamaan vähintään tilanteessa, jossa syntyy rikosepäily. Kuitenkin valvontakäynnillä jokaiselle on oltava selvää, kuka valvontaa johtaa ja kuka on esimerkiksi mukana antamassa virka-apua. Tässä palaankin suunnittelun tärkeyteen ja ymmärrykseen muiden toimivaltuuksista ja

tehtävistä valvontakäynnillä. Poliisilla nähtiin olevan mahdollisesti laajin toimivalta, mikäli kohteessa paljastuu jotain rikokseen viittaavaa. Toisaalta operatiivisessa toiminnassa nähtiin ongelmalliseksi, että viranomaisten valvontamallit ovat erilaisia tai niitä ei ole määritelty. Hankkeessa muodostettu yhteistoimintamalli vastaan osaltaan tähän tarpeeseen. Viranomaisten keskinäinen viestintä kohteessa koettiin parhaaksi hoitaa pääasiallisesti kasvokkain, sillä pitkiä aikoja yksin kohteessa oleskelu on myös työturvallisuuskysymys.

Toimiva yhteistyö ja tiedonhallintarakenne edellyttävät tietojen (kuten analyysiin liittyvät vihjetiedot, viranomaistiedot) tallentamista yhteismitallisesti siten, että ne voidaan poimia ja tuottaa valvontaa tukevaa analysoitua tietoa. Työpajoissa asiantuntijat kokivat mahdolliseksi kehittää indikaatioiden ja vinkkitiedon jakamiselle yhteinen alusta, jonne tietoa voisi kerätä ajantasaisesti. Yhteinen tietonalusta edellyttäisi viranomaisten välillä organisaatiotasosta sopimista ja sitoutumista tiedonhallintaan ja -tuottamiseen alustalle. Analyysitoiminta nähtiin yhtenä onnistuneen valvonnan kulmakivistä, jonka tulee perustua aktiiviseen tietojenvaihtoon ja vihjetietojen analysointiin yhteistyössä eri viranomaisten kesken. Viranomaisyhteistyö toimiikin yhtenä avaintekijänä menestyneen valvonnan toteuttamisessa aina suunnittelusta valvonnan seurausten hoitamiseen. Sujuvaa tiedonvaihtoa eri viranomaisten välillä pidetään jopa moniviranomaisyhteistyön tärkeimpänä elementtinä. Tiedonvaihtoa voidaan toteuttaa esimerkiksi verkostoissa ja tapaamisissa sekä hyödyntämällä muiden viranomaisten tuottamia palveluja (esim. HTSY:n VHS).

Käytännön yhteistyötä helpottavat toisten viranomaisten toimivallan tuntemus sekä kontaktit viranomaisten välillä. Alueellisia ja valtakunnallisia ajantasaisia yhteystietoja voisi pitää yllä esimerkiksi edellä mainitulla sähköisellä alustalla, johon ehdotettiin sisällytettäväksi myös lyhyet esittelyt eri viranomaisista ja niiden toimivallan rajoista. Tämä helpottaisi myös vinkkitietojen jakamista niiden kanssa, joille tieto voi olla relevanttia. Esimerkiksi Pelastuslaitos tekee vuosittain suuren määrän tarkastuksia omalla toimialallaan, jolloin heillä on mahdollisuus törmätä tarkastuksilla myös indikaatioihin työvoiman hyväksikäytöstä. Yhteinen tietonalusta voisi helpottaa tällaisen vihje- ja havaintotiedon käyttöä. Hyvänä käytäntönä hankkeelle esitettiin poliisin ulkomaalaisvalvonnan jaetun sähköpostilaatikon käyttöönottoa, joka avulla voitaisiin edistää tai varmistaa tiedon kohdentumista oikein esimerkiksi poliisin osalta.

Osin nykyinen, onnistunut yhteistyö voi liittyä yksittäisten henkilöiden keskinäiseen ”tuttuuteen” tai siihen, että kulloinkin tarvittava yhteyshenkilö on

selvästi toisen viranomaisen tiedossa. Viranomaiset kokivat laajasti, että henkilösidonaisuudet eivät kuitenkaan ole yhteistyön jatkuvuuden kannalta suotavaa, sillä työpaikkojen ja -tehtävien vaihtuminen voi aiheuttaa ongelmia tiedonkulussa ja osaamisen säilymisessä. Huomio puoltaa yhteisen sähköisen alustan perustamista, kunhan siellä oleva tieto on ajantasaista. Aina henkilösidonaisuus ei kuitenkaan ole ongelma, vaan se voi myös edesauttaa sujuvaa yhteistyötä. Matalan kynnyksen yhteydenpito sekä tietojenvaihto nähtiin tärkeinä sujuvan yhteistyön elementteinä.

Yhdessä työpajassa tuotiin esille onnistunut käytäntö syyttäjien roolista jo valvonnan aikana. Valvonnasta olisi hyvä tiedottaa syyttäjälaitosta, jolloin valvonnan aikana paikallinen syyttäjä on tarvittaessa tavoitettavissa puhelimitse. Tällöin voidaan konsultoida syyttäjää ja varmistua kaiken relevantin tiedon koostamisesta jo valvontakäynnin aikana sekä osaltaan varmistaa, että syyttäjälaitoksen näkökulmasta voidaan alkaa varautua mahdollisen esitutkintaprosessin vaiheisiin.

Tulkkien käyttämistä pidettiin hyvänä ja välttämättömänä käytäntönä. Yhdessä työpajassa tulkin fyysinen paikalla oleminen nähtiin erityisen hyvänä, sillä silloin on mahdollista saada tietoa myös kommunikaatiosta esimerkiksi työntekijän ja työnantajan välillä, joka jää puhelintulkkauksessa saavuttamatta. Tulkin käyttö voi myös lisätä luottamusta viranomaisiin ja auttaa puhumaan rohkeammin. Lisäksi tulkin käyttö nähtiin erittäin tärkeänä eritoten syyttäjän näkökulmasta, koska tällöin mahdollisessa oikeustapauksessa esimerkiksi epäilty ei voi vedota tietämättömyyteen tai väärinymmärrykseen.

Huolellisen suunnittelun lisäksi vähintään yhtä tärkeänä osana menestynyttä valvontaa nähtiin valvontatapahtuman jatkotoimet ja asian loppuun saattaminen. Riittävä resursointi on tärkeää niin suunnittelussa, käytännön valvonnassa, kuin mahdollisessa esitutkinnassakin. Poliisitoiminnallisesti on resurssien näkökulmasta huomioitava myös mahdollinen ulkomaalaisen henkilön maasta poistamisen toimenpiteet, jos asiakokonaisuus esimerkiksi johtaisi siihen.

Suurempien valvontatapahtumien osalta on hyvä huomioida myös syyttäjälaitoksen rooli. Laajojen valvontojen toteuttaminen voi luoda isoja esitutkintakokonaisuuksia, joissa syyttäjä on hyvä osallistaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Laajat esitutkintakokonaisuudet ovat aikaa vieviä ja erityisosaamista vaativia. Syyttäjän mahdollisimman varhainen osallistaminen

edistää mitä todennäköisimmin esitutinnan etenemistä ja rikosprosessin ta-
loudellista ulottuvuutta²⁸.

Riskiperusteisessa kohdevalvonnassa tehtävälle moniviranomais- yhteistyölle tärkeitä elementtejä

- Riittävien etukäteistietojen hankkiminen kohteesta.
- Tietojen analysointi ennen valvontatapahtumaa yksittäisen viranomaisen toimesta tai yhdessä muiden viranomaisten kanssa.
- Riittävän substanssiosaamisen varmistaminen: työperäisen hyväksikäytön eri muodot ja asteet.
- Kohdevalvonnan huolellinen ennakkosuunnittelu.
- Yhden viranomaistahon hallinnoima ja johtama valvontaisku.
- Valvonnan operatiivisen johtamisen keskittäminen poliisille.
- Valvonnasta tiedottaminen syyttäjälaitokselle.
- Tulkkien käyttäminen (miehellään läsnäolevana, vähintään puhelintulk-
kauksena).
- Ennako- ja valvontatiedon jatkohyödyntämisestä ja muista jatkotoimen-
piteistä sopiminen.
- Uhri-näkökulman huomiointi ja auttavien tahojen palveluista kertominen.

3.3 Yhteistyön ongelmakohdista

Yhteistyö voi sisältää useita haasteita, joista keskeisimpinä nousi esille viran-
omaistoiminnan erillisuus, puutteet lainsäädännön tuntemuksessa tai rajoit-
teet tietojenvaihdossa sekä tietojärjestelmien kankeus. Kaikkia näitä useim-
miten yhdistää puutteet tiedon välittymisessä tai ymmärryksessä toisen vi-
ranomaisen tehtävistä. Viranomaisten toiminta nähdään paikoin siiloutunee-
na ja omat ydintehtävät vievät usein siinä määrin aikaa, että yhteistoiminta ja
valvonta voivat jäädä niin sanotusti ulkokehälle.

²⁸ Ks. myös mm. Koivukari ym. (2022, 320): ”Suosittelemme, että esitutkintaviran-
omaisen ja syyttäjän yhteistyöhön panostetaan edelleen, jotta rikoshyötyyn liittyvät
seikat tulevat selvitettyksi myös työperäisessä ihmiskaupassa ja kiskonnantapai-
sessa työsyrijinnässä. Ennakoilmoitus on tehtävä ajoissa, ja syyttäjän olisi oltava
mukana linjaamassa rikoshyötytutinnan pääpiirteitä. Mahdollisimman pian tutkin-
nan alettua on selvitettävä vakuustakavarikon tarve.”

Viranomaistoiminnan lisäksi myös tieto voi siiloutua. Tietojenvaihtamista voi edistää esimerkiksi yhteiset järjestelmät, jolloin tieto liikkuu järjestelmäraja-pintojen avulla viranomaisten välillä vaivattomasti. Tällöin sitä myös voidaan hyödyntää enemmän.

Viranomaisten kuvaamana haasteena nähtiin myös sen ymmärtäminen, mikä tieto on toiselle relevanttia. Toisten viranomaisten toimivallan tuntemus voi olla rajoittunutta, työpajoissa esiin tulleena haasteena yhteistoiminnalle todettiin olevan erityisesti toisten viranomaisten toimivaltakysymykset ja niiden tunteminen. Sujuvan tiedonvaihdon koettiin olevan ensiarvoisen tärkeää. Tämä edellyttää tietoa muun muassa siitä, mihin havainnot raportoidaan ja mitkä tahot voisivat olla siitä kiinnostuneita. Yksi viranomaisen huomautti erityisesti, ettei viranomaisten tulisi laskuttaa toisiltaan virka-apuun liittyvistä tehtävistä.

Tiedonvaihdon haasteet voivat liittyä esimerkiksi viranomaisten omiin tarkastuskäynteihin. Mahdolliset epäilyt työvoiman kaltoinkohtelusta, hyväksikäytöstä tai muusta väärinkäytöstä eivät tule välttämättä muiden viranomaisten tietoon. Syynä tähän esitettiin, että asiaan ei joko osata kiinnittää huomiota tai siihen puuttuminen koetaan hankalaksi esimerkiksi asiakassuhteen jatkumiseen liittyvien tekijöiden vuoksi. Näitä voivat olla esimerkiksi luottamuksen säilyttäminen sekä tarkastusten ja tiedonsaannin hankaloituminen jatkossa, jos valvonnan kohteena oleva toimija kokee viranomaisen ”käyttävän” ulkomaisen työvoiman oloja ja kohtelua. Tämä nostettiin esiin erityisesti niiden viranomaisten osalta, jotka tekevät ensisijaisesti tarkastuksia muista syistä kuin työsuojeluun tai ulkomaisen työvoiman valvontaan liittyen.

TE-toimisto tekee työntekijän oleskelulupien osapäätöksiä. Sekä ennakkotehtävissä että työpajoissa nousi esille tietojenvaihdon haasteita liittyen näihin osapäätöksiin. Lisäksi TE-toimistoilla voi olla ongelmia saada tietoja esitutkinnoista tai yrityksiin kohdistuvista rikosepäilyistä ja syytteistä.

Mainituissa esimerkkitapauksissa TE-toimiston työlupatoimialueella on ollut ihmiskauppaepäilyjä, joista toisessa tapauksessa tieto yrityksen nimestä oli tullut Maahanmuuttoviraston kautta, joka puolestaan oli saanut tiedon AVI:lta. Toisessa tapauksessa TE-toimisto sai tiedon ihmiskauppaepäilystä sanomalehdestä. Molemmissa tapauksissa kyseessä olevat yritykset olivat hakeneet työntekijän ensimmäisiä oleskelulupia ja jatko-oleskelulupia.

Tiedonvaihdon puute voi aiheuttaa potentiaalisesti turvallisuushkia, kun väärin tiedoin myönnetään oleskelulupia ulkomaalaisille henkilöille, kuten TE-toimiston esimerkki osoittaa:

”TE-toimiston tietoon tulleissa ihmiskauppaepäilyissä -syytteissä on juurikin ollut tilanne, että TE-toimistolle toimitetut asiakirjat ovat olleet ”täydellisiä” ja olemme tehneet myönteisiä osapäätöksiä, mutta tosiasiassa tilanne on juuri ollut täysin päinvastainen. Olisi myöskin olisi hyödyllistä, että myös TE-toimiston työlupa-asiantuntijat saisivat koulutusta ihmiskauppa-asioista.”²⁹

Usea viranomainen totesi lainsäädännön tulkinnan haasteelliseksi erityisesti tiedonluovutukseen liittyvissä asioissa. Tiedonvaihtoa, esimerkiksi henkilötietolakeja, koskevat tulkinnat lain suomista tiedonvaihtomahdollisuuksista sekä laissa säädetyt suorat tiedonvaihdon rajoitteet nähtiin haittaavan tiedonvaihtoa. Lainsäädäntö nähtiin siis joko hankalasti tulkittavaksi tai rajoittavaksi. Yksi viranomainen totesi, että lainsäädäntöä tulisi kehittää siten, että esimerkiksi Verohallinto voisi tuottaa tietoa paremmin muille viranomaisille, kuten poliisille.

Viranomaisen itsensä toimintaa ohjaavan lain mukaan tiedon oma-aloitteinen luovuttaminen voi olla kiellettyä, vaikka toisella viranomaisella tietoa pyytäessään olisi oikeus saada se. Tällöin tietoa voidaan jakaa ainoastaan pyynnöstä, mutta viranomaisen on tiedettävä, mitä tietoa se tarvitsee ja kenellä tuo tieto voi olla. Lisäksi, vaikka jonkin viranomaisen toimintaa säätelevässä laissa olisi säädetty oikeus saada tietoa, toinen viranomainen voi suhtautua penseästi tietopyyntöön, mikäli kyseisen viranomaisen toimintaa säätelevässä laissa ei ole erikseen säädetty tiedon luovuttamisesta. Tästä huolimatta, viranomaiset eivät tuoneet faktisesti esille, että mikä (mitkä) pykälä(t) tai muu lain osa(t) tätä problematiikkaa aiheuttaa. Voikin olla, että ongelma piilee enemmän viranomaisen omissa toimintatavoissa tai kulttuurissa kuin tietojenvaihtoa koskevassa lainsäädännössä.

Salassapitosäännösten ongelmallisuus nostettiin esille myös sen osalta, että laki ei aina tunnista oma-aloitteisten vinkkien välittämistä tarvittavassa

²⁹ TE-toimiston koulutustarpeita on käsitelty mm. IKUT-hankkeen yhteydessä, ks. Jokinen ym. (2021).

laajuudessa. Käytännössä viranomaisten vinkeissä ei voida antaa kaikkea tarvittavaa tietoa heti ilman viranomaisen tarkentavaa tietopyyntöä. Näin ollen tiedon käyttötarkoitussidonnaisuus asettaa haasteita yhteistyölle. Riittämätön tiedonvaihto voi näyttäytyä hyvinkin konkreettisesti. Erään ennakotehtävään vastanneen viranomaisen mukaan joskus tieto valvontakäynneistä ei ole liikkunut viranomaisten välillä, jolloin oma valvontakäynti on tehty heti toisen viranomaisen valvontakäynnin jälkeen.

Yhteistoiminnalta puuttuu rakenteet, mikä osaltaan edesauttaa viranomaistoiminnan siiloutumista ja hankaloittaa yhteistyötä. Tiedon jakamista on hankalaa tehdä tehokkaasti ja järjestelmät eivät keskustele keskenään. Tällöin saatu tieto ei välttämättä saavuta muita viranomaisia. Myös tietojärjestelmien rakenteet koettiin kankeiksi ja niiden yhdistely vaikeaksi. Erään viranomaisen mukaan järjestelmien yhdistettävyyttä tulisi huomioida jo suunnitteluvaiheessa, eli niin sanotun kokonaisarkkitehtuurin näkökulma tulisi ottaa huomioon paremmin.

Yhteistyön hankaluus viranomaistasolla ja puuttuvat rakenteet voivat näkyä tiedonvaihdon henkilösidonnaisuutena. Toisaalta ongelmat tietojenvaihdossa voivat olla myös nykyiselle kehittyneen toimintakulttuurin seurausta. Kankeista ja hitaista toimintatavoista luopumista kannatettiin yhdessä uudistumishalukkuuden ja tavoitteellisuuden kehittämisen rinnalla. Erityisesti eri järjestelmien käyttämiseen ja organisaatioiden yhteistyöhön liittyvää muutosvastarintaa tulisi kitkeä.

Yhteistoiminta vaatii toimiakseen vakiintuneita rakenteita ja toimintamalleja sekä yhdessä sovittuja käytänteitä. Yhteisten ”foorumien” puute onkin koettu ongelmaksi. Tällaisten rakenteiden ja toimintamallien puuttuessa yhteistyö voi perustua esimerkiksi henkilökohtaisiin suhteisiin, mikä voi pahimmillaan vaarantaa viranomaisyhteistyön jatkuvuuden. Jossain tilanteessa henkilökohtaisuus on myös toimiva käytäntö, koska se voi esimerkiksi lisätä kanssakäymisen sujuvuutta. Tarkastusten ja valvonnan jälkeinen riittämätön panostus tiedonjakamisessa ja tiedottamisessa voi aiheuttaa ongelmia ja epäselvyyksiä. Erityisesti silloin, kun valvonnan yhteydessä on havaittu epäkohtia, puutteita tai epäilty rikosta, on ongelmallista, jos niiden etenemisestä asiaa käsittelevässä viranomaisessa ei ole raportoitu muille viranomaisille.

Eri viranomaisten sisäiset ohjeistukset voivat olla puutteellisia koskien esimerkiksi ilmoituskynnyksiä toisille viranomaisille. Toisinaan myös byrokraatiaan ja

tiedon eri tasoiseen liikkeeseen viranomaisissa saattaa mennä niin paljon aikaa, että valvontatarvetta ei enää ole, eikä sen myötä myöskään tiedottamista koeta tarpeellisenä tai hyödyllisenä.

Työntekijöiden vaihtuvuus ja osaamisvaje hankaloittavat toimintaa niin viranomaisten sisällä kuin niiden välilläkin. Erityisesti henkilökohtaisiin suhteisiin perustuva yhteistyö voi katketa henkilöiden vaihtuessa. Kaikissa viranomaisissa ei myöskään ole nimettyjä yhdyshenkilöitä, jolloin yhteydenpito toimii niin sanotusti vanhojen kontaktien varassa. Uudet työntekijät eivät välttämättä tiedä keneen ottaa yhteyttä toisessa viranomaisessa, vaikka yhteydenpito pitkään organisaatiossa työskennelleiden työntekijöiden välillä olisikin sujuvaa. Vastuuhenkilöiden vaihtuminen nähtiin haasteena. Joskus yhteystietoja ei ole edes saatavilla.

Viranomaisten vaihteleva osaamistaso hyväksikäytön eri muotojen tunnistamisessa nimettiin selväksi haasteeksi. Eräs viranomainen kuvasi, että työperäistä hyväksikäyttöä voidaan luokitella karkeasti sen kohteen perusteella. Hyväksikäytön kohteena voi olla henkilöitä, jotka eivät sinänsä koe olevansa hyväksikäytön kohteena; henkilöitä, jotka eivät ymmärrä olevansa hyväksikäytön kohteena, sekä; henkilöitä, jotka eivät koe omaavansa muita vaihtoehtoja kuin suostua/alistua hyväksikäyttöön.

Viranomaiset toivat toistuvasti esiin ongelman, että viranomaiset eivät tiedä tai tunne toistensa toimivaltaa. Molemminpuolinen tiedonpuute toisen organisaatiosta, valvonnasta ja tehtävistä aiheuttaa epätietoisuutta ja haasteita.

Jotta toimialakohtainen valvonta on tehokasta, tulee eri viranomaisten tunnistaa toistensa kannalta relevantti tieto. Viranomaisten tulee voida tuottaa relevanttia tietoa muille sellaisessa muodossa, joka on käsiteltävissä ja palvelee suoraan valvontatarvetta. Valvonnan päävastuuorganisaatiolla voi olla selkeä tavoite, mutta sitä ei ole välttämättä avattu riittävästi muille viranomaisille. Ongelmia on havaittu vastuunjaossa eri viranomaisten kesken suhteessa kunkin viranomaisen omaan toimivaltaan. Yhtäaikainen valvontatarkastus voi näyttää sekavalta, varsinkin valvottavan näkökulmasta, jos viranomaisten yhteistoiminta kohteessa ei tapahdu johdetusti. Toisaalta toimivallan määrittely voi haastaa valvontaa myös konkreettisesti, kuten tapausesimerkki 5 osoittaa:

Tapausesimerkki 5. Vastuunjako ja toimivaltarajat.

”Teimme yhteistyössä valvontaa yritykseen, jota samalla ilmeisesti tutkittiin poliisin toimesta. Tarkastukselle mentiin ’AVI:n toimivallalla’ ja tämä kuulemma rajoitti poliisin toimivallan käyttöä siinä, mitä asiakirjoja voitiin edellyttää näytettäväksi. Tarkastuksessa ei meidän näkökulmastamme ollut ongelmia, mutta valitettavaa, että toimintatapa rajoitti toisen viranomaisen valtuuksia. Tämä varmaan jatkossa hyvä huomioida, että millainen käynti on järkevä tavoitteen kannalta?”

Poliisilaitosten asiantuntijat nostivat esille samankaltaisia ongelmia kuin muiden viranomaisten asiantuntijat. Erityisesti poliisit nostivat esille talousrikosyksiköiden suuren työmäärän, osaamisvajeen ja työntekijöiden vaihtuvuuden. Jaettujen käytäntöjen puute voi näkyä esimerkiksi vaihtelevassa suhtautumisessa todisteiden merkitykseen ja eroihin siinä miten pitkälle meneviä johtopäätöksiä ja millaisen aineiston perusteella tehdään. Yhden viranomaisen mukaan esitutkintaa joudutaan usein suorittamaan tiukan tosiasiapohjaisesti, kun joissain muissa yhteyksissä johtopäätöksiä todistelusta on voitu tehdä väljemmin. Yhtenä huomiona eräs viranomainen totesi, että kiskonnantapaisen työsyrynnän matala rangaistusmaksimi tuottaa haasteita tapausten etenemiselle, sillä hänen mukaan tästä johtuen tutkinta ei tahdo käynnistyä poliisissa, lainsäädännön tarkastelu työrikosten rangaistusasteikkoihin ihmiskaupan rajapinnassa³⁰ olisi tarpeen. Osaamisvaje voi näkyä esimerkiksi haasteena analyysin tuottamisessa, joka puolestaan vaikeuttaa toiminnan suunnittelua.

Poliisilaitosten resurssit nousivat laajasti esiin. Teemavalvontojen osalta tilanteeseen toivottiin muutosta siten, että poliisilaitoksilla olisi realistinen mahdollisuus suunnitella ja toteuttaa valvontaa ajan ja henkilöresurssien puitteissa sen sijaan, että teemavalvontoja toteutetaan ikään kuin muun työn ohella. Myös muut viranomaiset nostivat tämän seikan esiin. Poliisit tulisi perehdyttää valvonnan tekemiseen ja/tai poliisin rooliin tarkastuksen aikana.

Poliisin panostus valvontaan voi näkyä myös jopa liiallisena resursointina, kun esimerkiksi pienessä ravintolassa voi olla samanaikaisesti 2-3

³⁰ Ks. esim. Hautala (2020).

poliisipartiota ja muita viranomaisia. Yhdessä tapauksessa alkoholivalvontaan oli osoitettu siinä määrin poliisiresurssia, että se aiheutti jopa turhautumista, kuten eräs asiantuntija kuvasi; *”osa turhautuu ja keskittyy aivan muuhun kuin valvontaan”*.

Hankkeelle todettiin, että joskus poliiseja ei ole välttämättä perehdytetty lainkaan valvonnan tekemiseen tai heidän rooliinsa tarkastusten aikana, mikä voi johtaa siihen, että he eivät osallistu valvontaan aktiivisesti eivätkä tee omia havaintojaan.

Eräänä haasteena nähtiin, mikäli poliisi ei pysty ottamaan heti epäiltyä ihmiskauppa- tai hyväksikäyttötapausta valvonnan jälkeen tutkittavakseen. Asianomistaja voi esimerkiksi poistua maasta, jolloin juttua on käytännössä enää mahdotonta tutkia. Lisäksi tutkinnan viivästyessä työnantajalla on mahdollisuus hävittää tai muuttaa todistusaineistoa. Viranomaiset kokivatkin laajasti, ettei esitutkinnan aloittaminen rikosepäilytilanteissa saa viivästyä.

Poliisilaitosten ja niiden lakisääteisten tehtävien näkökulmasta on koettu haastavana, että monet laajat kokonaisuudet ovat tutkinnallisesti hankalia ja monimutkaisia ja vastaavasti niiden tutkinta-ajat voivat olla pitkiä. Mahdollisen esitutkinnan onnistumisen kannalta valvonnan yhteydessä tulisi voida ottaa paremmin huomioon rikostutkintaan ja todisteluun kiinteästi liittyvät pakkokeinot ja esitutkinnan turvaamiseen liittyvät seikat:

”Valvonnan yhteydessä poliisitoiminnan kannalta korostuu yhä enemmän pakkokeinolain mukaiset paikan etsintä ja materiaalin takavarikko (esimerkiksi elektroniset laitteet). Yhteisvalvonnassa on mahdollista, että toisen viranomaisen toimesta tutkinnan turvaaminen ei ole optimaalista, mistä johtuen erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että poliisin tutkinnan turvaaminen huomioidaan.”

Asiantuntijat toivat esille, että poliisilaitosten sisällä eri rikosnimikkeillä tutkittavat jutut voivat hajautua viraston sisällä eri yksiköihin ja ”osastoihin”, jolloin kokonaiskuva tutkittavista asioista voi sirpaloitua ja osaltaan pitkittää tutkinta-aikoja. Poliisilaitosten vaihtelevat käytännöt voivat hankaloittaa yhteistoimintaa viranomaisten välillä, mikäli samoja asioita hoidetaan eri poliisilaitoksilla eri osastoilla. Oikeiden yhteyshenkilöiden löytäminen voi olla tällöin haasteellista.

Tiedonvaihto voi olla ongelmallista myös poliisin sisällä. Yksi poliisitaho tote- si, että keskeistä olisi kyetä lisäämään sekä tiedustelutarkoituksessa saata- van että tilannekuvatoiminnassa käytettävän tiedon välittymistä ja vaihtamis- ta. Poliisin ohjeistus tai ATI-määräys eivät tarjoa tähän toimintamalleja, joita voitaisiin hyödyntää. Tiedon nähtiin jäävän edelleen joidenkin henkilöiden tai laitosten eri ryhmien ”hiljaiseksi tiedoksi”. Tällaisessa tilanteessa tiedon jaka- minen valtakunnallisesti on hyvin vaikeaa, ellei mahdotonta, eikä sitä voida hyödyntää. Mikäli tietoa ei jaeta tai tallenneta yhteiskäyttöjärjestelmiin ei tie- toa voida myöskään rikastaa muulla tiedolla. Tällöin ilmiötietoa on vaikeampi muodostaa ja kokonaistilannekuva ei kehity. Tiedon yhdistyminen ymmärret- täväksi ja selkeäksi kokonaisuudeksi edellyttää järjestelmällisyyttä.

Poliisihallituksen määrittämien valvontaviikkojen suunnittelussa toivottiin lä- heisempää yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa, jotta eri toimijoiden aikataulut pystyttäisiin paremmin sovittamaan yhteen sekä varaamaan näin valvontaan tarvittavat resurssit. Yhteistyöviranomaisten näkökulmasta koet- tiin, ettei ole tarkoituksenmukaista pakottaa jokaista poliisilaitosta tekemään valvontaa juuri yhdellä ja samalla viikolla. Tämä asettaa painetta muiden vi- ranomaisten resursoinnille. Esimerkiksi Poliisihallituksen tietyille viikolle ajoit- tamat valvontaviikot vaikeuttavat työsuojelun osallistumista valvonnan to- teuttamiseen, sillä monella alueella ja poliisilaitoksella tehdään valvontaa tis- malleen samaan aikaan. Yleisesti valvonnan ajankohtiin toivottiin enemmän joustoa.

Poliisille toivottiin resursseja erityisesti tutkintaan, jotteivat hyväksikäyttöta- paukset jää esimerkiksi isojen verojuttujen jalkoihin. Lisäksi resursseja tar- vitaan enemmän yhteisvalvontaan. Varsinkin nopean yhteistyön osalta re- surssit ovat haaste, mutta osaltaan myös yleisemmin viranomaisyhteistyön kehittämisessä. Viranomaisten ydintehtävät ovat etusijalla, jolloin valvonta tai moniviranomaisyhteistyö voi jäädä toiminnan ulkokehälle. Valvontaa täytyy toteuttaa myös virka-ajan ulkopuolella, mikä on otettava myös resursoinnissa huomioon.

Mahdollisten seuraamusten puute voi pahimmillaan johtaa tilanteeseen, jos- sa valvontakäynnillä kierretään samoja kohteita ja samat puutteet havaitaan kerta toisensa jälkeen. Työsuojeluviranomaisilla on tällä hetkellä erittäin rajal- liset keinot puuttua alipalkkaukseen. Työnantajalle voidaan antaa asiasta ai- noastaan ohjeistusta tarkastuskertomuksessa. Mitään sanktioimismenetelmiä

työsuojeluviranomaisella itsellään ei ole. Valvontaa hankaloittaa myös se, että tietyillä aloilla yritystoimintaa pyörittävät yritykset vaihtuvat tiheästi, jolloin valvonnan työnantajayritykseen joutuu aina aloittamaan alusta. Velvoitteet kohdistuvat aina vain tiettyyn yritykseen tai elinkeinonharjoittajaan.

Jotta valvontatapahtumista muodostuisi jatkumo, joiden avulla saadaan vaikuttavuutta ja pystytään puuttumaan riskitoimijoihin, tulee ennako- ja valvontatiedon jatkoehdyntämisestä sopia selkeästi. Valvontatapahtuman jälkeinen palautekeskustelu ja valvonnan tulosten purku tulisi käydä seuraavana päivänä tai lähipäivinä valvonnan jälkeen. Tällöin tulisi antaa myös palautetta kaikille siihen osallistuneille viranomaisille. Valvonnasta voi antaa myös tuoreeltaan palautetta liittyen esimerkiksi työturvallisuuteen. Valvontatapahtumissa, joihin osallistuu useat organisaatiot/henkilöt (ts. useampi valvontapartio) yhteinen loppukokoontuminen koettiin tärkeäksi. Viranomaiset kuitenkin kokivat, ettei esimerkiksi yöllisen valvonnan jälkeen ole syytä järjestää välittömästi erillistä palautetilaisuutta.

Yhdessä tehtävän valvonnan jatkotoimenpiteet edellyttävät monenlaista osaamista ja useiden viranhaltijoiden yhteistyötä. Jatkotoimien varmistaminen on yksi valvonnan kulmakivistä, vaikka esimerkiksi poliisin osalta rikoksen syytä epäillä kynnys ei ylittyisikään.

Poliisin suorittaman esitutkinnan lisäksi hallinnolliset seuraamusmaksut, uhkasakkojen tai laiminlyöntimaksujen määrääminen nähtiin mahdollisiksi jälkitoimenpiteiksi tulevaisuudessa. Toistaiseksi niitä on hyödynnetty melko vähän.

Erityisesti selkeissä rikostapauksissa on tärkeää, että poliisi ottaa tarkastuksilla esiin tulleet epäillyt rikokset heti käsittelyyn sen sijaan, että esimerkiksi työsuojeluviranomainen tekisi erillisen esitutkintailmoituksen, mikä hidastaa prosessin eteenpäin saattamista. Jatkotoimenpiteiden keskeinen osa on valvontatapahtuman riittävä dokumentointi.

Riskiperusteisessa kohdevalvonnassa tehtävää moniviranomaisyhteistyötä vaikeuttavia tekijöitä

- Viranomaistoiminnan erillisuus.
- Puutteet ja eroavaisuudet lainsäädännön tuntemuksessa/tulkinnassa.
- Rajoitteet tietojenvaihdossa (esim. tiedon oma-aloitteinen luovuttaminen voi olla kiellettyä, tai sitä ei ole erikseen säädetty, vaikka toisella viranomaisella tietoa pyytäessään olisi oikeus saada se).
- Tietojärjestelmien kankeus.
- Toisen viranomaisen toimivallan rajoittunut tuntemus.
- Salassapitosäännösten ongelmat.
- Tiedon käyttötarkoitussidonnaisuus.
- Yhteistoiminnan puuttuvat rakenteet.
- Tiedonvaihdon henkilösidonnaisuus.
- Puutteelliset ohjeistukset eri viranomaisissa.
- Viranomaisten henkilöstön vaihtuvuus ja mahdollinen osaamisvaje.
- Vastuunjako eri viranomaisten kesken suhteessa kunkin viranomaisen omaan toimivaltaan.
- Suuri työkuormitus.
- Jaettujen käytäntöjen puute.
- Puutteellinen resurssien kohdennus (resurssivaje/yliresursointi).
- Valvontaiskujen toteutuksen aikatauluongelmat.
- Jälkitoimien epäselvä määrittely.

4 Valvonnasta eri toimialoilla ja alueilla

4.1 Toimialakohtaisia huomioita

Toimialakohtaista valvontaa koskien viranomaisilta pyydettiin näkemyksiä erityisesti siivousalaan, ravintola-alaan, rakennusalaan, kuljetusalaan, maa- ja metsätalousalaan sekä luonnonmarjatalouteen liittyen. Lisäksi pyydettiin tietoa mahdollisista muista aloista, joilla toimii ulkomaalaista työvoimaa työllistäviä yrityksiä. Näitä oli esimerkiksi alueella 3 (Länsi- ja Lounais-Suomi) telakkateollisuus, jossa on paljon ulkomaalaisia työntekijöitä sekä lähetettyjä työntekijöitä sekä majoitustoiminta alueella 2 (Itä- ja Kaakkois-Suomi), jossa on majoituspalveluja ja lomaosakkeita sekä lyhytaikaiseen vuokraukseen suunnattuja ulkomaalaisomisteisia vapaa-ajankiinteistöjä. Alueella 4 (Pohjanmaa & Lappi) elämysmatkailu ja muu kausityönteko matkailualan piirissä aiheuttavat erityispiirteitä kohdevalvonnassa.

Toimialakohtaisia huomioita kertyi työpajojen ennakkotehtävissä verrattain vähän, myöskään työpajoissa osallistujat eivät nostaneet laajasti toimialojen eroja esille. Moni taho ei raportoinut toimialakohtaisia eroja valvonnan näkökulmasta lainkaan. Syinä tähän voi olla muun muassa se, että valvontaa suoritetaan pääosin samankaltaisesti riippumatta valvottavasta toimialasta, valvontaan liittyviä eroja alakohtaisia ei tunnisteta tai niitä ei koeta olevan. Esimerkiksi tulkin käyttäminen nähtiin yleisesti ottaen tärkeäksi ja erään vastaajan mukaan VHS-tietojen saaminen on edesauttanut asioiden selvittämistä ja valvontaa ”kaikkia aloja koskien”.

Toimialakohtaiset huomiot liittyivät pääosin yleisesti hyväksi koettuihin käytäntöihin. Työpajakeskusteluissa toimialakohtaisia eroja nostettiin esiin esimerkiksi jo valvonnan suunnittelussa. Kun tarkastellaan työturvallisuutta kohteessa tai valvontakohteen sijaintia ja kokoa, pienen ravintolan valvontakäynnillä toiminnan kohdentaminen ja mitoittaminen on tehtävä eri tavalla, kuin ison maatilan valvontakäynnillä. Suuremmilla maataloilla tarvitaan useita partioita tavoittamaan työntekijöitä laajoilta maa-alueilta.

Toimialakohtaisen valvonnan toimivista käytänteistä

Ravintoloiden iltavalvonta on hyväksi havaittu käytäntö moniviranomaisyhteistyössä, jossa mukana on ollut esimerkiksi Pelastuslaitos, poliisi ja AVI. Ravintola-alaan ja maatalouteen liittyen eräs viranomainen yhdisti molemmissa toteutettujen yhteistarkastusten hyviä käytäntöjä siten, että yhteistarkastuksella poliisit katsovat työntekijöiden työnteko-oikeudet ja työsuojelutarkastaja haastattelee työnantajaa. Tällöin saadaan tehokkaasti valvottua asioita samalla käynnillä ja puututtua mahdollisiin rikkeisiin heti sen sijaan, että tarkastuksen jälkeen tehtäisiin esitutkintailmoitus, kun työntekijät ovat mahdollisesti jo poistuneet erityisesti maataloilta (esimerkiksi kausityöstä johtuen).

Poliisi on järjestänyt marjatiloihin ja ravintola-alan epäkohtien tunnistamiseen koulutusta, tämä huomioitiin toimivana käytäntönä. Pelastus- ja elintarvikevalvontaviranomaisten roolin merkitystä korostettiin ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön estämisessä toimialakohtaisen valvonnan piirissä:

”Tarkastettaessa [marjatiloja ja ravintola-alan] kohteita on pelastusviranomaisten ja elintarvikevalvontaviranomaisten toimivaltuuksien ja ammattitaidon käyttö ensiarvoisen tärkeää, jotta kaikkiin tiloihin päästään ja yrityksen toiminnassa havaittuihin laiminlyönteihin myös esim. paloturvallisuuden tai elintarvikehygienian tmv. osalta voidaan saman tien puuttua esim. tilojen sulkemisella – jolloin samalla vaikutetaan ulkomaisten työntekijöiden tilanteeseen.”

Maatalousalan yhteistarkastuksessa palotarkastajien kanssa tehtävät yhteistarkastukset koettiin hyväksi, kun valvonnan kohteena olivat majoitusolot, joiden valvomiseen toisen viranomaisen toimivalta ei riitä.

Siivousalalla hyvänä käytäntönä pidettiin tietojen keräämistä siivouskohteista siivouspalvelun tilaajan kautta. Tällöin tarkastukset ja valvonta voitaisiin suorittaa siellä, missä myös työntekijät ovat. Viranomaiset kokivat, että tarkastukset tulisi tehdä nimenomaan siivouskohteisiin, joissa työntekijä on läsnä, koska esimerkiksi työnantajan tiloissa tapahtuva tarkastus ei anna täysin todenmukaista kuvaa työnteon erityispiirteistä.

Toimialakohtaisesta valvonnasta kuljetusala on ollut vuoden 2021 lopussa esillä erityisesti taksialan tarkastusten johdosta³¹. Poliisin, Traficom, Verohallinnon ja AVIn yhteistyössä tehdyt kohdennetut taksiliikennevalvonnat koettiin onnistuneiksi ja tarpeellisiksi. Näiden lisäksi esimerkiksi AVI on toteuttanut toisenlaista kuljetusalan yhteisvalvontaa tullin kanssa haastatellamalla Suomeen saapuvia kuljettajia satamissa.

Rakennusalan tarkastuksia on toteutettu muun muassa AVI:n ja Verohallinnon yhteistyönä hyödyntäen molempien viranomaisten ennakkotietoja työmaista, tällöin on esimerkiksi voitu tarkastaa sellaisia kohteita, joista on ilmoitettu vain toiselle viranomaiselle. Teollisuuden alalta rakennustyömaiden sekä kaivosten lisäksi valvontaa on toteutettu esimerkiksi ydinvoimaloissa.

Toimialakohtaisen valvonnan haasteista

Toimialakohtaisessa valvonnassa voi olla useita ongelmia. Viranomainen ei välttämättä aina tunnista niitä tietoja, jotka ovat toisen viranomaisen valvonnan kannalta tärkeitä. Jotta tällainen tiedon ”eturistiriita” vältetään, tulee valvonnan suunnittelussa olla tarkkarajainen koordinaatio kaikissa valvonnan eri vaiheissa.

Yleisesti valvontaiskun huono tai puutteellinen suunnittelu tai epätarkoituksemukainen kohdevalinta ovat haasteita viranomaisyhteistyölle ja valvontaiskuille. Suunnittelussa ”valvontapartion” osaamiseen ja kokoonpanoon tulisi kiinnittää myös huomiota. Yleisesti ottaen toimivaltaisten viranomaisten yhteyshenkilötietojen löytäminen on koettu yhtenä haasteena.

Poliisin toiminnan näkökulmasta erityisenä ongelmana esitettiin, tilanne, jossa yrityksen ”kotiosoitteeksi” on ilmoitettu kotirauhansuojan piiriin kuuluva osoite. Näissä tilanteissa valvontaa voi olla vaikea kohdistaa tilaan, mikäli poliisilla ei ole asiassa pakkokeinolain mukaisia edellytyksiä suorittaa toimenpiteitä kotirauhansuojan piirissä.

³¹ Ks. Traficom (27.11.2021): ”Taksiliikenteen valvontaisku osoitti puutteita Helsingissä”.

Eräs viranomainen huomautti, että laajempien ja vakavampien kokonaisuuksien paljastaminen lähtee usein liikkeelle pienemmistä havainnoista ja ikään kuin suoraan törkeään ihmiskauppaan kiinni pääseminen on epärealistista. Vakaviin tapauksiin puuttuminen vaatii todella paljon työtä ja jalkautumista. Ihmiskaupparikoksia on vuosittain vähäinen määrä. Täten myös tietoa, josta esimerkiksi työperäiseen toimialakohtaiseen hyväksikäyttöön liittyviä trendejä, malleja tai yhteyksiä voidaan muodostaa, on rajallisesti. Käytännössä viranomaisilla ei ole käytössä sellaista merkittävää tilastollista aineistoa, josta pitkälle meneviä päätelmiä voitaisiin tehdä.

Muut ongelmalliset tekijät liittyvät esimerkiksi hyväksikäytön havaitsemiseen. Työpajoissa nostettiin esille, että asiakkaiden viranomaiselle antamien vinkkien perusteella on aloitettu useita ihmiskaupparikosten tutkintoja, mutta todettiin myös, että joskus asiakkaat ovat haluttomia paljastamaan näkemiään epäkohtia. Haasteena on myös huomattu, että työntekijät ovat haluttomia paljastamaan epäkohtia, mikä hankaloittaa viranomaisten työtä. Työntekijä on voinut sopia asioista työnantajan kanssa, eikä tosiasiallisia sopimusehtoja haluta viranomaisten tietoon. Työnantaja voi myös kieltää työntekijöitä puhumasta viranomaisille.

Ulkomaalainen työvoima saattaa saada Suomessa kotimaahansa verrattuna selvästi korkeampaa palkkaa, mutta on huomioitava, että palkkataso voi olla Suomen kontekstissa huomattavan alipalkkainen. Tapausten selvittäminen on hankalaa, sillä työntekijät eivät koe joutuvansa hyväksikäytön kohteeksi eikä kukaan halua puhua tai selvittää asiaa. Tämä jättää hyvin vähän liikkumavaraa viranomaisille tapausten selvittämiseksi.

Muiden maiden myöntämien D-viisumien laaja hyväksikäyttö luvattomassa työnteossa nimettiin toimialakohtaisen valvonnan haasteeksi. Hankkeelle esitettiin, että hallinnollisten seuraamusmaksujen (AVI, Maahanmuuttovirasto) menettelyjä olisi tarkasteltava, myös suhteessa esitutkinnan suorittamiseen.

Hyväksikäytön havaitsemista voi hankaloittaa viranomaisten rajallinen pääsy tietoon. Esimerkiksi TE-toimiston kokemuksen mukaan yritys on toimittanut työntekijän palkkalaskelmat ja työaikakirjanpidon, jotka ovat olleet työehtosopimuksen/työaikalain mukaiset. Tällöin asiat näyttävät olevan kunnossa, mutta todellisuudessa toisen viranomaisen (AVI, poliisi) tutkiessa yritystä tilanne voi olla ollut ihan päinvastainen.

Konkreettisena huomiona valvonnan haasteista valvonta on koettu hitaasti eteneväksi, kun useita tahoja on mukana. Valvonnan tehostamiseksi esitetiin digitalisaation kautta löydettäviä keinoja esimerkiksi ravintolavalvonnan osalta, jos kaikki tarvittavat tiedot löytyisivät jo valmiiksi ajantasaisena jostain valvontaviranomaisten yhteisestä tietokannasta. Tämä edistäisi valvonnan sujuvuutta ja kohdentamista.

Eri kohteiden valvonnassa tulisi ottaa huomioon valvonnan ajankohta. Esimerkiksi poliisitaktiikan näkökulmasta valvontaiskuja tulisi järjestää vaihteleviin vuorokauden aikoihin ja huomioida myös vuodenaajat (mm. kausityö).

Ravintola-alalla nähdään työskentelevän paljon henkilöitä pimeästi³². Työpajoissa ja lomakekyselyssä saatujen vastausten perusteella ulkomaa-laistaustaisten henkilöiden omistamissa ravintoloissa pimeän työvoiman käyttö voi olla paikoin jopa vakiintunutta. Ravintola-alalla on kohdattu alipalkkaustilanteita tai tapauksia, joissa työntekijälle ei makseta lainkaan palkkaa. Alalla on myös ajoittain haasteena tavoittaa suomen, ruotsin tai englannin kieltä osaava yhteyshenkilö. Erityisesti ravintola-alalla on paljon pulaa työntekijöistä. COVID-19 pandemian vuoksi monet työntekijät ovat hakeutuneet muille aloille eivätkä enää ole välttämättä halukkaita palaamaan aikaisempaan työhönsä.

Ravintoloiden aukioloajat vaikeuttavat ajoittain niiden valvontaa. Valvontaa suoritetaan pääsääntöisesti arkisin virka-aikana, pois lukien alkoholivalvonta, jota suoritetaan usein ilta- ja yöaikaan. Lounasravintoloiden valvonnassa hyvä aika iskulle voisi ollakin juuri lounasaikaan, kun taas yökerhojen osalta valvonta on tarkoituksenmukaista kohdentaa toteutettavaksi ilta- tai yöaikaan.

Ravintoloissa on havaittu ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöön liittyen esimerkiksi käytänteitä, joissa työntekijän on pitänyt maksaa työnantajalle siitä että hän saa työskennellä kyseisessä yrityksessä ja välillisesti myös työpaikkaan sidotusta oleskeluluvasta. Työntekijällä on voitu myös teettää paljon ylitöitä esimerkiksi jättämällä työvuorolistat tekemättä tai tehdä ne puutteellisesti, mikä mahdollistaa työntekijöiden töissä pitämisen vastoin solmitun työ sopimuksen tuntimääriä tai vastaavasti ylimenevistä tunneista ei makseta

³² Ks. myös mm. Jokinen & Ollus (2014).

ylitöitä. Viranomaisten kannalta on hankala valvoa mikä työntekijän tuntitöitä todellisuudessa on.

Ulkomaiset työntekijät suostuvat itselleen epäedullisiin työehtoihin, jotta he saavat oleskeluluvan ja mahdollisesti myöhemmin mahdollisuuden tulla perheensä myös Suomeen. Huomionarvoista on, että työsopimuksissa asiat saadaan usein näyttämään asianmukaisilta viranomaisia varten. Työperäinen hyväksikäyttö alkaa paljastua usein vasta siinä vaiheessa, kun uhri itse uskaltautuu puhumaan. Tämä tapahtuu valitettavan usein vasta siinä vaiheessa, kun pysyvä oleskelulupa on saavutettu. Samat ongelmat jatkuvat ravintola-alalla ja muilla sellaisilla aloilla, joissa maksetaan pimeitä palkkoja ja joissa työperäisen hyväksikäytön riski on suuri. Työsuojelun kokemuksen mukaan pieniin yrityksiin ei välttämättä tehdä verotarkastuksia, jolloin palvelusektori jää pitkälti valvomatta, vaikka nimenomaan verosanktiot voisivat luoda jonkinlaista pelotevaikutusta tähän kenttään.

Ravintola-alalla pizzeria-kebab-ravintoloiden avoimet yhtiöt ovat viime vuosina erottautuneet omanlaisena ilmiönään, jota tulisi tarkastella lähemmin turvallisuuskysymyksenä. Eräs viranomainen mainitsi huolestuttavana ilmiönä niin sanottuna peruskuviona ”avoimen yhtiön perustamisen”, johon tulee mukaan paljon yhtiömiehiä. Todellisuudessa kuitenkin muutamalla tai yksittäisellä henkilöllä yhtiössä on valta ja muut henkilöt yhtiömiehinä, jotta tilanne saadaan näyttämään siltä, että he ovat olisivat töissä saadakseen yrittäjäperusteisen oleskeluluvan.

Toisaalta taas valvontakäynneillä on kohdattu myös tilanne, jossa henkilöitä havaitaan olevan työssä, mutta viranomaisille väitetään, ettei työntekijöitä yrityksessä ei ole. Usein viranomaisille esitetään, että henkilöt ovat vain viettämässä aikaa paikalla. Tällöin viranomaisilla ei ole työntekijöiden työoloissa tai muussa valvottavaa tai tarkastettavaa. Tapausesimerkki 6 osoittaa, kuinka eräiden indikaatioiden täytyessä tulee asiaa selvittää lähemmin, sekä kertoa myöhemmin asiassa osallisille viranomaisille tiedon hyödyllisyydestä, siitäkkin huolimatta, ettei se johtaisi jatkotoimenpiteisiin:

Tapausesimerkki 6. Pizzeria ravintolan indikaatiot.

”Valvonnalla tavattu ravintolan omistaja puhui huonoa Suomea, ei halunnut päästää yhteen takahuoneista. Kun ovi avautui, huoneessa näkyi kaksi sänkyä. Näytti siltä, että tiloissa asuttiin. Lopulta kävi ilmi, että työntekijät olivatkin yrittäjiä ja juttu jäi siihen. Paikasta vinkattiin poliisille, mutta vinkki ei ilmeisesti johtanut mihinkään.”

Pelastuslaitokset tarkastavat omilla valvontakäynneillään esimerkiksi pelastussuunnitelmat, uloskäynnit, palavien nesteiden ja kaasujen säilytyksen ja käytön, ilmanvaihtolaitteiden huollon (esimerkiksi rasvakanavat). Pelastuslaitosten havaitsemat epäkohdat voivat olla edellä mainitun tapausesimerkin kaltaisia. Havaintotiedon jakamisen käytänteitä tulisivikin kehittää ja muodostaa alueellisia toimivia käytäntöjä tiedon jakamiseen. Pelastuslaitoksen havaitsemia epäkohtia valvontakäynneillä kuvattiin hankkeelle seuraavasti:

”Esille tulee silloin tällöin mm. asumista teollisuusrakennuksissa, konteissa, varastohalleissa ja muissa asumiseen soveltumattomissa kohteissa. Myös ravintoloissa törmätään ajoittain tilanteisiin, joissa voi olla havaittavissa piirteitä työntekijöiden heikon aseman hyväksikäytöstä. Pelastusviranomaisena emme pysty arvioimaan onko kysymys varsinaisesta työperäisen maahanmuuton hyväksikäytöstä.”

”Pääsääntöisesti tapaukset ovat tulleet ilmi yhteistyössä tehdyissä valvonnoissa, mutta on myös pelastusviranomaisen yksin suorittamia valvontatilanteita, joissa on ilmennyt esimerkiksi luvatonta asumista. Kyseessä on käyttötarkoituksen vastainen käyttö, jolloin valvonta-asiasta informoidaan toimivaltaista viranomaista eli rakennusvalvontaviranomaista. Toimintaa näiden osalta voisi kehittää sopimalla vielä selkeämmin yhteisistä toimintatavoista.”

Yhteistoiminnan näkökulmasta Pelastuslaitoksen osallistuminen yhteisvalvontatapahtumaan voi nykytilassa olla hankala yhteisvalvonnassa, jos tilanne kohteessa muuttuu eivätkä viranomaiset osaa ottaa huomioon toisen vastuulla olevia tarkastuskohteita ja -tarpeita:

”Ravintolatarkastuksissa on ollut tilanteita, joissa on epäily työperäisen maahanmuuton hyväksikäyttöä/työntekoa ilman työlupaa tai ’pimeää’ työtä. Valvontakäynnin painopiste siirtyy silloin vahvasti tähän, eikä pelastusviranomaisen toimivaltaan kuuluvia asioita niissä tapauksissa oteta yleensä esille. Näissä tapauksissa voisi etukäteen miettiä miten toimitaan: siirtyvätkö muut viranomaiset pois tarkastuskohteesta tms.”

Myös Ruokavirasto elintarvikevalvontaviranomaiset ovat havainneet tarkastuksillaan elintarvike- ja ravintola-alalla epäkohtia tai toimintaa, jotka voivat viitata ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöön:

”Ravintoloiden valvonnan yhteydessä on yleistä, että tiloista tavataan ns. ’kavereita’, jotka kuitenkin valvojan havaintojen mukaan osallistuvat työntekoon, mutta kieltävät olevansa muuta kuin tapaamassa tuttaviaan. Tiedossa on myös tapauksia, joissa mm. leipomon takaovista on lähdetty karkuun valvontaviranomaisten saapuessa paikalle.”

Valvontaviranomaiset ovat lisäksi ilmoittaneet Ruokavirastolle, mikäli ravintoloissa on havaittu tiloja, joihin viranomaisia ei ole haluttu päästää. Lukittujen ovien takaa löytynyt tyynyjä, patjoja, peittoja, työntekijöiden vaatteita ja muita tavaroita, jotka ovat viitanneet tilojen käyttämisestä yöpymiseen tai asumiseen. Tällaiset tiedot sekä valvontakäynneillä tehdyt havainnot kuvaavat sitä, että ne viranomaiset, jotka eivät suoranaisesti valvo ulkomaisen työvoiman käyttöä, voivat kuitenkin havaita poikkeavuuksia. Tällöin on tärkeää tietää, mihin tällaisista havainnoista voi ilmoittaa.

Työpajoihin osallistuneiden asiantuntijoiden mukaan etenkin selvimpiin ihmiskauppaepäilyihin pitäisi luoda niin sanottu nopean linjan malli, jossa työsuojeluviranomainen, poliisi ja syyttävä toimivat nopeasti, jotta asianosaiset saadaan kuulluksi.

Myös kuljetusalalla voi esiintyä ongelmia kohdevalvonnassa. Yksi viranomaisen kuvasi, että monella kuljetusliikkeellä on tytäryhtiö Virossa, jolloin tulisi selvittää, onko siellä oikeasti toimintaa sekä miten tulo kohdistetaan oikein emo- ja tytäryhtiön välillä. Suomessa liiketoimintakiellossa oleva voi ajaa tällöin Viron yhtiön alaisuudessa ja toimiluvilla. Lisäksi kuljetusalan valvonnassa on tehty havaintoja, että valvonnan kohteena oleva kuljettaja käyttää toisen kuljettajakorttia.

Erään poliisilaitoksen mukaan sekä rakennus- että kuljetusalan valvonta on haasteellisempaa työn liikkuvuuden ja alalla käytettävien alihankintayritysten vuoksi. Yleisesti rakennusalan konsernirakenne vaikeuttaa lupavalvontaa.

Haasteena rakennusalan valvonnassa on saada tietoa, missä kohteissa työskentelee ulkomaalaisia työntekijöitä ja milloin he ovat työmaalta tavoitettavissa. Alalla toimivien alihankintayritysten osalta on ongelmana se, että yritykset voivat olla rekisteröitynä ulkomaille, jolloin yrityksistä, vastuuhenkilöistä ja työntekijöistä voi olla vaikeaa saada tietoja. Varsinaisiin ongelmiin käsiksi pääsy voi olla hyvin vaikeaa pitkien alihankintaketjujen vuoksi.

Rakennusalaan liittyvät tarkastukset vaativat yleensä suuren panostuksen, sillä työmaat voivat olla suuria ja tarkastettavien henkilöiden määrä näin myös merkittävä. Isojen rakennustyömaiden osalta ei joissain tapauksissa ole mietitty tarpeeksi sitä, kuinka alue otetaan haltuun ja kuinka varmistetaan se, että kaikki työntekijät saadaan tarkastettua tai puhutettua.

Alueellisesti erityisesti Uudellamaalla on pulaa rakennusalan työntekijöistä. Alueelliset kehitysnäkymät kertovat alalla olevan paljon ulkomaisen työvoiman tarvetta myös tulevaisuudessa. Hankkeelle esitettiin, että Länsi- ja Sisä-Suomen AVI:n tarkastajat tarvitsevat rakennusalan valvontaan Raksioikeudet³³. Verohallinnon tietojen avulla olisi helpompi selvittää missä kohteissa on ulkomaalaisia ja lähetettyjä työntekijöitä. Verohallinnolta saadun tiedon mukaan Raksivalvontaa voidaan käyttää vertailutietojen hankinnassa.

Ravintola-alan tavoin rakennusalalla toivottiin kiinnitettävän huomiota valvonnan ajankohtaan. Työmaalla on eri miehitys iltaisin ja viikonloppuisin. Tämä edellyttää valvontaa myös toimistoaikojen ulkopuolella. Lisäksi lyhytaikaisia työmaita toivottiin useammin valvonnan kohteeksi. Eräs poliisilaitos kuvasi osuvalla tavalla valvonnan järjestämisen haastetta rakennusalalla seuraavasti:

”Esim. rakennustyömaalla saattaa olla alihankintayritys, jonka palveluksessa ovat ulkomaalaiset työntekijät käyvät tekemässä vaikkapa telineasennukset ja poistuvat muutaman päivän jälkeen työmaalta, kun telineet on asennettu.”

³³ Rakennusalan ilmoitustietojen valvonta työntekijöistä ja urakoista työmailla.

Rakennusalan ongelmien nähtiin korostuvan esimerkiksi lähetettyjen työntekijöiden kohdalla³⁴. Alalla on ollut nähtävissä trendi, jossa esimerkiksi virolaiset ja puolalaiset yritykset lähettävät Suomeen ukrainalaisia työntekijöitä, joille he maksavat matalaa palkkaa ja joiden joukossa on runsaasti laittomia työntekijöitä. Toisena esimerkkinä ovat uzbekistanilaiset rakennustyömiehet, jotka työskentelevät Suomessa rakennustyömailla. Palkat nostetaan käteisenä ja osa palkasta maksetaan pimeästi.

Rakennusalalla työntekijöiden havaitaan asuvan myös esimerkiksi konteissa tai muissa kyseenalaisissa olosuhteissa. Eräs viranomaisen näkeekin rakennusalan olevan valvonnan näkökulmasta ”iso työmaa”.

Yhtenä ehdotuksena rakennusalan (ja mahdollisesti myös kaivosalan) valvonnan kehittämiseksi mainittiin työntekijöiden asumisolojen tarkastaminen. Työmaiden valvonnan avulla voisi saada tietoa työmaan henkilöstön asuinoloista, sillä usein työnantaja järjestää työntekijöille jonkin paikan, missä työntekijät asuvat. Yhteistyö näiden majoittajien kanssa siten, että työmaan työntekijöiden majoitukseen kiinnitettäisiin tehokkaammin huomiota, voisi olla hyödyllistä. Näin työnantaja joutuisi osoittamaan, että palkatuilla työntekijöillä on asialliset, riittävän terveelliset ja turvalliset olosuhteet.

Siivousalan osalta haasteena ovat pienet toimijat, joilla ei ole varsinaista toimistoa. Lisäksi ongelmia liittyy yksityishenkilöiden kodeissa tapahtuvaan siivoukseen, joihin esimerkiksi poliisin toimivallan näkökulmasta voi olla vaikea kohdistaa valvontaa (kotirauhan suojaama alue vs. julkisrauhan suojaama alue). Asiantuntijat toivat esille, että siivousalalla on havaittu luvaton ja pimeää työvoimaa sekä alipalkkausta. Työvoimana käytetään esimerkiksi turvapaikanhakijoita, joille annetaan väärää tietoa suomalaisista työmarkkinoista.³⁵ Valvonnassa palvelun tilaajatietojen selvittäminen ennen valvonnan kohdentamista on tärkeää.

Pirkanmaan TE-toimiston mukaan siivousala on yksi toimiala, johon myönnetään eniten työntekijän oleskelulupia. Verohallinto taas raportoi, että tapauksia, joissa ulkomaalaisten työntekijöiden statusta pyritään muuttamaan työntekijästä itsenäiseksi yrittäjäksi, on entistä enemmän esimerkiksi juuri siivousalalla.

³⁴ Ks. myös Finnwatch (2022).

³⁵ Esimerkiksi esitetään, että työskentely 3kk ilman palkkaa olisi hyväksyttyä.

Maatalousalalla sekä luonnonmarjamaatalouden osalta ongelmia aiheuttavat muun muassa lyhyet työsuhteet, kevytyrittäjyys käytännöt³⁶ ja kausityöoleskelulupien työnantajakohtaisuus. Ulkomainen työvoima poistuu tai on ehtinyt jo poistua maasta siinä vaiheessa, kun ongelmat paljastuvat.

Ongelmien tunnistaminen olisi tärkeää jo lupien myöntämisvaiheessa. Esimerkiksi luonnonmarjojen poimintaa valvottaessa valvontaiskujen tulisi olla kesällä tai aikaisin syksyllä ja tarvittaessa tapaukset tulisi pystyä käsittelemään nopealla aikataululla. Eräs viranomaisen kuvasi onnistunutta yhteistyötä seuraavasti:

”Meille on tullut ilmoitus laittomasta työnteosta maatilalla. Soitto poliisille ja pyyntö yhteistarkastuksen tekemisestä. Tarkastus saatiin sovittua lyhyelläkin varoitusaikalla. Sujuvaa yhteistyötä!”

Maataloutta koskevilla valvontakäynneillä oman haasteensa voi luoda suuret alueet ja työntekijöiden konkreettinen tavoittaminen, koska työntekijät voivat olla eri puolilla maatilaa tai eri pelloilla. Kuten muillakin aloilla, asiakirjojen mukaan asiat voivat näyttää olevan kunnossa. Valvontakäynti voi tarjota työntekijöille mahdollisuuden ottaa suoraan yhteyttä viranomaisiin, kuten tapausesimerkissä 7:

Tapausesimerkki 7. Puutarha.

”Tarkastuksella työntekijät ja omistaja kertoivat, että kaikki on hienosti. Myös työaikakirjanpito ja muut paperit toimitettiin. Myöhemmin työntekijät soittivat ja valittivat. Toimittivat oikean työaikakirjanpidon. Bruttopalkka olisi pitänyt 2 kuukaudessa olla 6000 € enemmän kuin mitä työntekijät saivat. Asia meni poliisille lakimieskäsittelyn kautta. Ei tietoa miten edennyt.”

Maa- ja metsätaloudessa ongelmana on myös kausityöperusteisten oleskelulupien työnantajakohtaisuus. Ulkomaalaislain muutos lisätä lupaan toinen

³⁶ Kevytyrittäjyyden piirissä olevat ongelmat koskettavat vaihtelevasti myös muita toimialoja, kuten rakennusala ja ruokalähetettä vaikka näitä ei erikseen toimialakohtaisissa osissa korostettukaan.

työnantaja ei ole helpottanut asiaa työntekijän kannalta. Tilannetta kuvailtiin seuraavalla esimerkillä:

”Työnantaja A ei maksa palkkaa. Siirtyäkseen työnantajalle B, henkilön tulee hakea voimassa olevaan kausityölupansa uuden työntäjän liisäämistä tai hakea uutta lupaa. Pahimmillaan tilanne on se, että työnteko-oikeus on edelleen työnantajalle A. Työntekijän vaihtoehdot on joko jäädä tekemään työtä palkatta tai huonommalla palkalla kuin mitä on sovittu tai tehdä töitä laittomasti tai lähteä takaisin kotiin.”³⁷

Lounais-Suomen AVI raportoi saaneensa aiempina vuosina Maahanmuuttovirastolta hyvän listauksen työnantajista, joille on myönnetty kausityölupia. Vuonna 2021 listaus saatiin vain kesäkuun alun päätöksistä. Myös muut aluehallintovirastot ovat saaneet saman tiedon. Onkin todennäköistä, että tietojen puuttuessa, useita työntajia on voinut jäädä valvonnan ulkopuolelle. AVI huomauttaakin, että moni epäkohta tulee esille vasta kauden päättyessä, jolloin yhteisvalvontaa ei ehditä enää järjestämään. Tämä on erityinen ongelma ulkomaista työvoimaa hyödyntävän kausityön kohdalla.

Pelastuslaitos valvoo maa- ja metsätalouden osalta esimerkiksi sähköturvallisuutta, maatalouskoneiden kuntoa ja säilytyspaikkoja sekä pelastussuunnitelmia, työntekijöiden majoitustiloja ja sähköturvallisuutta, jolloin mahdollisten epäkohtien havaitsemiseen ja niistä raportointiin voisi kiinnittää huomiota. Pelastuslaitoksen näkökulmasta marjanpoimijoiden majoitukseen liittyvät asiat eivät välttämättä ole kunnossa. Alla olevassa lainauksessa kuvataan viranomaisen tietoon tulleita havaintoja marjatilojen majoitustiloista sekä kausityövoiman epäasiallisesta kohtelusta:

”Marjatilaja valvottaessa on tietoon tullut havaintoja epäasiallisista asumisolosuhteista (esim. vanhoja navettoja, varastoja, homeisia kontteja jne.), kausityövoiman epäasiallisesta kohtelusta (säännöstellään

³⁷ 1.10.2021 lukien voimaan tulleen ulkomaalaislain (16.6.2021/554) 54 b:n muutoksen myötä ulkomaalaiselle on voitu myöntää oleskelulupa jatkuvaluonteisena yhdeksi vuodeksi edellisen oleskeluluvan päättymisestä. Jatkolupa voidaan myöntää uuden työn hakemista tai yritystoimintaa varten, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hänen työnantajansa on merkittäväällä tavalla laiminlyönyt velvollisuuksiaan hänen työnantajanaan tai muulla tavalla hyväksikäyttänyt häntä.

taukoja, taukotilat eivät ole riittäviä tai ovat kaukana poiminta-alueilta), työaikoja muutetaan yksipuolisesti toimijan käskystä jne.”

Kesällä 2021 voimaan tuli laki luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta (487/2021). Lain soveltamisalassa AVI:n valvontavollisuudet luonnontuotteita keräävien työntekijöiden valvonnassa tarkentui. Lain voimaantulon myötä luonnonmarjatalouden piirissä on koottu kokemuksia lähemmin yhteen. Ongelmaksi alalla on tunnistettu muun muassa niin sanotut ”välistä vetäjät ja välittäjät”. Marjankerääjät joutuvat todennäköisimmin maksamaan välityspalkkiota ensin kotimaassaan ja uudelleen Suomessa toimialan yrittäjille. Maatalous- ja kasvihuonealan tapaan luonnonmarja-aloilla ongelmien tunnistaminen olisi tärkeää jo lupien myöntämisen yhteydessä³⁸.

Valvonnan haasteena käytännön tasolla on esimerkiksi se, että moni poimija on luku- ja kirjoitustaidoton, jolloin valvonnassa esiin tulevien epäkohtien selvittäminen kirjallisesti on lähes mahdotonta. Tulkkauspalveluja voitaisiin käyttää, mutta ongelmaksi voi muodostua haluttomuus kertoa tapahtumista. Ainakin yhden uhrin täytyisi puhua epäkohdista, jotta asiaan päästään kiinni. Eräs viranomaisen puki asian koruttomaksi kysymykseksi: *”Jos koko vuoden ansiosi on kiinni muutaman kuukauden marjanpoiminnasta, kertoisitko itse epäkohdista?”*.

Tietyt elintarvikeketjun valvontaviranomaisten kohdealaan kuuluvat toimijat kuten teurastamot, elintarvikealan, rehualan, sivutuotealan ja lannoitealan laitokset ovat tiloja, joihin on ulkopuolisilla hyvin rajatut pääsyoikeudet. Elintarvikeketjun valvontaviranomaiset valvovat näitä kohteita kuitenkin säännöllisesti. Ruokaviraston mukaan tällaiset laitokset ja toisaalta alkutuotannon tilat käyttävät paljon ulkomaista kausityövoimaa. Elintarvikeketjun valvontaviranomaisten lakisääteisiin tehtäviin ei kuulu minkäänlainen työolojen valvonta. Ruokaviraston mukaan tällaiset laitokset ja toisaalta alkutuotannon tilat käyttävät paljon ulkomaista kausityövoimaa.

³⁸ Luonnontuotealan toimijoilta edellytetään lakimuutosten jälkeen luotettavuutta. Luotettavuusarviointiin voidaan käyttää Harmaan talouden selvitysyksikön tuottamaa velvoitteidenhoitoselvityspalvelua. Luottavuuden arvioinnissa otetaan huomioon mm. julkisten velvoitteiden hoitaminen sekä talouteen liittyvät seikat ja luonnontuotekeruulain säännösten noudattaminen. Luotettavuusvaatimukset koskevat yrityksen lisäksi myös vastuuhenkilöitä ja arvioinnissa voidaan ottaa huomioon myös vastuuhenkilön muu yritystoiminta (ks. 487/2021, 5 ja 6 §).

Pelkästään elintarvikevalvontaa tekevien viranomaisten toimivaltuudet eivät tarjoa kaikkia mahdollisuuksia työntekijöiden kohtelun tai työ- ja asumisolojen seurantaan. Ruokaviraston asiantuntijat huomauttivat samankaltaisesti muihin aloihin viitaten, että havaituista epäkohdista ei välttämättä saada tietoa, koska ulkomaiset työntekijät eivät tiedä kenelle ilmoittaa ja pelkäävät mahdollisesti menettävänsä työpaikkansa.

Myös autokorjaamot, pesulat ja parturit työllistävät usein työnteko-oikeudettomia henkilöitä. Työsuhteen vähimmäisehtojen täyttymisessä on usein ongelmia. Hankkeelle esitetyn tiedon perusteella eri alojen lähetetyt työntekijät ja erityisasiantuntijat, jotka ovat saaneet 1. luvan erityisasiantuntijana ja hakevat jatkoa työntekijän oleskelulupana, ovat haavoittuvassa asemassa.

4.2 Alueellisia huomioita

Toimialakohtaisten huomioiden lisäksi sekä viranomaisia pyydettiin arvioimaan oman alueensa erityispiirteitä (mm. ennakkotehtävä ja työpajat). Viranomaiset jaettiin työpajoja varten neljään maantieteelliseen alueeseen. Alue 1 koostettiin Helsingin, Itä- ja Länsi-Uudenmaan poliisilaitosten alueilla toimivista viranomaisista, alue 2 kattoi Itä- ja Kaakkois-Suomen poliisilaitokset sekä niiden alueilla toimivat viranomaiset, alue 3 muodostettiin Lounais-Suomen, Pohjanmaan sekä Sisä-Suomen poliisilaitosten ympärille ja alue 4 koostui Lapin ja Oulun poliisilaitosten alueista. Työpajassa nostettiin esille, että esimerkiksi poliisilaitosten kyvyt suunnitella ja toteuttaa valvontatoimintaa voivat olla hyvin erilaisia maan eri osissa.

Alueet ovat paitsi maantieteellisesti laajoja, niissä voi olla suuri määrä eri alojen eri kokoisia toimijoita, mikä tuo haastetta viranomaisvalvontaan. Ongelmia alueelliselle moniviranomaisyhteistyölle voi tuoda myös esimerkiksi se, että viranomaisilla on eri toimialue ja toimivalta on rajattu alueellisesti, jolloin yhteistyön käytännön toteuttaminen voi olla hankalaa.

Alueelliset havainnot nostavat esiin ennen kaikkea maantieteelliset erot sekä alueille spesifit toimialat. Idässä rajan läheisyys, lännessä telakat ja pohjoisessa suurten välimatkojen lisäksi esimerkiksi omanlaisensa kausityö ja turismi vaikuttavat valvontaan ja viranomaisyhteistyöhön. Etelä-Suomen silmiinpistävin piirre on toimialojen monimuotoisuus sekä toimijoiden runsas

määrä. Haasteena alueelliselle moniviranomaisyhteistyölle voi olla esimerkiksi se, että viranomaisilla on keskenään erilaiset toimialueet ja toimivalta on rajattu alueellisesti eri tavoin. Seuraavissa kappaleissa kuvataan tiiviisti alueittain esiin tulleita alueellisia erityispiirteitä ulkomaisen työvoiman käyttöä valvovien viranomaisten näkökulmasta.

Alue 1 - Etelä-Suomi

Alueellisina haasteina koettiin laajat työmarkkinat ja toimialojen suuruus. Uudellamaalla on paljon pulaa esimerkiksi rakennusalan työntekijöistä ja myös jatkossa alueelliset kehitysnäkymät kertovat alalla olevan paljon ulkomaisen työvoiman tarvetta. Valvottavia kohteita alueella on paljon, mikä lisää omalta osaltaan muun muassa suunnittelun tarvetta. Myös tehokas kohdevalinta ja kohteiden priorisointi sekä tilannekuvan muodostaminen ovat tärkeässä roolissa. Alueella nähdään ongelmana resurssipula juurikin toimijoiden suuren määrän vuoksi. Kaikkiin kohteisiin ei ole mahdollista kohdistaa valvontaa. Pelastuslaitoksen näkökulmasta Helsingissä mainittiin rakennuskannan monimuotoisuus (mm. korkea rakentaminen, maanalaiset kohteet, saaristo), tiheä rakennuskanta sekä valvontakohteiden runsas lukumäärä.

Uudenmaan alueella esiin nostettiin myös valvontakohteiden monikielisyys, joka osaltaan haastaa esimerkiksi tulkkauskäytäntöön varautumisen valvonnan yhteydessä. Lisäksi ulkomaalaisia työntekijöitä toimii monenlaisissa työtehtävissä start-upeista erityisasiantuntijoihin sekä siivous-, ravintola-, kotitalous- ja rakennusalan työtehtävissä. Esimerkiksi segregatio sekä etniset keskittymät suurissa kaupungeissa nähtiin ilmiöiksi, mitkä voivat vaikeuttaa tiedon hankintaa ja yleistä valvontaa.

Vaikka kausityöntekijät esimerkiksi maatalous- ja kasvihuonealoilla eivät välttämättä työskentele Uudenmaan alueella, on kausityönteon lupamenetellyt Uudenmaan TE-keskusta työllistävä erityispiirre. Lisäksi suurin osa työntekijöistä saapuu maahan Uudenmaan kautta.

Yleisimpien alojen lisäksi alueella 1 mainittiin ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyen keskeisinä aloina parturit, niin sanotut kynsistudiot, telakkateollisuus sekä autopesulat. Ruokalähettien ja erilaisen kuriiritoiminnan sekä postikuljetusten osalta on ilmennyt parin viime vuoden aikana epäselvyyksiä ja

väärinkäytöksiä. Mahdolliset hyväksikäyttöepäilyt ovat koskeneet myös met-sureita, joiden osalta on tullut lisääntyviä havaintoja ja vinkkejä mahdollisesta hyväksikäytöstä.

Alue 2 - Itä- ja Kaakkois-Suomi

Yhteistyö alueella 2 koettiin rajoittuneeksi, vain tiettyjen viranomaisten väli-seksi. Esimerkiksi Maahanmuuttoviraston ja Verohallinnon toivottiin osallis-tuvan kohdevalintaan ja valvontaan enemmän. Alueella todettiin puuttuvan tilannekuva. Myös lupaprosessit miellettiin paikoin liian hajanaisiksi, tarkoit-taen että asioista lausutaan liian monessa eri paikassa, jolloin käytössä ei välttämättä ole kaikkia tiedossa olevia seikkoja. Lupaprosessien keskittämi-sen kautta ilmiöistä voisi saada tiedon nykyistä aikaisemmin.

Alueellisena erityispiirteenä voidaan pitää erityisesti Venäjän rajan läheisyyt-tä sekä Kaakkois-Suomessa venäläisten omistamien yritysten ja liikekiinteis-töjen suurta määrää. Itä-Suomessa nähtiin olevan paljon kuljetusfirmoja, jot-ka käyttävät venäläisiä kuljettajia. Ongelmana valvonnassa on ollut riittävä tiedonsaanti sekä oleskeluluvan perusteena olevan yritystoiminnan todelli-sen luonteen selvittäminen. Myös kielimuuri tuottaa paikoin haasteita. Lisäksi itärajan ”erikoisuus” on valmisyhtiökauppiat, jotka kauppaavat ulkomaai-laisille ”valmisfirmoja”. Niiden perusteella on mahdollista saada esimerkiksi oleskelulupia, vaikkei varsinaista liiketoimintaa olisikaan, tätä voisi jopa pitää eräänlaisena kansallisen turvallisuuden riskinä ja laittoman maahanmuuton järjestämisen mahdollisuutena.

Myös alue 2 nähtiin laajana toimintaympäristönä, jonka erityispiirteenä ja viranomaistoimintaa hankaloittavana tekijänä on rajanylityspaikkojen lähei-syys, jolloin maasta voidaan ”vain saapua ja lähteä”. Muista alueista poiketen kaupan ala sekä hoiva-ala mainittiin valvottavina aloina ulkomaisen työvoi-man käytön osalta.

Itä- ja Kaakkois-Suomessa yhtenä erityispiirteenä todettiin marjatilat ja niiden majoitustilojen merkittävät puutteet sekä sähköturvallisuus. Myös rakennus-alalla työskentelevien ulkomaalaisten on havaittu asuvan esimerkiksi teol-lisuushalleissa ja erilaisissa konteissa sekä kommuuneissa. Näiden osalta Pelastuslaitos ja rakennusvalvonta ovat tehneet yhteistyötä jo pidemmän ai-kaa. On tiedostettu, että poliisi voi toteuttaa nopeammin toimenpiteitä kuin

rakennusvalvontaviranomaiset. Tämä kuitenkin edellyttäisi ohjeistamista sekä ilmoitusvelvoitteiden ja -kynnysten selkiyttämistä rakennusvalvonnan ja muiden viranomaisten välillä.

Alue 3 - Lounais- ja Länsi-Suomi

Alueen 3 työnantaja- ja yrityskenttä nähtiin laajana, kattaen eri suuruisia yrityksiä sekä ulkomaisia työnantajia. Autokorjaamojen ja -pesuloiden sekä partureiden nähtiin työllistävän usein työnteko-oikeudettomia. Myös työsuhteen vähimmäisehtojen täyttymisessä on havaittu ongelmia. Myös tietyt hieronta-paikat edellyttävät valvontatoimia tai panostusta tutkintaan. Länsi-Suomessa yksi erityisala on telakkateollisuus, jota valvotaan jatkossa yhteistyössä, sen jälkeen, kun työturvallisuuslain luettelovaatimus astuu voimaan. Erityisesti Turun ja Rauman telakoilla työskentelee huomattava määrä ulkomaalaisia työntekijöitä.

Alueen 3 vastaajista eräs totesi ennakkotehtävän vastauksessa, ettei heillä ole tietoa, onko Pirkanmaan alueella varsinaista moniviranomaistoiminnan yhteistyömallia tähän teemaan liittyen, mutta harmaan talouden osalta talousrikosyksikön luotsaama moniviranomaisryhmä kokoontuu. Alueellinen yhteistyö perustuu siihen, että vinkkitietoa jaetaan eteenpäin muille viranomaisille. Yhteistyö ulkomaalaispoliisin kanssa lienee kyseisen vastaajan mukaan ainoa ”säännöllinen” viranomaisyhteistyön muoto, ja sen koettiin toimivan varsin mutkattomasti ja helposti. Myös talousrikostutkintaryhmän kanssa yhteistyö on jokseenkin säännöllistä ja vinkkitietoa jaetaan matalalla kynnyksellä.

Länsi- ja Sisä-Suomen AVI:n työsuojelun toimivalta ulottuu Pirkanmaan rajalle. Lounais-Suomen AVI:n toiminta on keskittynyt toistaiseksi Turun seudulle, mutta heillä on jatkossa tavoitteena panostaa myös yhteistyöhön Satakunnassa ja Ahvenanmaalla.

Pirkanmaan TE-toimiston työlupapalvelut käsittelee keskitetysti neljän³⁹ ELY-keskuksen oleskelulupiin liittyviä asioita. Toimialoista eniten työntekijän oleskelulupia myönnetään näillä alueilla maatalous- ja puutarha-alalle,

³⁹ Pirkanmaan, Satakunnan, Hämeen ja Varsinais-Suomen alueet.

ravintola-alalle, rakennusalalle, siivousalalle sekä telakoiden eri työtehtäviin (raudoittajat, hitsaajat, levysepät). Pirkanmaan TE-toimisto käsittelee epäselvyyksiä tai laiminlyöntejä lähetettyjen työntekijöiden jatko-oleskelulupahakemuksissa koskien työehtosopimuksen mukaisten lisien ja korvausten maksamista, esimerkiksi teknologiateollisuuden ja rakennusalan työehtosopimuksissa mainittujen palkanosien kohdalla.

Alue 4 - Pohjois-Suomi

Alueen 4 osalta erityisinä toimialoina nousi esille kaivosala, sirkukset, kauneusala, hierontayritykset, safariyritykset ja elämysmatkailun piirissä oleva yritystoiminta. Safari-yritykset järjestävät muun muassa elämysmatkoja ja niihin liittyvät ongelmat linkittyvät kausityöntekoon. Kausityöntekijöitä on paljon ja viranomaiset ovat saaneet vihjeitä, että alalla olisi tarvetta valvonnalle.

AVI:n raportoitiin havainneen, että metsäalan valvonta on puutteellista. AVI on tekemässä vuoden 2022 keväänä isojen metsäyhtiöiden kanssa yhteistyötä muun muassa alihankintaketjujen valvonnan osalta. Metsäalalla nähtiin olevan paljon ulkomaalaista työvoimaa ja toimialan valvonta vaatii aikaa, sillä työmaat sijaitsevat syrjäseuduilla ja kohteet voivat näin ollen olla satojen kilometrien päässä toisistaan. Työmaakohteiden reaaliaikaiset sijainnit eivät ole työmaan tilaajan⁴⁰ tiedossa. Esimerkiksi metsureita voi olla haastavaa tavoittaa itse työssä. Tästä syystä heidän majoituspaikoistaan olisi poliisilla hyvä olla tietoa.

Sirkuksiin liittyen viranomaiset ovat havainneet epäselvyyksiä palkanmaksussa, huonoja asumisolosuhteita sekä työturvallisuuspuutteita. Sirkusten työntekijät ovat usein ulkomaalaisia eivätkä välttämättä tiedä oikeuksiaan. Kauneushoitoalan osalta kuvattiin esimerkkinä tapaus, jossa alan yrittäjiä matkusti ennen COVID-19 pandemiaa Venäjältä Suomeen. Rajavartiolaitos havaitsi tuolloin, että henkilöt tulivat turistina maahan, mutta heillä oli kuitenkin mukanaan työvälineitä ja maasta poistuessaan paljon käteistä rahaa. Viranomaisilla ei kuitenkaan ollut tietoa siitä, missä nämä henkilöt ovat työskennelleet.

⁴⁰ Mm. mikäli tilaaja on metsähallitus. Työmaiden valvonnan nykytilasta yksityisten metsäalalla toimivien yritysten osalta ei ole tiedossa.

5 Viranomaisten esittämistä kehittämistarpeista

Viranomaiset nostivat esille useita kehittämistarpeita. Esitettyihin huomioihin tai tunnistettuihin epäkohtiin ei aina osattu antaa konkreettisia kehittämisehdotuksia viranomaisten toimesta, kun taas toisiin epäkohtiin viranomaisilla oli esittää ratkaisuehdotuksia tai sellaisia toimenpiteitä, joiden avulla nykytilaa ja tulevaa toimintaa voisi kehittää. Osa esitetyistä kehittämistarpeista jäi kuitenkin abstraktimmalle tasolle.

Seuraavaksi tarkastellaan eri viranomaisten esittämiä kehittämistarpeita, joita tunnistettiin yksittäisen viranomaisen toiminnassa, mutta myös kahden ja monen viranomaisen välisessä yhteistoiminnassa.

5.1 Viranomaisyhteistyöstä ja viranomaisten itsenäisestä toiminnasta

Poliisitoiminnan näkökulmasta poliisit toivat esille, että poliisilaitosten tulisi olla aktiivisempia tiedon välittämisessä oman alueensa tilanteesta keskusrikospoliisin IHKA-LAMA-toiminnolle sekä Helsingin poliisilaitoksen IHKA-tutkintaryhmälle. Eri poliisilaitokset voisivat terävöittää valtakunnallisen tilannekuvan ja havaintojen läpikäymistä ja vertaamista/käsittelyä suhteessa omiin havaintoihinsa ja toimintaansa omalla alueellaan. Lisäksi poliisin käytössä olevaan POTI-järjestelmään⁴¹ tulisi aktiivisesti tallentaa kerättyä tietoa. Paremman tiedon vaihtamisen avulla keskusrikospoliisin tehtäväksi määrättyä keskitettyä analyysitoimintaa voitaisiin hyödyntää valtakunnallisesti kattavammin, jolloin se palvelisi myös eri poliisilaitosten alueellisia tarpeita tarkoituksenmukaisemmin.

Hankkeelle esitettiin, että keskusrikospoliisin toimintaa voitaisiin ”tuotteistaa” edelleen siten, että sille kuuluvan virastolla olisi sille kuuluvan koordinaatiovastuun mukaisesti mahdollisuus tuottaa poliisiyksiköiden toimintaa tukevaa tietoa ja käytännön palvelua. Keskustelu ja tiedonvaihtaminen

⁴¹ Poliisin tiedustelujärjestelmä.

poliisiyksiköiden ja keskusrikospoliisin kesken tulisi tällöin olla välittömämpää ja oma-aloitteisempaa esimerkiksi omien tarpeiden esille tuomisessa.

Poliisitoiminnan ohjauksesta tuotiin esille, että Poliisihallituksen roolia muun muassa maassa olon edellytysten valvonnassa tulee vahvistaa. Poliisihallituksen tulisi tuottaa selkeä yhteinen ”pohja tai runko” valvontaa varten (vrt. kuten EMPACT-valvonnassa on). Hanketyöryhmä on tuottanut poliisille valvontasuunnitelman ja kohdekorttien pohjan hankkeen aikana, joten osaltaan tähän kehittämistarpeeseen on jo vastattu.

Yhteistoiminnan ja työn merkittävyyden todentamisen kannalta viranomaiset olivat laajasti sitä mieltä, että valvontatoiminnan jälkeisen tietojenvaihdon tulisi olla nykyistä aktiivisempaa ja oma-aloitteisempaa, ennen kaikkea sen suhteen, että toisille viranomaisille annettaisiin palautetta siitä mihin toimenpiteisiin valvonta johti ja onko jotain, mitä pitäisi seurata jatkossa - sama tiedon välittäminen liittyy myös viranomaisen toiselle lähettämän vihjetiedon lopullisesta merkityksestä. Valvonnan tuloksista tulisi tuottaa viranomaiskäyttöön selkeää tietoa, joissa esitettäisiin asiat ylimalkaisuuden sijaan tarkkoina lukuina. Kuten eräs viranomainen kiteytti kommentissaan:

”Esimerkiksi maahanmuuttoasiain toimikunnan kokouksessa on eri asia puhua asioista ylimalkaisesti kuin tarkkojen lukujen avulla. Täytyy tuoda paremmin esille, miten suurista tai pienistä ongelmista on todellisuudessa kyse.”

Tietojen vaihtamisen osalta joidenkin viranomaisten lakisääteisten tehtävien tarkoituksenmukaisen toteuttamisen kannalta on erittäin tärkeää, että esimerkiksi valvonnan aikana todetuista laiminlyönneistä ja epäkohdista tiedotetaan toista toimivaltaista viranomaista. Esimerkiksi TE-toimistot eivät usein osallistu varsinaisiin valvontatapahtumiin vaan lähinnä antavat tietoa tietopyyntöjen ja tarkastusvinkkien muodossa. Näin ollen muiden viranomaisten tietoon tulleet mahdolliset laiminlyönnit tulisi saattaa heti myös TE-toimiston tietoon, koska tiedolla voi olla suoraa merkitystä TE-toimiston osapäätösharkinnassa (kielteinen osapäätös) sekä ulkomaalaislain 187 §:n mukaisessa työntekijän oleskeluluvan myöntämisestä pidättäytyminen -tapauksissa.

Yhteistoiminnassa tehtävän kohdevalinnan suunnittelussa tulisi huomioida Maahanmuuttoviraston osaaminen nykyistä laajemmin. Vaikka

Maahanmuuttovirasto ei tee kohteissa tapahtuvaa valvontaa, sillä on usein sellaista tietoa, joka voisi olla merkityksellistä kohdevalintoja suunniteltaessa. Maahanmuuttoviraston toiminnan osalta nähtiin, että tulorekisterin tietojen saaminen parantaisi sen valmiuksia suorittaa lupavalvontaa. AVI:n tarkastuskertomusten tekninen/automaattinen siirtyminen UMA-järjestelmän työnantajarekisteriin nähtiin hyvänä asiana

Verohallinto osallistuu eri toimialojen valvontatoimintaan. Verohallinnon toimivallan laajemmassa hyödyntämisessä koettiin kuitenkin olevan käyttämättöä potentiaalia, kuten eräs viranomaisen kuvasi:

”Verohallinto olisi myös hyvä saada mukaan muidenkin alojen kuin rakennusalan valvontaan, kuten esim. ravintola-alan valvontoihin. Poliisil verotyösuojelu yhteistyöllä koko asiasta voisi saada kattavamman kuvan. Veron kautta kassamerkinnot/kassavirta (voisi saada esiin pimeää työtä), työsuojelun kautta palkkaus- ja työaika-asioita ja poliisi olisi mukana mahdolliseen ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäytön selvittelyyn tarkastuksilta saatuihin tietoihin peilaten. Viranomaisten tietoja yhdistelemällä voisi paremmin muodostaa oikeaa ja todellista kuvaa yrityksen tilasta (esim. pimeä työvoima: meille toimitetussa työvuoroluettelossa työntekijä tekee 21pvä viikossa töitä. Vero voisi saada yrityksen kassavirtaan, kassamerkintöihin yms. tiedon, että yritys ei pysty tekemään tuloja 21pvä viikossa työntekijällä ja molempien Veron ja työsuojelun tietoihin perustuen poliisi voisi alkaa paremmin tutkia mahdollista työperäistä hyväksikäyttöä).”

Yhteistoiminnan edellytyksenä viranomaisilla oli hyvin yhtenevät käsitykset etukäteisvalmistelun merkityksestä. Valvonnan suunnittelulle annettiin iso painoarvo. Suunnittelussa tulee tehdä selväksi johtosuhteet ja valmisteluvastuut, jotka linjaavat varsinaisen yhteisvalvonnan lähtökohdat. Eräs viranomaisen kuvasi suunnittelua ja sen ajallisuuden merkitystä seuraavasti:

”Viranomaisen suunnittelee tulevan vuoden ennakkoon tiedossa olevat valvontakohteet syksyisin, jonka yhteydessä olisi mahdollista suunnitella mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti myös moniviranomaisyhteistyössä tehtyä valvontaa. Käytännössä paras malli olisi käydä yhdessä läpi eri toimijoiden kanssa eri valvontamuotoja ja sopia tavoista, joilla moniviranomaistoiminnasta saa parhaan hyödyn.”

Yhteistoiminnan ehtona tunnistettiin tarve säännöllisille moniviranomaisyhteistyöpäiville, jotka toimisivat pitkän aikavälin suunnittelun lähtökohtana. Ne lisäisivät yhteydenpidon sujuvuutta sekä tietoisuutta asioita hoitavien oikeiden henkilöiden löytymiseksi, koska yhteistyön pitää toteutua kussakin organisaatiossa sen eri tasoilla ja tavoittaa käytännön työtä tekevät. Osaltaan tähän tarpeeseen vastataan hankkeessa luodun yhteistoimintamallin avulla.

Alueellisesti viranomaisten tulee kuitenkin järjestää toimintansa heidän toimintaympäristönsä ja resurssien mukaisesti. Alueellisten erojen huomioonnissa vastuu on osaltaan kullakin viranomaisella itsellään, mutta myös viranomaisten yhteistyössä niihin tulee kiinnittää huomiota. Eri viranomaisten johdon osallistaminen on tärkeää, koska omien lakisääteisten tehtävien ohella tapahtuvaan yhteistyöhön tulee voida resursoida aikaa ja saada sille laaja hyväksyntä organisaatiossa.

Alueellisena käytännön toimintaa mahdollistavana vaihtoehtona esitettiin esimerkiksi niin sanotun vastuupoolin perustamista, joka voisi kokousta 2-3 kertaa vuodessa esimerkiksi kokoonpanolla poliisi, ELY-keskus, AVI, Verohallinto, Maahanmuuttovirasto, Rajavartiolaitos. Vastuupooli tai vastaava rakenne voisi toimia moniviranomaisyhteistyöpäivien yhteistyöelimenä.

Toimivallan rajojen ja operatiivisen toiminnan kuvaaminen ja säännöllinen päivittäminen koettiin tärkeäksi – kuka tekee, mitä tekee ja millä oikeuksilla, kun valvontaa suoritetaan käytännössä. Eräänlaisena jatkuvana koulutustarpeena⁴² tunnistettiin eri viranomaisten ymmärryksen ja osaamisen kehittä-

⁴² Ks. myös Koivukari ym. (2022, 315) ”Ihmiskaupasta ja sen lähirikoksista on järjestettävä jatkossa laajemmin ja systemaattisemmin koulutusta rikosprosessin eri toimijoille.” ”Ihmiskauppaa koskevassa rikosprosessitoimijoille suunnatussa koulutuksessa olisi korostettava tarvetta erottaa ihmiskaupan uhrin auttamiseen ja tukemiseen sekä oleskeluluvan saamiseen liittyvät kysymykset ja toimenpiteet rikosprosessista ja sen lopputuloksesta. Myös esimerkiksi oleskelulupaan liittyvien seikkojen erillisyyttä rikosprosessista on syytä koulutuksessa painottaa. Rikosprosessin toimijoille järjestettävässä ihmiskauppaa koskevassa koulutuksessa tulisi antaa myös tietoa ihmiskaupan uhrin erityisasemasta ja uhrille sekä rikosprosessissa että sen ulkopuolella kuuluvasta tuesta. Toisaalta uhrille kuuluvat tukitoimenpiteet pitäisi erottaa rikosprosessista ja rikosprosessin eri vaiheissa tehtävistä ratkaisuksista (esimerkiksi rikosnimikkeen muuttuminen, esitutkinnan lopettaminen tai syyttämättä jättäminen). ” (Emt. 316.)

minen työperäisen hyväksikäytön, ihmiskaupan ja laittoman maahanmuuton tunnistamisessa.

Viranomaisten itsenäisen ja yhteisen toiminnan kehittämistarpeista

- Poliisin sisällä poliisiyksiköiden tulee aktivoida tiedon välittämistä keskusrikospoliisin IHKA-LAMA-toiminnolle ja Helsingin poliisilaitoksen IHKA-tutkintaryhmälle.
- POTI-järjestelmän käyttöä tulisi terävöittää poliisissa, erityisesti kerätyn tiedon aktiivisen tiedon tallentamista POTI-järjestelmään.
- Viranomaisten yhteisen tilannekuvan ylläpitämiseksi tulee aktivoida yhteistä suunnittelua ja valvontatoiminnan jälkeistä tiedonvaihtamista ja palautteen antamista.
- TE-toimistolle tulee saattaa tietoon valvonnan aikana todetut laiminlyönnit ja epäkohdat, jotka voivat vaikuttaa TE-toimiston tekemään osapäätösharkintaan.
- Maahanmuuttoviraston osallisuutta kohdevalvonnan suunnittelussa tulee lisätä ja hyödyntää Maahanmuuttoviraston käytössä olevia tietoja laajemmin.
- Maahanmuuttoviraston lupavalvonnan osana tulorekisteritietojen hyödyntämistä tulisi selvittää lähemmin⁴³.
- Moniviranomaistoiminnan yhteistyöpäivien säännöllinen toteuttaminen (esimerkiksi ”alueelliset vastuupoolit”).
- Koulutustarpeiden säännöllinen selvittäminen ja tarpeellisen koulutuksen järjestäminen.

⁴³ Käytön laajentamista koskeva lakiesitys on tällä hetkellä vireillä valtiovarainministeriön vero-osastolla.

5.2 Eri toimialojen valvonnan kehittämisestä

Toimialojen erityispiirteet voivat rajata valvontaan osallistuvien viranomaisien osallistumista ”kuin huomaamatta”. Tällaisissa tilanteissa ei useimmiten ole osattu riittävästi tunnistaa ja huomioida toisen viranomaisen toimivallan mukaisten tehtävien hoitamisen mahdollisuutta osana yhteisvalvontaa. Esimerkiksi ravintola-alan tarkastuksiin tulisi osallistua niin pelastus- kuin terveystarkastajat. Viranomaiset olivat yhtä mieltä siitä, että valvontaa tulisi kohdentaa kaikille toimialoille, joissa käytetään ulkomaista työvoimaa – ns. perinteisissä valvontakohteissa toistuva käyminen koskettaa vain pientä osaa koko työ- ja elinkeinoelämän kentästä. Eräs viranomainen kuvasi valvontatarpeen laajentamista seuraavasti:

”Valvontaa pitää tehdä tarpeen mukaan kaikille toimialoille (mm. autopesulat/korjaamot, kauneudenhoitoala, hieromot), ei vain mallinnetuille aloille. Uusien alojen (mm. terveydenhoitoala) huomioiminen. Kotitaloustyö.”

Kuten aiemmin todettua, tehokas ja tarkoituksenmukainen valvonta edellyttää toimivaa tiedonvaihtoa viranomaisten kesken. Toistuvasti nousi esille tarve yhteisille säännöllisille palaverille, joissa tietoa voidaan vaihtaa ja jakaa (mm. toimivalta kysymykset, kohdehavainnot jne.) Eräs viranomainen kuvasi esimerkkinä tietoja, jotka edesauttaisivat toimialakohtaisen valvonnan suunnittelua eri toimialoilla:

”Rakennusvalvontaviranomaisella ja Verohallinnolla lienee tietoja rakennushankkeista, urakoitsijoista ja alihankintayrityksistä. Maahanmuuttovirastolla on tietoa kausityöntekijöistä. Ravintoloihin, erityisesti alkoholi- ja elintarvikevalvontaan liittyvää tietoa löytynee AVI:lta.”

Toimialojen erilaisuudet nousivat esille monin tavoin. Erilaisuus edellyttää ymmärrystä valvonnan suuntaamisen reunaehdoista ja käytännön toteuttamisen mahdollisuuksista.

Toimialakohtaisista kehittämistarpeista

- Yleisesti pelastusviranomaisen ja terveystarkastajien osallistamista valvontatoimintaan tulisi lisätä.
- Siivousalalla tunnistettiin, että siivouskohteista tulisi kerätä tietoa siivouspalvelun tilaajan kautta, koska tietojensaanti suoraan siivouspalvelun työnantajalta voi olla haastavaa. Siivousalalla tarkastukset tulisi suunnata erityisesti siivouskohteisiin, joissa työntekijä on läsnä – ei itse siivousalan yrityksen tiloihin, joissa ei työskennellä.
- Hoiva-alalla valvontaa tulisi kohdistaa mm. ikäihmisten perhehoitopaikkoihin.
- Maatalousalalla työntekijöiden majoitusolojen valvonnassa voisi hyödyntää terveystarkastajien osaamista.
- Rakennusalan tarkastuksia tulisi tehdä eri vuorokaudenaikoina. Tällöin olisi mahdollista selvittää laajemmin erilaisten työmaiden työolosuhteita ja vastaavaa. Lisäksi eri vuorokauden aikoina tehtävän valvonnan avulla voisi saada selville työmaan henkilöstön asuinolot, mikäli työnantaja on järjestänyt työntekijöille majoituksen. Majoitusolosuhteiden valvonta velvoittaisi työnantajan osoittamaan, että hänen majoittamilla työntekijöillä on asialliset, riittävän terveelliset ja turvalliset olosuhteet.
- Kuljetusalalla tulisi valvonnassa kiinnittää huomiota liikennepalvelulain aiheuttamiin muutoksiin.
- Ravintola-alan valvonnassa voitaisiin osallistaa kunnan terveystarkastajat yhteisvalvontaan ja parantaa yhteydenpitoa heihin.

5.3 Analyysitoiminnasta, toiminnan jatkuvuudesta ja tiedolla johtamisesta

Viranomaiset olivat laajasti yhtä mieltä siitä, että valvottavia kohteita ja riskitoimialoja on paljon. Tästä syystä kohdevalinnassa ja valvonnan suunnittelussa pitäisi hyödyntää entistä enemmän tiedon analysointia ja yhdistää eri viranomaisien tietoja. Viranomaiset pitivät hyvin tärkeänä, että eri tahojen analyysitoiminnan ja siihen liittyvän yhteistyön tulee olla jatkossa aktiivisempaa

ja yhteistä tilannekuvaa edistävää⁴⁴. Työperäisen maahanmuuton valvonnan yhteistä tietojohtoisuutta tulisi siis edistää.

Tietojenkeruun ja tiedon analysoinnin tulisi olla yhteinen tehtävä. Nykyisin tarkastustoiminta perustuu muun muassa viranomaisille tullessiin vihjeisiin⁴⁵, joita ei kuitenkaan kaikilta toimialoilta välttämättä tule. Jotta riskitoimialojen valvonta olisi tarkoituksenmukaista tulisi myös ”vihjeettömien” toimialojen osalta tehdä analyysia ja tiedonhankintaa valvonnan suuntaamiseksi. Riskiperusteisessa kohdevalinnassa ja -valvonnassa vihjeet ovat yksi osa toiminnan suuntaamisen työvälineitä viranomaisten muun kyvykkyyden lisäksi.

Analyysitoiminta liittyy keskeisesti tietojohtoisuuteen. Eräs viranomaisen kuvaasi tietojohtoisuuden merkitystä yhteistoiminnassa ja siihen liittyvää kehittämistarvetta seuraavasti:

”Mitä enemmän tahoja on mukana, sitä vahvemmin on tarve selkeän johtamisen ja käytännön valvonnan, tiedonvaihdon ja raportoinnin mahdollistavalle toimintamallille: kuka tekee mitäkin ja kenen vastuulla on mitäkin, mitkä asiat kuuluvat usealle taholle ja mitä tämä silloin käytännössä tarkoittaa, missä kohtaa ja laajuudessa tarvitaan toisen apua, missä tehdään etukäteen yhteistyö tai osana valvontapäivää, mitä tietoa kerätään ja miten, kuka raportoi mitäkin, mitä ja miksi raportoidaan, miten saatua tietoa analysoidaan valvonnasta jälkeen.

Yhteistoiminta ei saisi päättyä yksittäisen valvontatapahtuman valmistumiseen. Lähtökohtaisesti näin ei olekaan, mutta viranomaiset kokivat, että toiminnan jatkoaskeleet olivat usein huteria ja epäselviä.

⁴⁴ Ks. myös Kuukasjärvi ym. (2021, 69): ”Viranomaisten tulee kehittää analyysitoimintaa ja analyysitiedon hyödyntämistä sekä varmistaa yhdenmukaisten käytäntöjen toteuttaminen. Analyysitoiminnalle tulisi luoda rakenne ja vastuuttaa analyysitoiminnan hallinta viranomaiselle, joka vastaisi tahollaan moniviranomaisyhteistyön koordinoinnista analyysitiedon osalta.”

⁴⁵ Kuka tahansa henkilö voi toimittaa mm. työsuojelulle vihjeitä työsuojeluhallinnon verkkopalvelun kautta (<https://www.tyosuojelu.fi/harmaa-talous/anna-vihje>), poliisille poliisin verkkosivujen kautta (<https://poliisi.fi/jata-vihje>) tai Verohallinnolle sen verkkosivujen kautta (<https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/yhteystiedot-ja-asiointi/asioi-verkossa/anna-vihje-verovilpista/>).

Tiedon, sen tuottamisen ja käsittelyn kannalta jälkitoimia tulisi kehittää ja muokata sellaisiksi, että valvonnan vaikuttavuudella olisi jatkuvuutta. Valvontatapahtumien jälkeisen ajan osalta analyysitoiminnan manuaalisuutta ja siihen liittyvää kehityspotentiaalia kuvaa seuraava huomio:

”Valvontatapahtumien jälkeisen toiminnan osalta ’jatkoanalyysia’ tulisi kehittää ja seurata yleisesti seurata aktiivisemmin valvonnan jälkeen valittuja kohteita. Nykyisin esimerkiksi tiedonvaihtaminen on hyvin manuaalista, eri järjestelmäyhteyksiä tulisi tarkastella ja kehittää automaatiota ja tiedon yhdistettävyyttä tiedonvaihtamisen mahdollisuuksissa.”

Eri viranomaisilla olevia tietoja tulisi voida koota yhteen ja analysoida hallitusti ja mahdollistaa näin valvonnan suunnitelmallisempi kohdentaminen. Konkreettisenä toimenä esitettiin, että esimerkiksi toimivallan ja tiedonvaihdon lainsäädännöllisten seikkojen osalta voisi laatia käsikirjan tai vastaavan, josta keskeiset tiedot olisivat helposti löydettävissä. Käsikirjan tai vastaavan kirjoittamisessa tulisi huomioida, että tiedon päivittäminen vaatii resursseja ja on vastuutettava jollekin taholle:

”Tietoa varmasti on, mutta se on hajautuneena ´sinne sun tänne´, eikä olemassa oleva tieto tule siksi hyödynnetyksi täysimäärisesti. Tiedon hankkiminen on liian työlästä, eikä välttämättä edes tiedetä, mitä tietoa on saatavissa ja keneltä. Joku ohje tai käsikirja olisi hyvä, missä olisi koottuna, mitä tietoja miltäkin viranomaiselta on saatavissa valvontaa varten ja millä edellytyksin tiedot ovat luovutettavissa.”

Viranomaisten välillä tapahtuvan yhteydenpidon tulee olla mahdollisimman matalan kynnyksen toimintaa. Tiedonvaihtamisen ja tilannekuvan hallitsemisen osalta, mutta myös käytännön suunnittelua helpottavana tai mahdollistavana ratkaisuna viranomaiset esittivät viranomaisten yhteisen, sähköisen tietojen tallennus- ja jakamispaikan eli ”Sharepoint -neukkarin” perustamista, jossa ajantasaista tietoa voitaisiin jakaa aihepiirin osalta. Samassa yhteydessä viranomaiset esittivät riskin, että neukkarista tulee eräänlainen ”tiedon kaatopaikka”, jolloin se ei palvele alkuperäistä tarkoitustaan. Yhteisen neukkarin tiedonhallinnassa tulisi voida myös varmistaa sinne tallennettavan tiedon laatu. Yhteisen neukkarin kokeilua kuitenkin kannatettiin.

Viranomaisten tulisi pitää yllä yhteystietolistaa vähintään alueellisella tasolla, ja jota kukin viranomaisen päivittäisi omalta osaltaan. Eräs viranomaisen tiivistä käytännön näkökulmasta varsin yksiselitteisesti, miten yhteyttä voidaan pitää matalan kynnyksen periaattein:

”Jokaisen viranomaisen/organisaation tulisi nimetä yhdyshenkilöt ja lisäksi osoittaa toiselle viranomaiselle ensisijainen kanava (esim. virkasähköpostiosoite), jolla tulee ottaa yhteyttä.”

Viranomaiset peräänkuuluttivat pitkäjänteisempää ja johdetumpaa toiminnansuunnittelua. Maahanmuuttoasioiden kompleksisen luonteen, joka tässä tarkentuu työperäisen maahanmuuton valvontaan, koettiin vaativan yhteistä strategiaa ja toiminnansuunnittelua⁴⁶, jotka loisivat yhteiset lähtökohdat ja kyvyt vastata perustavanlaatuisiin kysymyksiin, kuten miten ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä Suomessa kitketään ja miten viranomaisten itsenäiset ja yhteiset voimavarat hyödynnetään taloudellisesti, käytännöllisesti ja lainsäädännöllisesti parhaimmalla mahdollisella tavalla. Kaikkien viranomaisten osallistumista ”yhteisen hyvän” edessä peräänkuulutettiin, vaikka varsinainen valvontatoiminta ei kuuluisikaan toimivallan piiriin.

Yhteistoimintaprosessi tulisi pitää alueellisesti virkeänä. Tämä edellyttää, että eri viranomaiset sitoutuvat yhteistapaamisiin, joiden yhteydessä tarkastellaan valvonnan ajankohtaisia asioita ja suunnitellaan yhteistyötä päämäärätietoisesti. Hankkeen lopputuotoksena luotu yhteistoimintamalli pyrkii osaltaan vastaamaan tähän tavoitteeseen tarjoamalla viranomaisten käyttöön mallia, joka rakenteeltaan on sovellettavissa eri alueilla ja erilaisissa viranomaiskoonpanoissa. Keskeistä on, että alueellisen ja paikallisen tason toiminnan tila tulee olla selvä kaikille alueella toimiville keskeisille viranomaisille.

Toiminnan jatkuvuuden kannalta pelkkä viranomaisten yhteisvalvonta ei välttämättä ole ainut ratkaisu vastata työperäisen maahanmuuton lieveilmiöihin. Valvontaa voidaan pitää lähtökohtaisesti reaktiivisena toimintana. Viranomaistoiminnan ennalta ehkäisevään ja mahdollisimman proaktiiviseen toimintaan olisi hyvä myös panostaa ja hallinnollista valvontatoimintaa tulisi

⁴⁶ Ks. myös Kuukasjärvi ym. (2021, 69): ”Toiminnalle tulisi muodostaa poikkihallinnollinen pidemmän aikavälin käytännön valvontatoimintaa ja moniviranomaistyötä ohjaava strategia ja toimintasuunnitelma.”

edistää. Esimerkiksi hallinnollista rikostorjuntaa voisi tarkastella lähemmin aihepiirissä. Yksi viranomaisen kuvasi proaktiivisuuden mahdollisuuksia työperäisen maahanmuuton valvonnassa jo työperäisen oleskeluluvan myöntämisprosessiin liittyen:

”Valvonta ei välttämättä ole ratkaisun avain vaan lupaprosessin uudelleenjärjestely, jolloin epäkohdat tunnistettaisiin myöntöprosessin aikana, ja tällöin niihin voidaan puuttua ennen Suomeen saapumista. Ns. postilaatikkoyhtiöiden kautta hankitut työ- ja oleskeluluvat. Tähän ilmiöön tulisi puuttua voimakkaasti koska se on RL 17:8 mukaista laitto- man maahantulon järjestämistä. Ennaltaehkäisy parasta hakuprosessin aikana.”

Kuten eri yhteyksissä on jo todettu, tilannekuvan luominen ja jakaminen on toiminnan jatkuvuudelle tärkeää. Tilannekuvan osalta niin sanottujen moniviranomaispäivien tai vaikkapa jonkinlaisten ”neljännesvuosi raporttien” luominen ja jakaminen kaikille aihepiirin viranomaisille voisi olla hyväksi.

Analyysitoiminnan, toiminnan jatkuvuuden ja tiedolla johtamisen kehittämistarpeista

- Yhteisen analyysitoiminnan kehittelyä ja hyödyntämisen selvittämistä tulee jatkaa moniviranomaistoiminnan kontekstissa.
- Valvonnan jälkeistä analyysitoimintaa tulisi aktivoida ja hyödyntää tulevien valvontatapahtumien suunnittelussa.
- Toimivallan ja tiedonvaihtamisen ”käsikirjan” kehittämistä ja sen tarkoituksenmukaisuutta tulisi selvittää lähemmin.
- Yhteisen ”neukkarin” tai vastaavan alustan (joka toimisi mm. tiedonvaihtamisen ja analyysitoiminnan kanavana) mahdollisuuksia ja perustamista tulee jatkoselvittää.
- Valvontatoiminta kaipaa pitkäjänteisempää suunnittelua ja johdetumpaa toiminnansuunnittelua. Yhteisen strategian ja toimintasuunnitelman laadintaa tulisi tarkastella lähemmin.
- Hallinnollista valvontaa/rikostorjuntaa tulisi kehittää osana työperäisen maahanmuuton lupaprosessien kehittämistä.

6 Yhteistoimintamalli työperäisen maahanmuuton riskiperusteiselle kohdevalvonnalle

Hyvän yhteistyön kulmakivenä voidaan pitää onnistunutta vuorovaikutusta, jonka myötä eri toimijat saavat omasta näkökulmastaan riittävän tiedon ja ymmärryksen yhteistyön tavoitteista. Viranomaistoiminnassa yhteistoiminta perustuu lainsäädännössä määritettyihin velvoitteisiin, mutta ennen kaikkea myös niin sanottuun organisaatiotasoiseen haluun edistää muiden valtiohallinnon viranomaisten toimintaa oma-aloitteisesti, lisäten samalla toisten viranomaisten toimivallan ymmärrystä ja siten valtiontalouden tehokkuutta.

Hankkeessa kerätyn tiedon ja eri viranomaisten esittämien tarpeiden, tavoitteiden ja kuvatun nykytilan perusteella hanke loi yhteistoimintamallin viranomaisten yhteistyön toteuttamiselle. Yhteistoimintamallin avulla viranomaisyhteistyötä voidaan johtaa hallitusti. Yhteistoimintamalli on laadittu siten, että sen kehykset ovat taipuvia. Mallin tarkoituksena on antaa riittävästi tilaa eri alueiden spesifeille tarpeille ja tavoille, jotka nykytilassa vaikuttavat moniviranomaisyhteistyön toteuttamiseen.

Yhteistoimintamallin tavoitteena on antaa yhteiset lähtökohdat ja niin sanotut tarkastuslistat, joita hyödyntämällä eri maantieteelliset alueet ja viranomaisien muodostamat kokoonpanot voivat toteuttaa yhteistoimintaa siten, että toiminnassa hyödynnettäisiin yhdenmukaisia ja tehokkaita toimintatapoja paikasta riippumatta. Tämä edistää viranomaistoiminnan jatkuvuutta, laatua sekä viranomaistoiminnan kohteena olevien henkilöiden oikeusturvaa.

Yhteistoimintamallissa huomio kiinnittyy riskiperusteisen kohdevalvonnan kontekstiin. Näin ollen mallin prosessikuvauksessa ei kuvata esimerkiksi viranomaisten tekemää hallinnollista ennakoivalvontaa, jälkikäteisvalvontaa tai esitutkintaprosessia ja näihin liittyvää moniviranomaistoimintaa.

Yhteistoimintamallin käyttämisessä on huomioitava, että se ei itsessään saa alkaa hallita prosessina viranomaisten yhteistoimintaa. Mallissa esitetyt vaiheet sisältöineen eivät saisi muodostua eri viranomaisille liian raskaaksi tavalla, että niiden toteuttaminen tuntuisi vievän enemmän käytettävää

työaikaa ja resursseja kuin itse valvontatoiminta ja sillä saavutettava hyöty. Yhteistoimintamallin käyttäminen tulee olla dynaamista ja soveltavaa, esimerkiksi niin sanottuja ”nopeita lähtöjä” malli ei saisi estää.

Seuraavaksi esitellään hankkeessa laadittu yhteistoimintamalli ja sen sisältö. On hyvä muistaa, että yhteistoimintamalli on laadittu työperäisen maahanmuuton riskiperusteisen kohdevalvonnan moniviranomaistoiminnan toteuttamiseen. Spesifistä lähtöasettelusta huolimatta yhteistoimintamalli, sen vaiheet, sisällöt ja tarkastuslistat ovat sovellettavissa ja osaltaan suoraan käytettävissä myös muussa viranomaisten yhteistoiminnassa. Yhteistoimintamalli huomioi ja mahdollistaa tarvittaessa myös kolmannen sektorin osallisuuden mallin eri vaiheissa. Tällöin kuitenkin tulee huomioida mahdolliset salassa pidettävät seikat. Malli esitetään visuaalisesti prosessin eri vaiheiden kuvausten ohessa kuvioissa 3-5 sekä erikseen kokonaisuutena raportin liitteenä 1. Prosessikuvauksissa mallin eri vaiheita on värikoodattu. Värien avulla eri vaiheissa olevat samankaltaiset toiminnot ovat helpommin paikannettavissa. Raportin liitteissä 2 ja 3 esitetään yhteistoimintamallin ruotsin ja englannin kieliset käännökset.

Yhteistoimintamalli perustuu kolmeen vaiheeseen ja näitä edeltävään sekä seuraavaan lakisääteiseen viranomaisten suorittamaan itsenäiseen työhön. Varsinaiset vaiheet yhteistoiminnassa ovat: 1. suunnittelu, 2. toteutus ja 3. palaute ja jälkitoimet.

6.1 Vaihe 1: Suunnittelu

Yhteistoiminnan pohjana on viranomaisten omien lakisääteisten tehtäviensä hoitaminen ja niihin liittyvä muu luonnollinen yhteydenpito ja tietojenvaihtaminen muiden viranomaisten kanssa. Riskiperusteisen kohdevalvonnan yhteydessä viranomaiset keräävät itsenäisesti omaan työhönsä liittyvää kohdetietoa ja suorittavat analyysia niillä resursseilla ja kyvyillä, joita heillä on käytettävissään. Varsinainen valvontatarve voi muodostua kahdella pääasiallisella tavalla, joko yksittäisen viranomaisen esittämällä valvonta-aloitteella tai suunnitellun yhteisvalvonnan kautta.

Viranomaisen esittämän valvonta-aloitteen perustana voi olla yksittäisen viranomaisen tunnistama valvontatarve tai jossain muussa yhteydessä muun valvonnan suunnittelun piirissä tunnistettu tarve. Tällaisia tarpeita voisivat olla esimerkiksi liikkuvaan kausityöhön liittyvät valvontatarpeet, jolloin työtä

tekevät henkilöt ovat vain vähän aikaa maassa (esim. lyhytaikainen työ-/oleskelulupa työperustaisesti). Yksittäisten valvonta-aloitteiden lähtökohtana voidaan pitää nopeita valvontatarpeita, joita ei ole tunnistettu varsinaisen pitkän aikavälin suunnittelun aikana. Näitä ovat esimerkiksi vinkkitietoon perustuvat valvontatarpeet.

Valvonta-aloitteiden ”ulkopuolella” tulisi olla pidemmän aikavälin (esim. vuosi/puoli vuosi) yhteinen suunnittelu ja keskustelu viranomaisten välillä. Tätä voidaan kutsua esimerkiksi vuosikellosuunnitteluksi. Pidemmän aikavälin suunnittelun yhteisvalvonnan lähtökohta mahdollistaa viranomaisille riittävän ajan suunnata omaa resurssisuunnittelua ja tietojen hankintaa asetettujen yhteisvalvontatarpeiden mukaisesti. Suunnitellut yhteisvalvonnat voivat olla käytännössä esimerkiksi teemavalvontoja, laajemmassa kontekstissa suunniteltuja ja toteutettavia kokonaisuuksia, kuten EMPACT-yhteisvalvontoja tai yksittäisen valvonnan jälkibilanteesta tehtyä seuraavan valvonnan suunnittelua. Yhteisvalvonnasta ja sen toteuttamisesta voidaan tehdä myös vuosisuunnittelua viranomaisten kesken. Vuosisuunnittelu voidaan toteuttaa esimerkiksi järjestämällä moniviranomaistoiminta- ja yhteistyöpäiviä.

Valvonta-aloitteen tai pidemmän aikavälin suunnitteluun perustuvan yhteisvalvonnan toteuttamisen suunnittelun jälkeen tulee tehdä valvontakontekstiin suunnattua tiedonvaihtamista ja –jakamista muille viranomaisille. Tässä yhteydessä viranomaisten tulee välittää toisilleen valvonnan tarpeeseen ja tehtyihin havaintoihin liittyvät kuvaukset ja tehdyt analyysitiedot. Tietojen vaihtamisessa tulee huomioida tiedon laatu ja voimassa oleva lainsäädäntö. Tietojen vaihtaminen on tärkeä, ellei jopa kriittinen osa yksittäisten viranomaisten itsenäisissä toimissa. Tiedon avulla viranomaiset valmistautuvat yhteisvalvontaa varten erityisesti varaamalla riittävät resurssit, samalla sovituen yhteistyön osaksi muiden lakisäätteisten tehtäviensä hoitoa.

Suunnittelukokoukseen kutsutaan kaikki ne viranomaiset, joilla arvioidaan olevan oleellista merkitystä valvonnan tavoitteisiin nähden ja/tai joiden itsenäisen toimivallan piiriin kuuluu valvonta/päätöksenteko aihepiirissä. Suunnittelukokouksen koollekutsujana voi toimia esimerkiksi se viranomainen, joka on oman toiminnan ohessa tunnistanut valvontatarpeen tai, kun kyseessä on ennalta suunnitellun ja sovitun valvonnan (vrt. yhteinen vuosisuunnittelu) aloittaminen. Suunnittelukokouksessa tulee käsitellä laajasti kaikkien viranomaisten toimivallan näkökulmasta relevantit käytännön toiminnalliset ja

lainsäädännölliset seikat, jotka määrittävät valvonnan toteuttamista ja tavoiteltua tulosta.

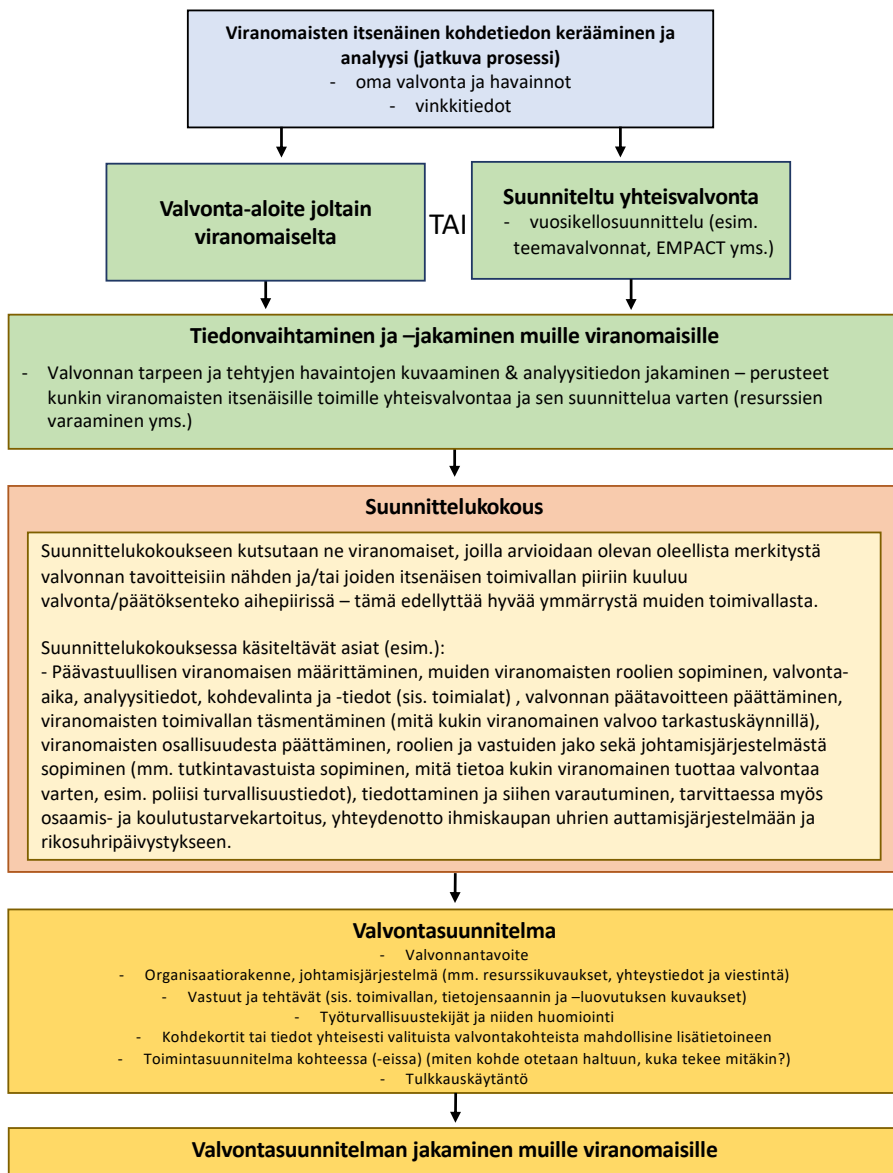
Suunnittelukokouksessa tulisi käsitellä vähintään seuraavat asiakokonaisuudet, joiden ohjaamana laaditaan valvontasuunnitelma ja tehdään viranomaisten itsenäiset resurssivaraukset:

- päävastuullisen viranomaisen määrittäminen ja muiden viranomaisten roolien sopiminen
- valvonta-aika
- analyysitiedot
- kohdevalinta ja -tiedot (sis. toimialat)
- valvonnan päätavoite
- viranomaisten toimivallan täsmentäminen (mitä mikäkin viranomainen valvoo tarkastuskäynnillä)
- viranomaisten osallisuudesta päättäminen, roolien ja vastuiden jako (mm. mitä tietoa kukin viranomainen tuottaa valvontaa varten, esim. poliisin turvallisuustiedot)
- valvonnasta tiedottaminen ja siihen varautuminen
- tarvittaessa myös osaamis- ja koulutustarvekartoitus
- yhteydenotto ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ja rikosuhripäivystykseen

Suunnittelukokouksen sisältöjen käsittelyn jälkeen viranomaiset yhdessä tai valvonnalle sovittu vastuutaho laatii valvontasuunnitelman. Valvontasuunnitelma toimii yhteisten ”pelisääntöjen” dokumenttina, josta tulee ilmetä vähintään seuraavat tiedot:

- valvonnan tavoite
- organisaatorakenne (resurssikuvaukset, yhteystiedot ja viestintä)
- vastuut ja tehtävät (sis. toimivallan, tietojensaannin ja –luovutuksen kuvaukset)
- työturvallisuustekijät ja niiden huomiointi
- kohdekortit tai tiedot yhteisesti valituista valvontakohteista mahdollisine lisätietoineen
- toimintasuunnitelma kohteessa (-eissa) (mm. miten kohde otetaan haltuun, mikä viranomainen tekee mitäkin)
- tulkkaukäytäntö

Laadittu valvontasuunnitelma ja suunnittelukokouksessa käsitellyt asiakokonaisuudet luovat perustan kullekin viranomaiselle tehdä omassa organisaatiossaan tarvittavat toimet valvonnan käytännön toteuttamista varten. Yhteistoiminnan osalta kunkin viranomaisen vastuulla on selvittää/varmistaa valvontaa varten hänelle vastuutetun asian osalta tarvittavat seikat sekä laatia mahdollisesti sovittu ”tuotos” (esim. dokumentti tai muu). Vaiheen 1 sisällöt esitetään prosessikaaviona kuviossa 3.



Kuvio 3. Vaihe 1: Suunnittelu

6.2 Vaihe 2: Toteutus

Yhteisen suunnittelun ja laaditun valvontasuunnitelman pohjalta jokainen yhteisvalvontaan sitoutunut viranomainen aloittaa oman itsenäisen valmistelun ja valmistautumisen valvontaa varten omien olemassa olevien käytäntöjensä mukaisesti⁴⁷. Itsenäisen valmistautumisen jälkeen seuraava askel on itse valvontatapahtuman alla pidettävä valvontakokous. Ajallisesti valvontakokous pidetään käytännössä samana päivänä tai muutoin ajallisesti lähellä valvonnan toteuttamista. Valvontakokouksen järjestää päävastuullinen viranomainen, joka koordinoi ja vastaa valvonnan kokonaisuudesta ennalta suunnitelluin, sovituin tai määrätyin perustein.

Valvontakokouksessa käydään läpi laadittu valvontasuunnitelma ja sen ajantasaisuus. Valvontakokous on toisinto suunnittelukokouksen sisällöistä. Tavoitteena on varmistaa toiminnan perusteet ja käytettävissä olevat resurssit sekä selkeyttää valvonnan toimintasuunnitelma kaikille osallistuville viranomaisille. Tässä yhteydessä on hyvä kerrata eri viranomaisten käytännön toimenpiteet ja niihin liittyvät toimivaltakuvaukset ja tiedonsaannin tarpeet. Valvontakokouksessa tuodaan esille mahdolliset muutokset ja niiden vaikutukset aiemmin suunniteltuun.

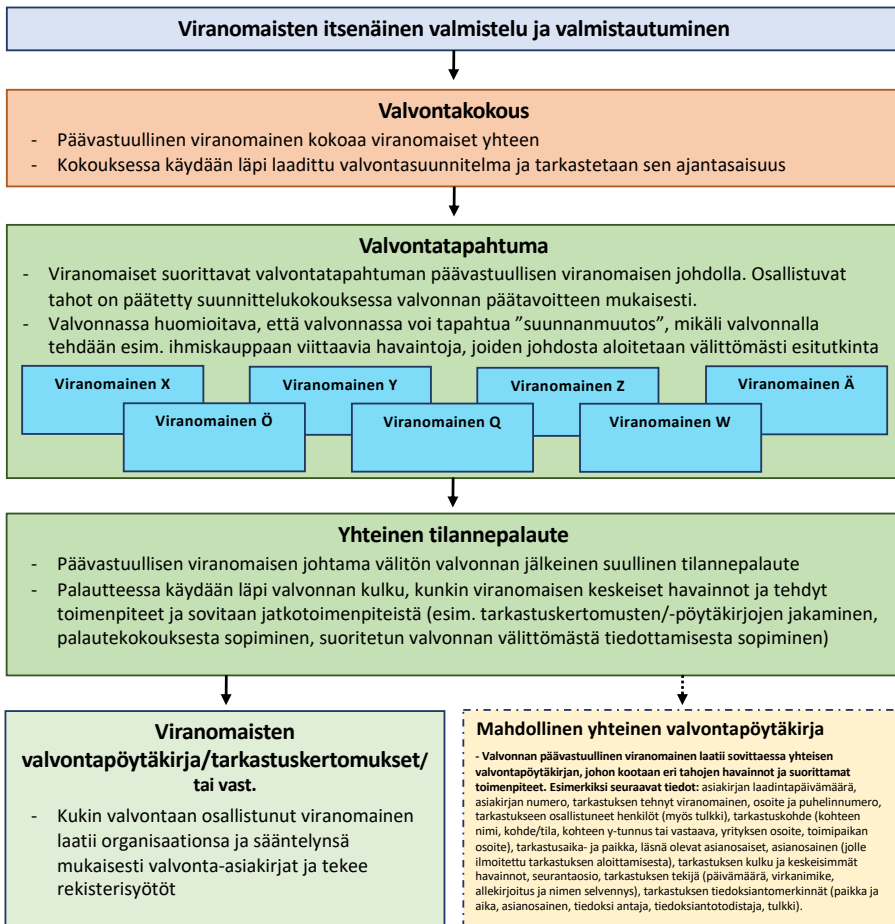
Valvontakokouksen jälkeen viranomaiset suorittavat yhteisvalvonnan. Valvonnassa on hyvä varautua niin sanotun ”suunnan muutoksen” mahdollisuuteen. Suunnan muutoksella tarkoitetaan, että valvonnan alkuperäinen tavoite voi muuttua hetkessä, jos valvonnalla todetaan esimerkiksi rikoksen tunnusmerkkejä (esim. ihmiskauppa yms.), jotka edelleen johtavat esimerkiksi välittömiin esitutkinnan suojaamisen tarpeisiin tai pakkokeinoihin. Tällöin toiminnassa tulee huomioida myös asianosaisten uhrien suojeleminen ja saattaminen avun piiriin, muun muassa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä. Valvonnan yhteydessä viranomaiset voivat jakaa tietoa työntekijän oikeuksista ja velvollisuuksista mobiiliapplikaation avulla toisille viranomaisille ja työntekijöille.

⁴⁷ Tässä yhteydessä raportissa ei käydä seikkaperäisesti eri viranomaisen itsenäistä valmistautumista.

Yhteisvalvonnan jälkeen päävastuullinen viranomainen kokoaa osallistuneet tahot yhteen yhteistä tilannepalautetta varten. Tilannepalautteessa jokainen valvontaan osallistunut viranomainen kertoo suorittamansa toimenpiteet, tekemänsä havainnot yleisesti, mahdolliset jatkotoimet ja muut sellaiset seikat, jotka voivat olla merkityksellisiä toiselle viranomaiselle tai muutoin yhteistoinnalle.

Lähtökohtaisesti kukin viranomainen laatii oman organisaationsa ja sääntelynsä nojalla valvonnasta pöytäkirjan, valvontakertomuksen, tarkastuspöytäkirjan tai vastaavan. Erikseen sovittaessa tai tarpeen vaatiessa viranomaiset voivat laatia myös yhteisen valvontapöytäkirjan⁴⁸, johon voidaan koota eri tahojen havainnot ja suorittamat toimenpiteet. Tilannepalautteen yhteydessä viranomaiset sopivat tarkastuskertomusten tai -pöytäkirjojen jakamisesta ja tiedonvaihdamisesta toimenpiteidensä sekä havaintojensa osalta. Tilannepalautteen yhteydessä viranomaiset sopivat yhteisen palautekokouksen ajankohdasta ja toteuttamistavasta sekä viranomaisen tuottaman viestinnän laadusta ja laajuudesta valvonnan jälkeisenä aikana. Vaiheen 2 sisällöt esitetään prosessikaaviona kuviossa 4.

⁴⁸ Yhteiseen valvontapöytäkirjaan kirjattavia asioita esim.: asiakirjan laadintapäivämäärä, asiakirjan numero, tarkastuksen tehnyt viranomainen, osoite ja puhelinnumero, tarkastukseen osallistuneet henkilöt (myös tulkki), tarkastuskohde (kohteen nimi, kohde/tila, kohteen y-tunnus tai vastaava, yrityksen osoite, toimipaikan osoite), tarkastusaika- ja paikka, läsnä olevat asianosaiset, asianosainen (jolle ilmoitettu tarkastuksen aloittamisesta), tarkastuksen kulku ja keskeisimmät havainnot, seurantaosio, tarkastuksen tekijä (päivämäärä, virkanimike, allekirjoitus ja nimen selvennys), tarkastuksen tiedoksiantomerkinnot (paikka ja aika, asianosainen, tiedoksi antaja, tiedoksiantotodistaja, tulkki).



Kuvio 4. Vaihe 2: Toteutus

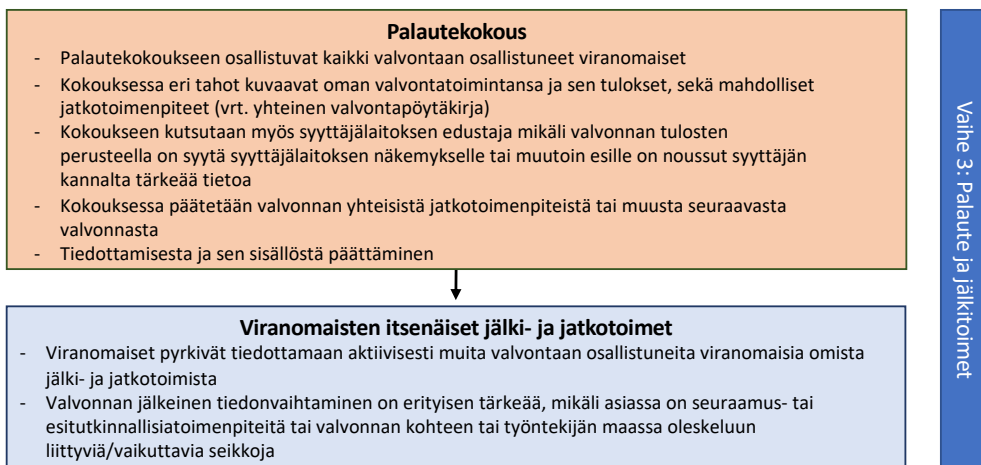
6.3 Vaihe 3: Palaute ja jälkitoimet

Yhteinen palautekokous järjestetään erikseen sovittavana ajankohtana. Palautekokouksen päätavoitteena on jakaa kokemuksia yhteistoiminnasta ja kertoa valvonnassa esille nousseiden asioiden jatkotoimenpiteistä. Palautekokoukseen tulee osallistua kaikki valvonnassa mukana olleet tahot. Palautekokouksessa kukin viranomainen kuvaa oman valvontatoimintansa ja sen tulokset, sekä mahdolliset jatkotoimenpiteet. Tarvittaessa palautekokoukseen kutsutaan myös syyttäjälaitoksen edustaja, mikäli esimerkiksi valvonnan tulosten perusteella syyttäjälaitoksen näkemys on nopeasti tarpeellinen, tai esille on muutoin noussut syyttäjälaitoksen toiminnan kannalta tärkeää

tietoa. Palautekokouksessa päätetään valvonnan yhteisistä jatkotoimenpiteistä, valvonnasta tiedottamisesta ja sen sisällöstä sekä mahdollisesti seuraavasta valvonnasta.

Palautekokous voi olla osa viranomaisten yhteistä vuosisuunnittelua, jonka johdosta tilaisuudessa voidaan myös käsitellä laajemmin yhteistoimintaa ja sen tulevia askelia. Palautekokous voidaan sovellettuna toteuttaa esimerkiksi yhteisen tilannepalautteen yhteydessä muun muassa sellaisissa tilanteissa, joissa viranomaisten yhteistoiminta on hyvin vakiintunutta.

Palautekokouksen jälkeen on luonnollista, että kukin viranomainen palaa suorittamaan itsenäiset jälki- ja jatkotoimensa yhteisvalvonnassa sovittujen vastuiden ja laissa säädettyjen tehtäviensä mukaisesti. Vaiheen 3 sisällöt esitetään prosessikaaviona kuviossa 5.



Kuvio 5. Vaihe 3: Palaute ja jälkitoimet

7 Yhteenveto

Tässä raportissa on kuvattu moniviranomaisyhteistyötä ja sen nykytilaa työperäisen maahanmuuton valvonnassa ja työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan torjunnassa. Yhteistyössä havaittuja hyviä käytäntöjä ja haasteita sekä mahdollisia toiminnan kehityskohteita on tarkasteltu keskeisten työvoimaintensiivisten toimialojen, sekä maantieteellisten alueiden näkökulmasta. Hankkeessa kehitettiin moniviranomaistoimintaa varten riskiperusteisen kohdevalvonnan yhteistoimintamalli sekä mobiiliapplikaatio, joka on tarkoitettu ulkomaalaisille henkilöille, jotka oleskelevat tai hakeutuvat Suomeen työperäisesti. Tässä luvussa kuvataan tiivistetysti hankkeen keskeiset tulokset ja esitetään suositukset jatkotoimenpiteiksi.

7.1 Moniviranomaistoiminnassa tehtävän kohdevalvonnan nykytila

Työperäisen maahanmuuton hyväksikäytön ja ihmiskaupan piirissä korostuu onnistunut moniviranomaisyhteistyö. Ilmiöiden kompleksisuuden johdosta viranomaisten itsenäiseen toimivaltaan liittyvien tehtävien sujuva hoitaminen yhteisinä valvontatapahtumina edellyttää käsitystä viranomaistoiminnan vaikuttavuudesta. Yleisesti viranomaisten yhdessä tehtävää valvontatoimintaa voidaan jakaa kahden eri tavoitetason suunnassa. Tavoitetasot eivät ole kuitenkaan kiinteitä malleja, vaan ne lähinnä kuvaavat niitä vaikutuksia ja tarpeita, joita tuloksekas viranomaistyö saa eri aikaväleihin kuvattuna aikaan.

Lyhytkestoisen vaikuttamisen tavoitteena on keskeyttää laitton toiminta, suorittaa maasta poistamisen toimenpiteet tehokkaasti, ohjata uhri ihmiskaupan auttamisjärjestelmän piiriin, suorittaa laadukas esitutkinta ja mahdollinen syyteharkintaan saattaminen sekä toimeenpanna mahdolliset taloudelliset seuraamukset. Pitkäkestoisen vaikuttamisen tavoitteet ovat samat kuin lyhytkestoisessa vaikuttamisessa, mutta toiminta vaatii laajaa tiedonhankintaa ja moniviranomaisyhteistyötä sekä esitutkinta- ja syyttäjyhteistyötä.

Lyhytkestoinen vaikuttaminen voi tapahtua yksittäisen valvontatapahtuman seurauksena, mutta pitkäkestoinen vaikuttaminen vaatii enemmän resursseja, kuten yhteistä tutkintaryhmää, asiantuntija-apua (esitutkintaviranomaiset,

ELY-keskus, AVI, Verohallinto, Maahanmuuttovirasto, Traficom) ja yhteistä toiminnan suunnittelua ja johtamista, jotta tavoitellut pitkäaikaiset vaikutukset ovat saavutettavissa. Vaikuttavuuden arviointia tulisi tehdä yhteisvalvonnan intressin määrittelyn yhteydessä. Tällöin tulisi sopia ja tehdä kaikille selväksi, millaista vaikuttavuutta valvonnalla ja yhteistoiminnalla yleisesti tavoitellaan. Tämä edesauttaisi valvonnan tuotosten kykyä palvella eri viranomaisia mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla.

Moniviranomaistoiminnan suunnittelussa ja toteuttamisessa tuleekin huomioida kattavasti se, miten eri viranomaiset voivat antaa oman panoksensa eri vaikuttamisen tasoihin. Tässä yhteydessä toiminta tarvitsee johtajuutta ja koordinaatiokyvykkyyttä. Vaikka muuttuva toimintaympäristö ja työ- ja elinkeinoelämän omatahtisuus voivat haastaa yhdessä valtionhallinnon sisäisten kehittämistarpeiden (mm. resursointi ja talous) moniviranomaisyhteistyön toteuttamista, laajassa kuvassa olisi suotavaa, että viranomaistoiminta toimisi pitkäkestoisen vaikuttamisen tavoittein.

Ulkomaalaisasioiden hoitaminen kuuluu lakisääteisenä tehtävänä usealle viranomaiselle. Näitä viranomaisia ovat muun muassa poliisi, Rajavartiolaitos, aluehallintoviranomaiset (AVI), työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimisto), Verohallinto, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskus), Maahanmuuttovirasto, ulkoasiainhallinto ja Vastaanotto- ja järjestelykeskukset sekä säilöönottoyksiköt. Näiden lisäksi muutkin viranomaiset voivat tehdä omia tehtäviään hoitaessaan tärkeitä havaintoja, joita voidaan hyödyntää moniviranomaistoiminnassa.

Viranomaiset tekevät yhteistyötä jo nykyisinkin usealla kokoonpanolla, mutta sekä yhteistyön että tiedonvaihdon lisäämistä toivottiin edelleen. Yhteisvalvontaa tulisi edeltää etukäteistietojen hankinta kohteesta ja niiden analyysi. Etukäteistietoja voi kertyä eri viranomaisten toiminnan yhteydessä tai esimerkiksi vinkkitietojen perusteella. Tietoa tulee analysoida, jotta riskiperusteinen kohdevalvonta olisi tehokasta. Laadukkaan analyysin toteuttaminen edellyttää paitsi riittäviä resursseja, myös tarvittavaa substanssiosaamista, esimerkiksi työperäisen hyväksikäytön eri muotojen ja asteiden tuntemista.

Suunnittelu on olennainen osa yhteisvalvonnan onnistunutta toteuttamista. Asiantuntijat näkivät tärkeänä paitsi toiminnan selkeän koordinoinnin, myös johtovastuiden täsmentämisen. Odotettavissa olevista tutkintajärjestelyistä

tulisi sopia mahdollisimman yksityiskohtaisesti etukäteen, jos se vain on mahdollista. Yhteisvalvonnan näkökulmasta onkin tärkeää, että toiminta on selkeästi roolitettu, ja toisen viranomaisen toiminta tunnetaan jo ennalta. Etenkin henkilöiden vaihtuessa toimintamalleja ja käytänteitä tulee kerrata, jotta osaamisvaje ei hankaloita yhteistyötä.

Hankkeessa kuullut asiantuntijat nostivat esille myös yhteistyön ongelmakohtia. Keskeisimpiä esille tulleita haasteita olivat muun muassa viranomaistoiminnan erillisuus, puutteet lainsäädännön tuntemuksessa, rajoitteet tietojenvaihdossa, tietojärjestelmien kankeus ja puutteet yhteisen toiminnan suunnittelussa sekä valvonnan jälkitoimien hoitamisessa. Viranomaisten omien lakisääteisten ydintehtävien kerrottiin vievän usein siinä määrin aikaa, että yhteistoiminta ja valvonta voivat jäädä niin sanotusti ulkokehälle. Ratkaisuna tähän esitettiin yhteistoiminnasta tarkemmin sopimista viranomaisten kesken.

Viranomaisten toimivallan koettiin pääosin olevan riittävää suorittaa tarkoituksenmukaista riskiperusteista kohdevalvontaa. Poliisitoiminnan näkökulmasta erityisenä haasteena kuitenkin esitettiin sellaiset tilanteet, joissa valvottavan yrityksen ”kotiosoitteeksi” oli ilmoitettu kotirauhansuojan piiriin kuuluva osoite. Tällöin valvontaa voi olla vaikea kohdistaa tilaan, mikäli poliisilla ei ole asiassa pakkokeinolain mukaisia edellytyksiä suorittaa toimenpiteitä kotirauhansuojan piirissä. Tätä ulottuvuutta tulisikin tarkastella lähemmin tulevan lainsäädäntötyön yhteydessä.

Jotta valvonnassa tunnistettu hyväksikäyttö tai muu rikosperusteinen epäkohta voidaan tutkia tarkoituksenmukaisesti ja prosessiekonomisesti järkevästi, tulee asia saattaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa esitutkintaprosessiin. Mikäli esitutkinnan aloittaminen viivästyy, on mahdollista, että asianomistaja poistuu maasta, hyväksikäytöstä epäilty työnantaja vaikeuttaa osaltaan asian selvittämistä esimerkiksi todistusaineistoa hävittämällä tai vaikuttamalla asiaan kuuluvien henkilöiden halukkuuteen puhua asiasta. Viranomaisten toiminnan ripeydessä tulee huomioida aktiivisesti myös uhrin näkökulma.

Jotta viranomaisyhteistyö toimisi mahdollisimman tehokkaasti, on olennaista, että jokaisen roolit ja vastuut on kuvattu ja ymmärretty selkeästi ja valvontakohteessa toiminta on johdonmukaista. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi hankkeessa luotiin yhteistoimintamalli, joka kattaa kolme vaihetta: suunnittelu, toiminta ja jälkitoimet. Yhteistoimintamalli kuvataan lähemmin luvussa 6.

Hankkeessa esitetty kokonaiskuva työperäisen maahanmuuton riskiperusteisen kohdevalvonnan nykytilasta muodostettiin laaja-alaisella viranomaisien osallistamisella. Seuraavassa esitetään keskeisimmät huomiot nykyisistä työtavoista, moniviranomaisyhteistyön tärkeistä elementeistä ja sitä vaikeuttavista tekijöistä sekä erilaisista kehittämistarpeista.

Taulukko 1. Yhteenveto viranomaisten nykyisistä työtavoista

Keskeisiä huomioita nykyisistä työtavoista	Riskiperusteisessa kohdevalvonnassa tehtävälle moniviranomaisyhteistyölle tärkeitä elementtejä	Riskiperusteisessa kohdevalvonnassa tehtävää moniviranomaisyhteistyötä vaikeuttavia tekijöitä
<ul style="list-style-type: none"> • Työsuojelutarkastajien erityisosaamista hyödynnetään työnantajan velvollisuuksien valvonnassa. • Viranomaisilla on käytössä erilaisia yhteyshenkilötoimintatapoja, joiden avulla viranomaisten tehtyistä havainnoista ja mahdollisista tutkimustapyyynnöistä ilmoitetaan keskitetysti yhdyshenkilölle eri viranomaisessa. • Poliisi jakaa alueellisia yhteystietolistoja ja ohjeita siitä, missä muodossa laittoman työn teon epäilystä ilmoitetaan poliisille. 	<ul style="list-style-type: none"> • Riittävien etukäteistietojen hankkiminen kohteesta. • Tietojen analysointi ennen valvontatapahdumaa yksittäisen viranomaisen toimesta tai yhdessä muiden viranomaisten kanssa. • Riittävän substanssiosaamisen varmistaminen: työperäisen hyväksikäytön eri muodot ja asteet. • Kohdevalvonnan huolellinen ennakkosuunnittelu. • Yhden viranomais tahon hallinnoima ja johtama valvontaisku. • Valvonnan operatiivisen johtamisen keskittäminen poliisille. 	<ul style="list-style-type: none"> • Viranomaistoiminnan erillisuus. • Puutteet ja eroavaisuudet lainsäädännön tuntemuksessa/tulkinnassa. • Rajoitteet tietojenvaihdossa (esim. tiedon oma-aloitteinen luovuttaminen voi olla kiellettyä, tai sitä ei ole erikseen säädetty, vaikka toisella viranomaisella tietoa pyytäessään olisi oikeus saada se). • Tietojärjestelmien kankeus. • Toisen viranomaisen toimivallan tuntemus rajoittunutta. • Salassapitosäännösten ongelmat.

Keskeisiä huomioita nykyisistä työtavoista	Riskiperusteisessa kohdevalvonnassa tehtävälle moniviranomaisyhteistyölle tärkeitä elementtejä	Riskiperusteisessa kohdevalvonnassa tehtävää moniviranomaisyhteistyötä vaikeuttavia tekijöitä
<ul style="list-style-type: none"> • Analyysitoiminnassa hyödynnetään tu-lorekisterissä sekä UMA:ssa olevia tietoja sekä esimerkiksi HTSY:n tuottamia analyysipalveluja, joissa yhdistellään eri rekisterien tietoja. • Hyödynnetään keskusrikospoliisin IHKALAMA toiminnon analyysipalveluja. • Keskusrikospoliisi ja AVI ovat määritelleet sähköpostiosoitteet, joihin tiedot tai vinkit toimitetaan. • TE-toimistot lähettävät AVI:lle tarkastusvinkkejä huomatesaan epäselvyyksiä tai muita laiminlyöntejä ulkomaisen työntekijän työsuhteessa. • AVI:n tarkastajat voivat liittää tarkastuskertomukset suoraan UMA:an. 	<ul style="list-style-type: none"> • Valvonnasta tiedottaminen syyttäjälaitokselle. • Tulkkien käyttäminen (mielellään läsnäolevana, vähintään puhelintulkkauksena). • Ennako- ja valvontatiedon jatko-työhyödyntämisestä ja muista jatkotoimenpiteistä sopiminen. • Uhri-näkökulman huomiointi ja auttavien tahojen palveluista kertominen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tiedon käyttötarkoitussidonnaisuus. • Yhteistoiminnan puuttuvat rakenteet. • Tiedonvaihdon henkilösidonnaisuus. • Puutteelliset ohjeistukset eri viranomaisissa. • Viranomaisten henkilöstön vaihtuvuus ja mahdollinen osaamisvaje. • Vastuunjako eri viranomaisten kesken suhteessa kunkin viranomaisen omaan toimivaltaan. • Suuri työkuormitus. • Jaettujen käytäntöjen puute. • Puutteellinen resurssien kohdennus (resurssivaje/yliresursointi). • Valvontaiskujen toteutuksen aikatauluongelmat. • Jälkitoimien epäselvä määrittely.

Taulukko 2. Yhteenveto viranomaisten esittämistä kehittämistarpeista

Viranomaisten itsenäisen ja yhteisen toiminnan kehittämistarpeista	Toimialakohtaisista kehittämistarpeista	Analyysitoiminnan, toiminnan jatkuvuuden ja tiedolla johtamisen kehittämistarpeista
<ul style="list-style-type: none"> • Poliisin sisällä poliisiyksiköiden tulee aktivoita tiedon välittämistä keskusrikospoliisin IHKA-LAMA-toiminnolle ja Helsingin poliisilaitoksen IHKA-tutkintaryhmälle. • POTI-järjestelmän käyttöä tulisi terävöittää poliisissa, erityisesti kerätyn tiedon aktiivisen tiedon tallentamista POTI-järjestelmään. • Viranomaisten yhteisen tilannekuvan ylläpitämiseksi tulee aktivoita yhteistä suunnittelua ja valvontatoiminnan jälkeistä tiedonvaihtamista ja palautteen antamista. 	<ul style="list-style-type: none"> • Yleisesti pelastusviranomaisen ja terveystarkastajien osallistamista valvontatoimintaan tulisi lisätä. • Siivousalalla tunnistettiin, että siivouskohteista tulisi kerätä tietoa siivouspalvelun tilaajan kautta, koska tietojensaanti suoraan siivouspalvelun työnantajalta voi olla haastavaa. Siivousalalla tarkastukset tulisi suunnata erityisesti siivouskohteisiin, joissa työntekijä on läsnä – ei itse siivousalan yrityksen tiloihin, joissa ei työkennellä. • Hoiva-alalla valvontaa tulisi kohdistaa mm. ikäihmisten perhehoitopaikkoihin. 	<ul style="list-style-type: none"> • Yhteisen analyysitoiminnan kehittelyä ja hyödyntämisen selvittämistä tulee jatkaa moniviranomaistoiminnan kontekstissa. • Valvonnan jälkeistä analyysitoimintaa tulisi aktivoita ja hyödyntää tulevien valvontatapahtumien suunnittelussa. • Toimivallan ja tiedonvaihtamisen ”käsikirjan” kehittämistä ja sen tarkoituksenmukaisuutta tulisi selvittää lähemmin. • Yhteisen ”neukkarin” tai vastaavan alustan (joka toimisi mm. tiedonvaihtamisen ja analyysitoiminnan kanavana) mahdollisuuksia ja perustamista tulee jatko selvittää.

Viranomaisten itsenäisen ja yhteisen toiminnan kehittämistarpeista	Toimialakohtaisista kehittämistarpeista	Analyysitoiminnan, toiminnan jatkuvuuden ja tiedolla johtamisen kehittämistarpeista
<ul style="list-style-type: none"> • TE-toimistolle tulee saattaa tietoon valvonnan aikana todetut laiminlyönnit ja epäkohdat, jotka voivat vaikuttaa TE-toimiston tekemään osapäätösharkintaan. • Maahanmuuttoviraston osallisuutta kohdevalvonnan suunnittelussa tulee lisätä ja hyödyntää Maahanmuuttoviraston käytössä olevia tietoja laajemmin. • Maahanmuuttoviraston lupavalvonnan osana tulorekisteritietojen hyödyntämistä tulisi selvittää lähemmin. • AVI:jen tuottamien tarkastuskertomusten automaattisen siirtymisen mahdollisuuksia osaksi UMA-järjestelmän tietoja tulisi selvittää lähemmin. 	<ul style="list-style-type: none"> • Maatalousalalla työntekijöiden majoitusolojen valvonnassa voisi hyödyntää terveystarpeiden osaamista. • Rakennusalan tarkastuksia tulisi tehdä eri vuorokaudenaikoina. Tällöin olisi mahdollista selvittää laajemmin erilaisten työmaiden työolosuhteita ja vastaavaa. Lisäksi eri vuorokauden aikoina tehtävän valvonnan avulla voisi saada selville työmaan henkilöstön asuinolot, mikäli työnantaja on järjestänyt työntekijöille majoituksen. Majoitusolosuhteiden valvonta velvoittaisi työnantajaa osoittamaan, että hänen majoittamilla työntekijöillä on asialliset, riittävän terveelliset ja turvalliset olosuhteet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Valvontatoiminta kappaa pitkäjänteisempää suunnittelua ja johdetumpaa toiminnansuunnittelua. Yhteisen strategian ja toimintasuunnitelman laadintaa tulisi tarkastella lähemmin. • Hallinnollista valvontaa/rikostorjuntaa tulisi kehittää osana työperäisen maahanmuuton lupaprosessien kehittämistä.

Viranomaisten itsenäisen ja yhteisen toiminnan kehittämistarpeista	Toimialakohtaisista kehittämistarpeista	Analyysitoiminnan, toiminnan jatkuvuuden ja tiedolla johtamisen kehittämistarpeista
<ul style="list-style-type: none"> • Moniviranomais-toiminnan yhteistyöpäivien säännöllinen toteuttaminen (esimerkiksi ”alueelliset vastuupoolit”). • Koulutustarpeiden säännöllinen selvittäminen ja tarpeellisen koulutuksen järjestäminen. Asia todettu aikaisemmin (UMA:n työnantajarekisteri). 	<ul style="list-style-type: none"> • Kuljetusalalla tulisi valvonnassa kiinnittää huomiota liikennepalvelulain aiheuttamiin muutoksiin. • Ravintola-alan valvonnassa voitaisiin osallistaa kunnan terveystarkastajat yhteisvalvontaan ja parantaa yhteydenpitoa heihin. 	

7.2 Viranomaisten yhteistoimintamalli, tiedonjakaminen ja ennalta estävään työhön tarkoitettu mobiiliapplikaatio

Hankkeessa luotiin yhteistoimintamalli moniviranomais-toiminnassa suoritettavaan riskiperusteista kohdevalvontaa varten työperäisen maahanmuuton valvonnassa. Hankkeessa kehitettyä yhteistoimintamallia tulisi testata ja arvioida käytännössä. Ilman käytännön testaamista malli voi jäädä vain kauniiksi ajatukseksi. Mallin testaaminen tulee raportoida, sen toimivuutta arvioida ja tarvittaessa myös jatkokehittää. Mallin testaaminen tulisi tehdä eri viranomaisten vastuualueilla esimerkiksi hankkeessa käytetyn aluejaon (ks. aluejako luku 1.2) pohjalta, jotta sen sovellettavuudesta tulisi kattavasti tietoa.

Yhtenä mahdollisuutena mallin testaamiseksi voitaisiin käyttää Poliisiammattikorkeakoulun harjoitusalueita. Poliisiammattikorkeakoulun harjoitusalue mahdollistaa hyvin erilaisten moniviranomaiskokoonten ja skenaarioihin perustuvan yhteisharjoittelun. Yhteisen kohdevalvonnan osalta harjoitusalue mahdollistaisi myös koulutuksellisen ulottuvuuden, kun mallin testaamisen yhteydessä voitaisiin kouluttaa eri viranomaisten henkilöstöä

”kouluttajien kouluttamisen”-hengessä. Mallin testaamiseen ja yhteistoiminnan harjoittamiseen osallistuneet tahot voisivat viedä koulutuksen aihepiirit organisaatioihinsa ja edelleen kouluttaa oman organisaationsa henkilöstöä aihepiirin tiimoilta.

Hankkeen aikana toteutettujen työpajojen myötä pystyttiin kehittämään viranomaisten keskinäistä kanssakäymistä. Työpajojen järjestämisen aikana muodostuneet alueelliset yhteystietolistat jaettiin työpajoihin osallistuneille viranomaisille. Tällä pyrittiin vastaamaan tunnistettuun tarpeeseen tuntee toinen viranomainen paremmin ja mahdollistaa hankkeen jälkeistä yhteydenpitoa. Tässä yhteydessä on syytä huomioida, että hankkeessa muodostunut yhteystietojen kokonaisuus on henkilösidonnaista, eikä täten täytä hankkeessa tunnistettua perimmäistä tarvetta yhteystietolistalle, joka olisi päivitettävissä ja ajantasainen.

Viranomaisten yhteystietolistojen ylläpidossa tunnistettiin merkittäviä haasteita, esimerkiksi ajantasaisuuden osalta. Hankkeeseen osallistuneet viranomaiset eivät osanneet kuvata tällaiselle ajantasaiselle yhteystietolistalle paikkaa, johon kaikilla toimintaan osallistuvilla viranomaisilla olisi pääsy. Jotta ajantasainen yhteystietolista toimisi käytännössä tulisi siinä olla aktiivinen päivittämisfrekvenssi. Tämä vaatisi poikkihallinnollista sopimista eri viranomaisten välillä. Hanke suosittaa, että sellaisen yhteisen tietotalustan selvittämistyötä jatketaan, joka voisi toimia viranomaisten yhteystietojen alustana.

Hankkeessa ei tunnistettu moniviranomaistoiminnassa nyt olemassa olevaa ja käytettävää sähköistä tallennuspaikkaa tai sellaista alustaa, jota voisi hyödyntää tai soveltaa tiedonhallintaan liittyvissä tarpeissa ja kehittämiskohteissa. Mahdollisina ratkaisuuina ehdotettiin, että UMA-järjestelmän soveltuvuutta tällaiseksi yhteisjärjestelmäksi jatkoselvitetäisiin, koska lähes kaikilla viranomaisilla on oman toimivaltansa mukaisissa tehtävissä jo olemassa oleva pääsy järjestelmään⁴⁹. Toisena vaihtoehtona esitettiin tietoturvallisen pilvipalvelun käyttämistä, mutta tämän osalta hankkeessa ei todettu valmista ratkaisua.

⁴⁹ Ks. myös Kuukasjärvi ym. (2021, 50).

Yksittäisten viranomaisten tulisi selvittää käytössä olevien järjestelmien ja tietovarantojen soveltuvuus hankkeen aihepiiriin mukaisen tiedon hallintaan. Esimerkiksi poliisin sisäisen toiminnan kehittämiseksi on muodostettu erillinen IHKA-SharePoint-neukkari. Neukkarin tarkoituksena on muun muassa mahdollistaa poliisilaitosrajat ylittävä kommunikaatio ja toimia yhteisenä alustana, joka edistää tilannekuvatoimintaa, lisää valtakunnallisesti saatavilla olevaa ihmiskauppaan liittyvää tietoa sekä parantaa tiedonvälitystä.

Tiedonvaihtoa valvottavista kohteista eri viranomaisten kesken tulisi edelleen tehostaa. Osaltaan tässä hankkeessa muodostettu yhteistoimintamalli mahdollistaa käytännön työssä sovellettuna vuorovaikutuksen lisäämistä eri viranomaisten välillä.

Ulkomaisten työvoiman hyväksikäyttöä ja etenkin selvimpiin ihmiskauppaepäilyihin tulisi luoda niin sanottu nopean linjan malli, jossa työsuojeluviranomainen, poliisi ja syyttäjät toimivat nopeasti, jotta asianosaiset saadaan kuulluksi esimerkiksi ennen kuin asianosaiset ehtivät poistua maasta.

Hankkeen aikana tuotettua mobiiliapplikaatiota tulisi testata. Applikaatiolle tulisi tehdä ”asiakkaan polun” mukainen testaus, jotta sen sisällöstä, ymmärrettävyydestä ja vaikuttavuudesta saataisiin tietoa. Mobiiliapplikaatiota tulisi myös jakaa ulkomaalaisille työntekijöille kohdevalvonnan yhteydessä.

7.3 Hankkeiden yhteistyöstä ja tiedon hyödyntämisestä

Tämän hankkeen aihepiiriin läheisesti kuuluvia hankkeita ja muita selvityksiä on ollut tai on käynnissä useita⁵⁰. Lisäksi aihepiiristä on tehty tutkimusta

⁵⁰ Mm. Pekkarinen ym. (2021) *Selvitys ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunnan menettelyistä eri maissa*; Raunio ym. (2022) *Ulkomaisten työvoiman hyväksikäytön ehkäisy. Viranomaistyön tuen tarpeet ja tietokatveet*; Kuukasjärvi ym. (2021) *Selvitys tietojenvaihdon ja analyysitoiminnan katvealueista työperäisen maahanmuuton valvonnan moniviranomaisyhteistyössä*; Roth & Luhtasaari (2021) *Suomi torjuu ihmiskauppaa. Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma*. Lisäksi vuosina 2021-2023 AVI:n toteuttama ja käynnissä oleva *Työsuojeluhallinnon analyysitoiminnan kehittäminen ja uusien toimintamallien luominen moniviranomaisyhteistyön tarpeisiin*-hanke, joka kuuluu Harmaan talouden torjunta ja talousrikollisuuden torjuntaohjelman 2020-2023 hankekokonaisuuteen (hanke 4.1k).

viranomaistoiminnan ja elinkeinoelämän toiminnan kehittämisen alueilla⁵¹. Työperäisen maahanmuuton hankkeilla on hyvin tiiviit rajapinnat, sillä ne osallistavat aineistonhankinnassa (haastattelut, kyselyt, työpajat, seminaarit yms.) samoja viranomaisia, mutta myös yksityisiä tahoja sekä kolmatta sektoria.

Rajatussa aihepiirissä kuten työperäinen maahanmuutto on tunnistettavissa yhteistoiminnallista potentiaalia hanke- ja projektityössä. Erityisesti aineiston keruun yhteydessä, kun asiaa katsotaan osallistettavien viranomaisten näkökulmasta, olisi tarkoituksenmukaisempaa ja talous- ja resurssipoliittisesti kestävämpää, että viranomaisten ei tarvitsisi ”hypätä työpajasta toiseen”. Hanketyössä, esimerkiksi harmaan talouden toimenpideohjelman hankkeiden käytännön toteuttamisessa voitaisiin keskustella siitä voisiko hankkeiden aineistojenhankintaa yhdistää ja täten keventää viranomaisten osallistumisvaadetta tai -edellytystä. Eri hankkeiden ja selvitystöiden kokonaiskoordinaatiota tulisikin selventää. Koordinaation parantaminen vähentäisi muun muassa moninkertaista eri hankkeissa tehtävää aineistonhankintaa ja keventäisi näin eri viranomaisille osallistumisista aiheutuvaa kuormitusta.

Koska aihepiiriin äärellä on viime vuosina julkaistu runsaasti, joko tutkimuksellista tai kehittämishankkeissa julkaistua tietoa, tulisi näitä aineistoja tarkastella yhdessä. Jo olemassa olevasta aineistosta ja tiedosta tulisi tehdä meta-analyysia, jossa niiden havaintoja, tunnistettuja kehittämistarpeita ja suosituksia tarkasteltaisiin kokonaisuutena, selvittäen samalla, kuinka ne esimerkiksi ovat konkreettisesti jalkautuneet osaksi viranomaistoimintaa. Jatkossa hankkeissa olisi hyvä olla sisäänrakennettuna jalkautussuunnitelma aikaansaannosten viemiseksi osaksi viranomaisten operatiivista toimintaa. Toisin sanoen tavoiteltavat muutokset tulisi määritellä ja seurata onnistumista muutosten toteuttamisessa.

⁵¹ Mm. Jokinen (2020) *Miten puuttua työperäiseen ihmiskauppaan ja hyväksikäyttöön? Onnistuneen tutkinnan edellytykset*. Ylinen ym. (2020) *Työperäisen ihmiskaupan paljastaminen. Tutkintaopas esitutkintaviranomaisille ja tarkistuslista työsuojeluviranomaisille*; Lietonen & Ollus (2018) *Opas yrityksille ja työnantajille riskienhallintaan erityisesti alihankintaketjuissa – Työvoiman hyväksikäytön ja ihmiskaupan ennaltaehkäisy Suomessa*.

7.4 Toimenpidesuosituksset

Edellä yhteenvedossa on tiivistetty hankkeen keskeisiä tuloksia, joiden perusteella ehdotetaan seuraavia suosituksia jatkotoimenpiteiksi:

- Hankkeessa kehitettyä yhteistoimintamallia tulisi testata ja arvioida käytännössä.
- Viranomaiset tulisi sitouttaa toimimaan yhteisen toimintamallin ja sen asettamien yleisten reunaehtojen mukaisesti.
- Hankkeessa tuotetun mobiiliapplikaation loppukäyttäjiltä tulisi kerätä palautetta sovelluksen käytettävyydestä ja hyödyllisyydestä. Arviointi tulisi tehdä niin sanotun ”asiakkaan polun” mukaisessa asetelmassa. Mobiiliapplikaatiota tulisi jakaa aktiivisesti kohdevalvonnan yhteydessä ulkomaalaisille työntekijöille.
- Yhteisvalvonnassa havaittavien selkeiden ihmiskaupparikosten tutkinnan osalta tulisi selvittää ja mahdollisuuksien mukaan kehittää niin sanottu nopean linjan malli.
- Viranomaisten yhteystiedot ja muut viranomaistoiminnassa tarpeelliset, ei-julkiset tiedot tulisi tallentaa yhteiseen tietovarantoon tai -alustaan. Mahdollisen pilvipalvelun käyttämisen mahdollisuudet tulisi selvittää.
- Rahoitettujen ja käynnissä olevien hankkeiden ja selvitystöiden kokonaiskoordinaatiota tulisi selventää.
- Tuotetun tiedon ja käytännön toimenpiteiden vaikuttavuudesta tulisi tehdä meta-analyysi, jonka yhteydessä eri hankkeissa tehtyjä havaintoja, tunnistettuja kehittämistarpeita ja annettuja suosituksia tarkasteltaisiin kokonaisuutena, selvittäen samalla, kuinka ne ovat konkreettisesti jalkautuneet osaksi viranomaistoimintaa. Hankkeissa tulisi olla sisäänrakennettu jalkautussuunnitelma aikaansaannosten viemiseksi osaksi viranomaisten operatiivista toimintaa.
- Viranomaisten tietojenvaihtamisen ja toimivaltakeinojen tarpeita tulisi tarkastella työperäisen maahanmuuton valvonnan kontekstissa lähemmin ulkomaalaislain kokonaisuudistamisen yhteydessä. Esimerkiksi nykytilassa poliisi ei pysty kohdistamaan valvontaa tilaan, joka on kotirauhan suojaama alue ilman pakkokeinolain mukaisia olosuhteita. Viranomaisten tarkastusoikeuden laajentamista muihin kuin julkisrauhan suojan piiriin kuuluviin tiloihin taikka muihin paikkoihin tulisi tarkastella lähemmin.

Lähteet

Finnwatch (2022). *Pääurakoitsijoiden ihmisoikeusvastuu urakkaketjuissa*. Haettu: <https://finnwatch.org/fi/julkaisut/rakennusala>.

Hautala, Matti (2020). *Ulkomaalaisten alipalkkaus harmaan talouden ilmiönä Suomessa - oikeustapausanalyysi*. Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö, selvitys 5/2020. Haettu: https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2020_05-ulkomaalaisten-alipalkkaus-harmaan-talouden-ilmi%C3%B6n%C3%A4.pdf.

Harmaa talous & talousrikollisuus (12.4.2022). *Joka viidenneltä tarkastetulta työpaikalta löytyi viime vuonna ulkomaalainen työntekijä, jolla ei ollut oikeutta tehdä työtä Suomessa*. Artikkel. Haettu: <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/ajankohtasista/#jokaviidennelta>.

Jokinen, Anniina & Pekkarinen, Anna-Greta & Mäkelä, Veikko & Korkeakangas, Saija & Ollus, Natalia & Näsi, Roosa (2021). *Hyväksikäytöstä reiluun työelämään. Selvitys ulkomaalaistaustaisten ihmiskaupan uhrien työllisyyspalveluiden järjestämisestä Suomessa*. HEUNI julkaisusarja 96, HEUNI.

Jokinen, Anniina (2020). *Miten puuttua työperäiseen ihmiskauppaan ja hyväksikäyttöön? Onnistuneen tutkinnan edellytykset*. Policy Brief 3. HEUNI.

Jokinen, Anniina & Ollus, Natalia (2014). *“TUULIKAAPISSA ON TULIJOITA”: Työperäinen ihmiskauppa ja ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttö ravintola- ja siivouspalvelualueilla*. HEUNI Publication Series No. 76, HEUNI.

Koivukari, Kristiina & Korkka-Knuts, Heli & Mahmood, Venus & Melander, Sakari (2022). *Ihmiskauppa ja sen lähirikokset. Säännösten soveltamiskäytäntö*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:18. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Kuukasjärvi, Kimmo & Rikkilä, Saana & Kankaanranta, Terhi (2021). *Selvitys tietojenvaihdon ja analyysitoiminnan katvealueista työperäisen maahanmuuton valvonnan moniviranomaisyhteistyössä*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 139. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.

Lietonen, Anni & Ollus, Natalia (2018). *Opas yrityksille ja työnantajille riskienhallintaan erityisesti alihankintaketjuissa – Työvoiman hyväksikäytön ja ihmiskaupan ennaltaehkäisy Suomessa*. HEUNI Publications Series No. 88a, HEUNI.

Maahanmuuttovirasto (26.1.2022). *Maahanmuuton tilastot 2021: Ennätysmäärä haki oleskelulupaa työn perusteella*. Tiedote. Haettu: <https://migri.fi/-/maahanmuuton-tilastot-2021-ennatysmaara-haki-oleskelulupaa-tyon-perusteella>.

Martikainen, Tomi & Kärkkäinen, Olavi (2021) *Ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyvät velvoitteidenhoidon riskit Työnantajat ja heidän työntekijänsä*. Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö, selvitys 4/2021. Haettu: https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/laajuus/kuvat-videot-ja-tiedostot/2021_04-ulkomaisen-ty%C3%B6voiman-k%C3%A4ytt%C3%B6n-liittyv%C3%A4t-velvoitteidenhoidon-riskit.pdf.

Pekkarinen, Anna-Greta & Jokinen, Anniina & Rantala, Annareetta & Ollus, Natalia & Näsi, Roosa (2021). *Selvitys ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunnan menettelyistä eri maissa*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:55. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

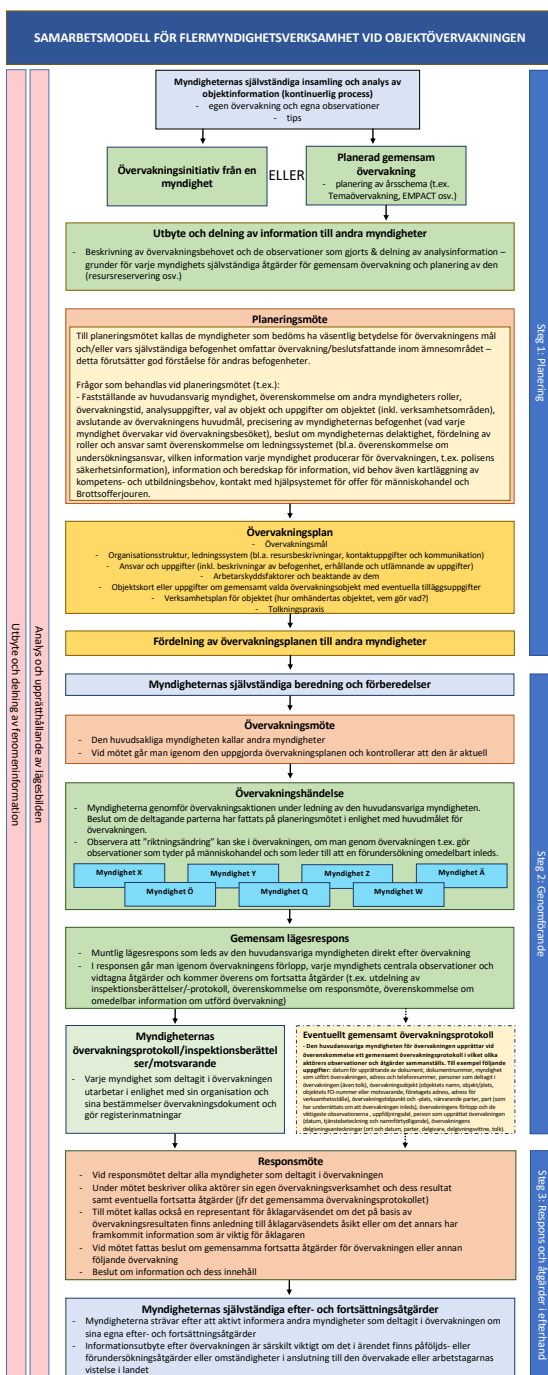
Raunio, Mika & Ahvenainen, Toni & Vanhanen, Sari (2022). *Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisy. Viranomaistyön tuen tarpeet ja tietokatveet*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:2. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Roth, Venla & Luhtasaari, Mia (2021). *Suomi torjuu ihmiskauppaa. Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma*. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2021:5. Helsinki: Oikeusministeriö.

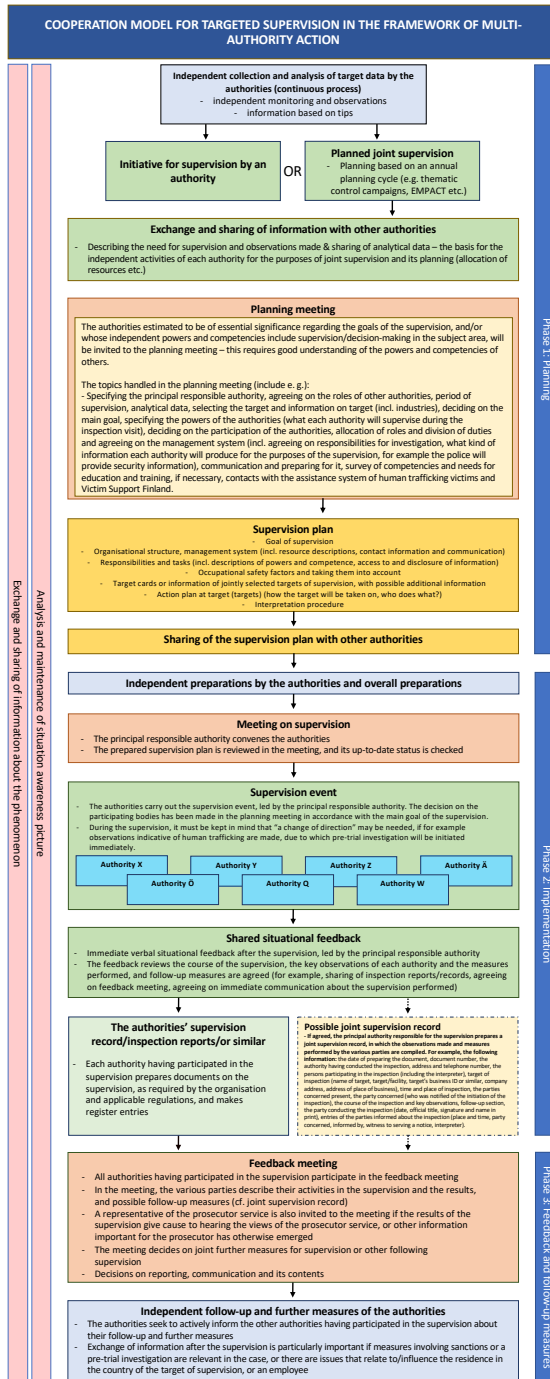
Traficom (27.11.2021). *Taksiliikenteen valvontaisku osoitti puutteita Helsingissä*. Tiedote, Traficom. Haettu: <https://www.traficom.fi/fi/ajankohtaisia/taksiliikenteen-valvontaisku-osoitti-puutteita-helsingissa>.

Ylinen, Pekka & Jokinen, Anniina & Pekkarinen, Anna-Greta & Ollus, Natalia & Jenu, Katja-Pia & Skur, Thomas. (2020). *Työperäisen ihmiskauppan paljastaminen. Tutkintaopas esitutkintaviranomaisille ja tarkistuslista työsuojeluviranomaisille*. HEUNI Publication Series No. 95b, HEUNI.

Liite 2. Samarbetsmodell för flermyndighetsverksamhet vid objektövervakningen.



Liite 3. Cooperation model for targeted supervision in the framework of multi-authority action.



Liite 4. Hankkeen työpajojen ennakkotehtävä

Ennakkotehtävän kysymykset

Vastausohjeet:

- Vastatkaa kunkin kysymyksen alla olevaan avovastauskenttään.
- Avovastauskentät ovat skaalautuvia, joten vastaustilaa on riittävästi käytössä.

Teema 1: Yhteistyön kriittiset- ja menestystekijät, alueen erityispiirteet

1a. Kuvailkaa alueellanne käytössä olevaa moniviranomaistoiminnan yhteistoimintamallia työperäisen maahanmuuton valvonnan piirissä. Kuvailkaa myös organisaationne lakisääteiset tehtävät ja käytännön suoritustavat, joita teidän tulee suorittaa valvontakohteissa.

Kysymys 1a vastauskenttä:

1b. Mitkä ovat teidän mielestänne tärkeimpiä tekijöitä, jotta käytännötoiminta onnistuu mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti? Kuvailkaa myös toimivia ja hyviä käytänteitä, joita toteutetaan alueellanne tällä hetkellä.

Kysymys 1b vastauskenttä:

1c. Kuvailkaa yhteistyön ”sudenkuoppia” eli niitä haasteita, jotka vaikeuttavat kokemuksestanne viranomaisten yhteistyötä.

Kysymys 1c vastauskenttä:

1d. Miten kehittäisitte yhteistyötä? Millainen olisi teidän mielestänne paras malli suunnitella, valmistella ja toteuttaa moniviranomaisyhteistyössä tehtäviä valvontatapahtumia?

Kysymys 1d vastauskenttä:

1e. Millaisia alueellisia haasteita olette kokeneet valvontatoiminnassa? Miten alueellenne tyypillisiä erityispiirteitä tulisi huomioida paremmin tai tarkoituksenmukaisemmin kohdevalvonnassa?

Kysymys 1e vastauskenttä:

Teema 2: Toimialojen erityispiirteet (tarkasteltavat toimialat:

ravintola-ala, siivousala, maatalous- ja kasvihuoneala, luonnonmarjatalous, kuljetusala, rakennusala)

Hankkeessa tarkastellaan erityisesti seuraavia toimialoja: *ravintola-ala, siivousala, maatalous- ja kasvihuoneala, luonnonmarjatalous, kuljetusala, rakennusala*). Mikäli alueellanne on joitain erityisiä toimialoja, jotka "nousevat" esille, niin kuvaillkaa niitä kysymyksen 2d kohdalla.

2a. Kuvaillkaa toimialoittain hyviä käytäntöjä, jotka edesauttavat onnistunutta käytännön valvontatoimintaa.

Kysymys 2a vastauskenttä:

2b. Millaisia haasteita olette kokeneet eri toimialojen valvonnan osalta?

Kysymys 2b vastauskenttä:

2c. Miten parantaisitte moniviranomaistoimintaa eri toimialojen valvonnan piirissä?

Kysymys 2c vastauskenttä:

2d. Kuvailkaa muita toimialoja ja niiden erityispiirteitä, jotka alueellanne edellyttävät valvontatoimintaa tai tutkinnallista panosta.

Kysymys 2d vastauskenttä:

Teema 3: Tapausesimerkit

3. Kuvailkaa työssänne ilmenneitä tilanteita ja tapauksia, jotka liittyvät työperäisen maahanmuuton hyväksikäyttöön. Kuvailkaa myös viranomaisten näkökulmasta sitä, miten yhteistyönne onnistui näissä tapauksissa ja miten kehittäisitte vastaisen tilanteen varalta toimintaa.

Kysymys 3 vastauskenttä:

Teema 4: Muut huomioitavat asiat

4. Onko jotain sellaista muuta asiaan liittyvää, joka tulisi huomioida kohdevalvontaan ja viranomaisten yhteistyöhön liittyen?

Kysymys 4 vastauskenttä:

Kuviot

Kuvio 1. Hankkeessa käytetty aluejako ja työpajoihin osallistuneet organisaatiot

Kuvio 2. Työperäisen maahanmuuton piirissä toimivia viranomaisia

Kuvio 3. Vaihe 1: Suunnittelu

Kuvio 4. Vaihe 2: Toteutus

Kuvio 5. Vaihe 3: Palaute ja jälkitoimet

Taulukot

Taulukko 1. Yhteenveto viranomaisten nykyisistä työtavoista

Taulukko 2. Yhteenveto viranomaisten esittämistä kehittämistarpeista

Työperäisen maahanmuuton riskiperusteinen kohdevalvonta edellyttää useiden viranomaisten välistä yhteistyötä. Tässä raportissa tarkastellaan viranomaisten yhteistyönä tehtävää työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan torjuntaa, eri viranomaisten lakisääteisiä tehtäviä ja niiden käytännön ilmentymistä työperäisen maahanmuuton yhteydessä. Raportissa esitellään yhteistoimintamalli moniviranomaistoiminnassa tapahtuvalle riskiperusteiselle työperäisen maahanmuuton kohdennetulle valvonnalle. Yhteistoimintamalli kattaa keskeisimpien työvoimaintensivisimpien toimialojen erityispiirteet ja soveltuu käytettäväksi eri osissa maata.

Raportissa esitettävät havainnot ja tulokset pohjautuvat laajaan empiriseen aineistoon, joka kerättiin osallistamalla eri viranomaisia alueellisesti järjestetyissä työpajoissa, syventävissä jälkipuintiseminaareissa sekä kartoittamalla eri viranomaisten kokemuksia kirjallisten ennako-tehtävien avulla.

Raportti tuottaa monipuolisen näkemyksen työperäisen maahanmuuton riskiperusteisesta kohdevalvonnasta ja sen edellyttämästä moniviranomaisyhteistyöstä. Esitelty yhteistoimintamalli palvelee viranomaisyhteistyön kehittämistä myös muissa asiayhteyksissä.

