

VALTIONEUVOSTON PERIAATEPÄÄTÖS
9.3.2023

VALTIONEUVOSTON PERIAATEPÄÄTÖS
STRATEGIAKSI TYÖPERÄISEN HYVÄSIKÄYTÖN EHKÄISEMISEKSI JA TORJUMISEKSI

Valtioneuvoston strategia työperäisen hyväksikäytön ehkäisemiseksi ja torjumiseksi

Johdanto

Suomi on ulkomaisen työvoiman käytön ja tarpeen osalta kiihtyvän muutoksen tilassa. Tilanteeseen vaikuttavat paitsi Suomen väestörakenteen ennustettu tulevaisuus myös Suomea laajemmat kehityskulut. Tilastokeskuksen (2021) väestöennusteen 2021–2070 mukaan Suomen väkiluvun kasvua vuoteen 2034 saakka ylläpitää nettomaahanmuutto, minkä jälkeen väkiluku kääntyy laskuun.¹ Ikärakenteen muutos luo haasteita huoltosuhteeseen, työvoiman riittävyyteen sekä julkisen talouden kestävyyskantaan. Näihin haasteisiin voidaan osittain vastata nykyistä korkeammalla nettomaahanmuutolla. Ulkomaisen työvoiman tarve koskettaa lähes kaikkia aloja, joskin realistinen potentiaali kansainväliseen rekrytointiin vaihtelee.

Ulkomaisen työvoiman kasvaneen tarpeen lisäksi toimintaympäristöön vaikuttaa tällä hetkellä myös esimerkiksi Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa. Sodan maailmanlaajuiset vaikutukset sekä kasvava inflaatio aiheuttavat lisäksi huolta niin globaalin talouden kuin kotitalouksienkin näkökulmasta, ja vaikuttavat siten todennäköisesti myös muuttoliikkeisiin. Sodan ja sen vaikutusten lisäksi ilmaston- ja ympäristömuutoksen seurauksena on odotettavissa kasvavaa pakotettua muuttoliikettä.

Lisääntyvä ulkomaisen työvoiman käyttö ja kasvavat muuttoliikkeet haastavat suomalaisen yhteiskunnan varautumaan myös näiden kehityskulkujen kielteisiin tai haitallisiin seurauksiin, jotka voivat näkyä esimerkiksi ihmiskuljetuksen, ihmiskaupan ja haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten hyväksikäytön riskinä sekä harmaan talouden ja talousrikollisuuden lisääntymisenä. Näitä riskejä on pyrittävä ehkäisemään ja torjumaan mahdollisimman tehokkaasti jo ennakkollisesti paitsi inhimillisen kärsimyksen vähentämisen vuoksi myös siitä syystä, että työperäisen hyväksikäytön, ihmiskaupan ja talousrikosten jälkikäteen selvittäminen ja tutkiminen on kallista ja aikaa vievää.

Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön, ihmiskaupan, harmaan talouden ja talousrikollisuuden vastainen toiminta on vaikuttavinta silloin, kun se on poikkihallinnollista ja kokonaisvaltaista. Työssä on esimerkiksi viranomaisten toimintaedellytysten lisäksi otettava huomioon myös maahan työtä tekemään saapuvien ja heidän perheidensä koko elämänpiiri ja tarpeet, kuten keinot kotoutumisen ja maahan asettautumisen tukemiseksi, peruspalveluiden, koulutuksen ja opetuksen vahvistamiseksi sekä pitkäjänteisen asuntopolitiikan kehittämiseksi.

Hyväksikäytön ja ihmiskaupan vastaisessa työssä on tärkeää tehostaa keinoja, joilla ehkäistään epäkohtia ja puututaan havaittuihin epäkohtiin ja haasteisiin. Samalla tärkeää on panostaa myös sellaisiin pitkän aikavälin laaja-alaisiin keinoihin, joilla voidaan vahvistaa maahan saapuvien yhteiskuntaan osallistumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja syrjintää. Hyväksikäytön torjunnan lähtökohtana tulee olla se, että suomalaiselle yhteiskunnalle, demokratialle ja oikeusvaltiolle keskeiset tavoitteet yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta ja sisäisen turvallisuuden edistämisestä toteutuisivat myös muuttoliikkeiden kasvaessa.

¹ [Tilastokeskus \(2021\). Suomen virallinen tilasto \(SVT\): Väestöennuste.](#)

Jaoston tehtävät

Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla toimiva ulkomaalaisten työntekijöiden ja yrittäjien työehto- ja lupavalvonta-asioiden neuvottelukunta asetti maaliskuussa 2022 työperäisen hyväksikäytön vastaisen jaoston. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman ohjausryhmä antoi 25.1.2022 jaostolle tehtäväksi valmistella työperäisen hyväksikäytön ehkäisyn pitkän aikavälin strategian ja toimintasuunnitelman.

YK:n yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti HEUNI sai huhtikuussa 2022 toimeksiannon työ- ja elinkeinoministeriöltä laatia ehdotus ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön vastaiseksi strategiaksi ja toimintasuunnitelmaksi työperäisen hyväksikäytön vastaiselle jaostolle. HEUNI:n ehdotuksen ja muun käytettävissä olevan kirjallisuus- ja tutkimusaineiston perusteella jaosto on valmistellut strategian.

Jaostossa on edustettuna työvoiman hyväksikäytön torjuntaan osallistuvat viranomaiset; poliisi, työsuojeluviranomainen, Maahanmuuttovirasto, TE-toimistot, ELY-keskus, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, Yhdenvertaisuusvaltuutettu, sisäministeriö, verohallinto, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, ulkoministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö. Jaostossa on myös työmarkkinajärjestöjen edustus ja jäsenistössä on edustettuna Suomen Yrittäjät, Rakennusliitto, STTK, Kunta- ja hyvinvointialue työnantajat KT, Maaseudun Työnantajaliitto MTA, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Teollisuusliitto, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK. Jaostoon kuuluu myös Rikosuhripäivystyksen edustaja. Jaoston puheenjohtajana toimii valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori Venla Roth oikeusministeristöstä ja sihteerinä Nea Brandt työ- ja elinkeinoministeriöstä.

Jaoston tavoitteena oli tiivistää tässä vaiheessa hallituskautta erityisesti sellaiset suositukset ja kehittämissuositukset, joiden edistäminen edellyttää jaoston näkemyksen mukaan rakenteellisista viranomaistoiminnan kehittämistä, resursseja tai poliittista keskustelua ja päätöksentekoa. Ehdotukset on jaoteltu niin, että niistä käy ilmi, vaatiiko toimenpiteen toteuttaminen lainsäädäntömuutoksia, resursseja vai viranomaisten toimintatapojen muutoksia. Tarkempaan työperäisen hyväksikäytön vastaiseen toimintasuunnitelmaan ja yksityiskohtaisempiin toimenpideohjelmiin on jaoston näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista palata vuonna 2023 pidettävien vaalien jälkeen poliittisesti linjatulla tavalla.

Ajankohtaiset ilmiöt työperäisessä hyväksikäytössä

Viime vuosina on paljastunut ennätysmäärä työperäistä hyväksikäyttöä. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaiksi on vuonna 2022 otettu 178 henkilöä, jotka ovat joutuneet työperäisen ihmiskaupan uhreiksi Suomessa. Vuonna 2021 asiakkaiksi otettiin 48 henkilöä ja vuonna 2020 määrä oli 78 asiakasta. Vielä vuonna 2019 luku oli 33 henkilöä. Poliisin tilastojen mukaan työperäisestä hyväksikäytöstä (ihmiskauppa, törkeä kiskonta, kiskonnantapainen työsyryntä) kirjattiin valtakunnallisesti vuosina 2021 ja 2022 yhteensä 323 rikosilmoitusta.

Rikosuhripäivystyksen ihmiskaupan ja sen lähirikosten uhrien erityistukipalvelun asiakkaiksi otettiin vuonna 2022 510 henkilöä, joista yli 85 % oli työperäisen hyväksikäytön uhreja. Vuonna 2021 uusia asiakkaita oli 220. Vuosilta 2019 ja 2020 ei ole tarkkaa tilastointia, mutta silloinkin asiakkaita on tullut noin 200 per vuosi. Vuosina 2019-2021 noin 70-75 % uusista asiakkaista olivat kokeneet työperäistä hyväksikäyttöä. Tilastoista käy ilmi, että määrät ovat kasvavia ja on olemassa vielä paljon uhreja, jotka hakeutuvat tukitoimien piiriin, mutta

eivät syystä tai toisesta tee rikosilmoitusta tai ole yhteydessä viranomaisiin. Tilannetta kuvaa myös hyväksikäytön uhrien parissa työskentelevien ns. Neliapilajärjestöjen² kokoama tilastotieto, jonka mukaan järjestöjen vuonna 2022 tunnistamista ihmiskaupan uhreista jopa 78 % oli kokenut työperäistä hyväksikäyttöä, ja järjestöjen tunnistamien uhrien hyväksikäyttötilanteista niinkin paljon kuin 94 % oli tapahtunut Suomessa. Jälkimmäinen luku pitää sisällään myös muut hyväksikäytön muodot kuin työperäisen hyväksikäytön.

Työnteon tapojen muuttuminen ja uudet työn muodot kuten työstä laskuttaminen laskutuspalvelun kautta ja alustojen kautta tehtävä työ luovat uudenlaisia työllistymismahdollisuuksia, joita toisaalta epärehelliset toimijat pyrkivät myös hyväksikäyttämään. Esimerkiksi yrittäjyydeksi naamioitu työsuhde on ilmiö, jossa työnantaja tarkoituksellisesti hämärtää työ- ja toimeksiantosuhteen välistä rajaa ja siirtää velvollisuuksiaan työntekijälle, usein työntekijän tätä ymmärtämättä. Ilmiö näkyy voimakkaasti esimerkiksi rakennusalalla ja siivousalalla.³ Työntekijät saattavat tietämättään toimia yrittäjinä. Suomessa ansiotarkoituksessa tehtävää työtä on mahdollista tehdä vain joko yrittäjänä tai työsuhteisena työntekijänä. Suomen lainsäädäntö ei tunne kolmatta työnteon kategoriaa tai yrittäjyyden ja työsuhteen välimallia, vaan työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 1 §:ssä säädetään työsuhteen perustunnusmerkeistä, joiden avulla ratkaistaan työntekosuhteen oikeudellinen muoto.

Syksyllä 2022 uutisoitiin myös laajoista rikosepäilyistä marja-alalla. Hyväksikäytölle altistavia tekijöitä ovat muun muassa lyhyt maassa olo, työpaikkojen syrjäinen sijainti ja kerääjien riippuvuus marjayrityksestä. Työperäiseen hyväksikäyttöön liittyvät ilmiöt elävät ja muuttuvat koko ajan. Tämän vuoksi hyväksikäytön vastaista työtä tekevien viranomaisten tulee kyetä reagoimaan muuttuvaan toimintakenttään joustavasti.

Hyväksikäytön ehkäisy osana työvoiman maahanmuuton edistämistoimia

Työvoiman hyväksikäytön poikkihallinnollinen ehkäiseminen ja torjunta ovat jo aikaisemmin olleet eri muodoissa mukana ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa Suomen ensimmäisen ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman hyväksymisestä 2005 lähtien. Työvoiman hyväksikäyttöä on ehkäisty ja torjuttu myös harmaan talouden vastaisilla toimilla vuodesta 1996. Vuosina 1997, 2006 ja 2017 hyväksytyissä maahanmuuttopoliittisissa toimintaohjelmissa ei sitä vastoin juurikaan kiinnitetty huomiota työperäisen hyväksikäytön ehkäisemiseen ja torjumiseen.⁴ Alusta asti toimintaohjelmissa painopiste oli nimenomaan työperusteisen maahanmuuton lisäämisessä. Vuoden 2006 toimintaohjelmassa kiinnitettiin kyllä huomiota tiettyihin lieveilmiöihin, mutta ennemminkin harmaan talouden torjumisen näkökulmasta. Uusimmassa toimintaohjelmassa painotettiin voimakkaasti osaajien houkuttelua, mutta siinä kuitenkin kiinnitettiin huomiota myös kotoutumiseen, hyviin väestösuhteisiin ja työelämän asenneilmapiiriin.

² Neliapilajärjestöt ovat Monika-Naiset liitto, Pakolaisneuvonta, Pro-tukipiste ja Rikosuhripäivystys.

³ Kts. esim. [Työsuojeluhallinto \(2022\). Ulkomaisen työvoiman käytön valvonta 2021. Raportti. Työsuojeluhallinnon julkaisu 3/2022.](#)

⁴ Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittiseksi ohjelmaksi. Hyväksytty valtioneuvoston yleisistunnossa 16.10.1997. Helsinki 1997.

Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 19.10.2006. Työhallinnon julkaisu 371, työministeriö 2006.

[Töihin Suomeen – Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma työperusteisen maahanmuuton vahvistamiseksi. Sisäministeriön julkaisu 1/2018.](#)

Työperäisen hyväksikäytön torjuminen osana työvoiman maahanmuuton toimenpiteitä on esillä pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa, ja toimia hyväksikäytön ehkäisemiseksi ja torjumiseksi on tehostettu. Hallitusohjelman mukaan työvoiman maahanmuuton toimenpiteitä kehitettäessä on otettava huomioon ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunta. Hallitus katsoo, ettei työperusteista maahanmuuttopolitiikkaa ole mahdollista kehittää kestäväällä tavalla, ellei samalla varmisteta sitä, etteivät ulkomaalaiset työntekijät joudu hyväksikäytön uhreiksi.

Maahanmuuton lisäämiseksi tarvittavia toimenpiteitä on koottu koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekarttaan, jota toimeenpannaan työ- ja elinkeinoministeriön sekä opetus ja kulttuuriministeriön koordinoimalla Talent Boost -toimenpideohjelmalla.⁵ Tiekartan toimenpiteillä tavoitellaan työperäisen maahanmuuton vähintään kaksinkertaistamista nykytasosta vuoteen 2030 mennessä siten, että kestävyystiekartan edellyttämä vähintään 50 000 työperäisen maahanmuuttajan kokonaisuus toteutuu. Tavoitteena on, että vuoden 2030 jälkeen lisäys on vähintään 10 000 vuositasolla. Toteutuessaan tavoite merkitsee huomattavaa muutosta suomalaisilla työmarkkinoilla.

Keskeistä lisäystavoitteisiin pääsemiseksi on pysyvien valtakunnallisten rakenteiden luominen työvoiman maahanmuuton ja kansainvälisen rekrytoinnin edistämiseksi (Business Finlandin ja KEHA-keskuksen yhteistyössä käynnistettävä Work in Finland -toiminto) sekä kumppanuus alue- ja paikallistoimijoiden kanssa. Nämä rakenteet on tärkeää valjastaa myös tämän strategian toimeenpanoon. Samoin oleskelulupamenettelyn sujuvoittamista koskevan kehittämistyön osana on kyettävä tehokkaasti tunnistamaan riskitapauksia.

Ollakseen kestävä työperusteinen maahanmuutto on rakennettava eettisen rekrytointimallin varaan. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla asiaan kiinnitetään erityistä huomiota, jotta Suomeen tulleet ulkomailla jo alan ammattiin kouluttautuneet saisivat mahdollisimman nopeasti vastaavan pätevyyden Suomessa. TEM on myös yhteistyössä STM:n ja Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin (HEUNI) kanssa laatinut vastuullisen kansainvälisen rekrytoinnin periaatteita ja suosituksia. Suositukset on tarkoitettu sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäjille sekä julkisille ja yksityisille sosiaali- ja terveysalan palveluntuottajille ja muille toimijoille. Suositusten tavoitteena on edistää vastuullisuusnäkökohtien huomioimista kansainvälisissä rekrytoinneissa sekä torjua työvoiman hyväksikäytön riskejä. Kaiken kaikkiaan on olennaista, että hyväksikäytön ehkäisyn näkökulma on läsnä kaikissa työvoiman maahanmuuton kehittämistoimissa ja -rakenteissa, eikä näydy niistä irrallisena kokonaisuutena.

Työministeri Tuula Haatainen asetti keväällä 2020 ulkomaalaislainsäädännön ja lupamenettelyjen kehittämishankkeen, jonka tavoitteena oli kehittää ulkomaalaisten työntekijöiden, opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuuttoon liittyviä säännöksiä ja menettelyjä. Yksi kehittämishankkeeseen asetetuista alatyöryhmistä oli työvoiman hyväksikäytön ehkäisyn alatyöryhmä. Kyseisessä alatyöryhmässä valmisteltiin muun muassa ulkomaalaislain muutos, jolla luotiin uusi oleskelulupatyyppejä työperäisen hyväksikäytön uhreille. Uusi lupatyyppejä helpottaa hyväksikäytetyn työntekijän irtaantumista työsuhteesta, jossa hyväksikäyttöä esiintyy. Alatyöryhmässä valmisteltiin myös ns. marjalaki, jolla oli tarkoitus parantaa luonnonmarjanpoimijoiden asemaa Suomessa. Hankkeessa valmisteltiin lisäksi esitys, jolla helpotettiin kausityöntekijöiden työnantajan vaihtamista.

Kehittämishankkeen tehtävänä on mm. sujuvoittaa oleskelulupaprosesseja ja uudistaa ulkomaalaislain 5 luvun sääntely työntekijöiden perusteella myönnettävistä oleskeluluvuista. Hallituksen esityksen keskeisimpänä ehdotuksena on luoda edellytykset ratkaista työntekijöiden perustuvat oleskelulupahakemukset nopeasti ja suju-

⁵ TEM (2020). Talent Boost-toimenpideohjelma. https://tem.fi/documents/1410877/7552084/TB_toimenpideohjelma_syksy2020.pdf/904edd41-eab3-d34a-e921-f00aa6945592/TB_toimenpideohjelma_syksy2020.pdf?t=1599484600281

vasti, samalla korostaen prosessissa osallisena olevien tahojen velvollisuuksia ja vastuita, unohtamatta lieveilmiöihin ja hyväksikäyttöön puuttumista. Tämä tehdään muun muassa kehittämällä verkkoasioinnin lo-makkeita, lisäämällä tietojen saamista suoraan viranomaisrekistereistä (velvoitteidenhoitoselvitys ja tulorekisteri), laajentamalla automaation käyttöä, säätämällä työnantajan sertifioinnista ja ottamalla käyttöön uusi, entistä riskiperusteisempi käsittelymalli.

Riskiperusteisella käsittelyllä Maahanmuuttovirastossa pystytään tehokkaammin seulomaan oleskelulupahakemuksista mahdolliset väärinkäytökset, kun riskiprofiloinnin avulla voidaan tunnistaa ja ohjata tarkempaa tutkimusta vaativat hakemukset erilliseen prosessiin. Automatisointi mahdollistaa sen, että henkilöresursseja voidaan painottaa sellaisiin oleskelulupahakemuksiin, jotka vaativat tarkempaa tutkimista. Hallituksen esityksessä tarkennetaan lisäksi pidättäytymispäätöstä koskevaa sääntelyä, jonka avulla viranomaiset voivat pidättäytyä myöntämästä oleskelulupia työnantajille, joiden toiminnassa on ilmennyt vakavia puutteita. Lisäksi työnantajakohtaisista oleskeluluvista luovutaan.

Hallituskauden aikana on myös toteutettu useita selvityksiä, joilla on lisätty tietopohjaa hyväksikäytöstä ja keinoista siihen puuttumiseksi. Poliisiammattikorkeakoulu teki selvityksen tietojenvaihdon ja analyysitoiminnan katvealueista työperäisen maahanmuuton valvonnan moniviranomaisyhteistyössä,⁶ HEUNI teki selvityksen ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunnan menettelyistä eri maissa⁷ ja Siirtolaisuusinstituutti teki selvityksen työperusteisia oleskelulupahakemuksia käsittelevien viranomaisten edellytyksistä havaita hyväksikäytön riskitekijöitä.⁸ Siirtolaisuusinstituutti myös selvitti ulkomaisen työvoiman käyttöä kasvihuoneteollisuudessa sekä työntekijöiden ja heidän perheidensä maahan asettumista.⁹ Kaikkia näitä selvityksiä ja niiden löydöksiä on hyödynnetty tämän strategian valmistelussa.

Ihmiskaupan vastainen työ

Ihmiskaupan ehkäiseminen ja torjuminen on pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman keskeinen tavoite. Hallitus on toteuttanut useita toimenpiteitä, joilla tavoitetta on edistetty. Valtioneuvoston 6.5.2021 hyväksymän ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman (2021–2023) toimeenpano on edistynyt kokonaisuudessaan hyvin. Ohjelman toimeenpanolla on parannettu ihmiskaupan tunnistamista, uhrien avun saantia ja rikosvastuun toteutumista muun muassa lisäämällä ja kehittämällä viranomaisten koulutusta.

Ihmiskaupan toimintaohjelman toimeenpanolla poliisi on vahvistanut tietojohtoisuutta ja paljastavaa toimintaa sekä kehittänyt kansainvälistä yhteistyötä ja poliisin tilannekuvaa ihmiskaupparikollisuudesta. Poliisissa on lisäksi osana toimintaohjelman toimeenpanoa käynnistetty kaksi hanketta, joissa mallinnetaan ihmiskaupparikosten esitutkintaa ja vahvistetaan edelleen poliisin koulutusta ihmiskaupparikosten tutkinnasta. Poliisin

⁶ Kuukasjärvi, Kimmo, Rikkilä, Saana, Kankaanranta, Terhi: Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 139, [Selvitys tietojenvaihdon ja analyysitoiminnan katvealueista työperäisen maahanmuuton valvonnan moniviranomaisyhteistyössä \(theseus.fi\)](https://theseus.fi)

⁷ Pekkarinen, Anna-Greta, Jokinen, Anniina, Rantala, Annareetta, Ollus, Natalia ja Näsi, Roosa: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työelämä, 2021:55, [Selvitys ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunnan menettelyistä eri maissa \(valtioneuvosto.fi\)](https://www.valtioneuvosto.fi)

⁸ Raunio, Mika, Ahvenainen, Toni ja Vanhanen, Sari: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työelämä, 2022:2 [Ulkomaisten työvoiman hyväksikäytön ehkäisy : Viranomaistyön tuen tarpeet ja tietokatveet \(valtioneuvosto.fi\)](https://www.valtioneuvosto.fi)

⁹ Raunio, Mika, Mattila, Markku, Bäckman, Linda ja Kosová, Magdalena: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työelämä, 2023:5, [Alueellinen resilienssi ja työperusteinen maahanmuutto: Kasvihuoneteollisuuden ulkomainen työvoima Närpiön seudulla \(valtioneuvosto.fi\)](https://www.valtioneuvosto.fi)

lisäksi on arvioitu Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien laajentamismahdollisuuksia ihmiskaupparikosten tutkinnassa sekä perustettu ihmiskauppaan erikoistuneiden syyttäjien verkosto.

Lisäksi toimintaohjelman toimeenpanolla on mm. yhdenmukaistettu oleskelulupaharkintaa Maahanmuuttovirastossa ja parannettu työsuojeluviranomaisten kyvykkyyttä tunnistaa ihmiskauppaa. Oikeusministeriölle on lisäksi myönnetty EU:n sisäisen turvallisuuden rahastosta rahoitus hankkeeseen, jossa rakennetaan ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjausjärjestelmä ja parannetaan viestintää toimintaohjelman tavoitteiden mukaisesti.

Toimintaohjelman toimeenpanemiseksi on myös valmisteltu lainmuutosehdotukset, joiden tarkoituksena olisi lisätä videoitujen kuulustelun käyttömahdollisuuksia mm. ihmiskauppa- ja sen lähirikoksia koskevissa oikeudenkäynneissä. Myös ulkomaalaisen työvoiman asumisolosuhteiden valvontaa on kehitetty. Tätä varten asetettiin työryhmä, jonka tehtävänä oli etsiä keinoja väärinkäytösten ehkäisemiseksi ulkomaisten työntekijöiden majoittamisessa. Työryhmä antoi raporttinsa kesäkuussa 2022.¹⁰

Toimintaohjelmalla on myös tavoiteltu uusien yhteistyörakenteiden syntyä ja niiden ylläpitämistä. Yhdessä Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän ja useiden hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveystoimen edustajien kanssa on jaettu parhaita käytäntöjä ja kokemuksia osaamisen vahvistamiseksi ihmiskaupan vastaisessa työssä. Myös yritysten ja työmarkkinajärjestöjen tietoisuutta ihmiskaupasta on lisätty.

Edelleen toimintaohjelman tavoitteena on ollut lisätä tutkimusta ihmiskaupasta ja sen vastaisesta työstä päätöksenteon tueksi ja viranomaistoiminnan kehittämiseksi.¹¹ Viimeinen toimintaohjelman puitteissa tehtävä tutkimushanke valmistuu tämän vuoden aikana.¹² Myös tilastointia kehitetään toimintaohjelman tavoitteiden mukaisesti.

Hallitus on lisäksi antanut ihmiskaupan vastaiseen työhön lisäresursseja työsuojeluviranomaisille (13 htv) ja poliisille (20 htv, valtakunnallinen ihmiskauppatutkintaryhmä) ja Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmälle (2 htv). Poliisin tutkintaryhmään tehdyt panostukset ovat jo alkaneet näkyä lisääntyneinä ihmiskauppa- ja lähirikostutkintoina. Lisäksi ihmiskaupan vastaisen työn valtioneuvostotasoinen koordinaatio on vakiinnutettu vuonna 2022. Koordinaattori ja hänen työparinsa pysyvät virat on sijoitettu oikeusministeriöön.

Ihmiskaupan uhrit ovat kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) mukaan oikeutettu saamaan apua ja suojelua riippumatta siitä, onko hänellä kotikunta Suomessa vai ei. Heikossa asemassa olevat, suomalaista yhteiskuntaa huonosti tuntevat, traumatisoituneet uhrit voivat tarvita hyvin käytännönläheistä tukea. Vuoden 2023 alussa tulivat voimaan lainmuutokset, joilla ihmiskaupan uhrien oikeutta palveluihin vahvistettiin niin, ettei ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kautta saatavan avun jatkuminen riipu heitä koskevan ihmiskaupparikosprosessin etenemisestä. Auttaminen perustuu ensisijaisesti uhrin yksilöllisen tilanteen arviointiin. Samassa yhteydessä muutettiin sosiaalihuoltolakia niin, että muu hyväksikäyttö mainitaan laissa sellaisena tuen tarpeen perusteena, jota varten sosiaalipalveluja on järjestettävä. Muu hyväksikäyttö pitää sisällään muun muassa ihmiskaupan ja sen lähirikokset.

¹⁰ Valtioneuvoston julkaisu 2022:56, [Ulkomaalaisten työntekijöiden majoittaminen ja sen valvonta \(valtioneuvosto.fi\)](#)

¹¹ Selvitys: [Ihmiskauppaa koskevaa erityissäännöstä käytetään harvoin perusteena uhrin oleskeluluvalle \(valtioneuvosto.fi\)](#); Tutkimus: [Ihmiskauppasäännösten soveltamisessa on haasteita ja soveltamiskäytäntö on epäyhtenäistä läpi rikosprosessin - Valtioneuvoston kanslia \(vnk.fi\)](#); [Ihmiskaupan uhrien rankaisemattomuusperiaate - Valto \(valtioneuvosto.fi\)](#).

¹² [Uudella selvityksellä halutaan edistää ihmiskaupan ilmituloa \(valtioneuvosto.fi\)](#).

Ihmiskaupan vastaisen työn puitteissa on myös kehitetty kansainvälistä yhteistyötä. Pohjoismaiden ministerineuvostoon on Suomen ehdotuksesta perustettu ihmiskaupan vastainen työryhmä vahvistamaan ihmiskaupan vastaista, rajat ylittävää yhteistyötä. Työryhmätyöskentelyn kautta jaetaan parhaita käytäntöjä ja kokemuksia sekä tuetaan operatiivisia toimijoita ihmiskaupan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi Pohjoismaissa.

Harmaan talouden torjunta ja sen yhteys työvoiman hyväksikäyttöön

Vuonna 2020 käynnistynyt harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimenpideohjelma on järjestyksessään kahdeksas. Toimenpideohjelman (2020-2023) tarkoituksena on yritysten välisen kilpailun ja reilujen työmarkkinoiden edistäminen, ennalta estää harmaata taloutta ja talousrikollisuutta, turvata viranomaisten toimintaedellytykset sekä kehittää torjuntaa ja viranomaisyhteistyötä.¹³ Toimenpideohjelman toimilla on muun muassa kehitetty moniviranomaisyhteistyötä ja viranomaisten välistä tiedonvaihtoa sekä tehty poikkihallinnollinen selvitys, jonka tavoitteena oli selvittää viranomaisyhteistyössä ulkomaalaisten henkilöiden rekisteröintimenettelyitä, tuoda esiin siihen liittyviä haasteita ja riskejä sekä pohtia niihin ratkaisuehdotuksia (ns. ID2).

Harmaa talous ja talousrikollisuus on yhä ammattimaisempaa ja kansainvälisempää, mikä asettaa haasteita viranomaistölle kotimaassa ja edellyttää myös rajat ylittävää viranomaisyhteistyötä. Yksi uhkakuva on työvoiman hyväksikäytön lisääntyminen. Eri väärinkäytösilmiöihin puuttuminen vaatii osaamista, viranomaisten yhteistyötä, työkaluja, resursseja ja uusia keinoja. Harmaata taloutta ja talousrikollisuutta torjuvien viranomaisten kyky vastata haasteisiin tulee turvata, koska työn tuloksellisuuteen liittyy korkeita odotuksia. Ilmiö on osoittautunut pysyväksi ja tehtyä kehittämistyötä on syytä jatkaa. Panostuksia vaaditaan edelleen väärinkäytösten ennaltaehkäisyyn, tietojensaannin tehostamiseen ja koordinoituun moniviranomaisyhteistyöhön. Tarvitaan myös lainsäädännön ja toimintatapojen kehittämistä tukemaan parempaa viranomaisten tiedonsaantia ja tiedonvaihtoa.

Kotoutuminen ja työperäisen hyväksikäytön ehkäisy

Maahan työn tai muun perusteen vuoksi muuttavat tulevat usein yhteiskunnista, joissa työmarkkinoilla on varsin erilaiset pelisäännöt ja lainsäädäntö kuin Suomessa. Maahanmuuton kasvun myötä monikieliset tiedontarpeet työelämän pelisäännöistä lisääntyvät ja niihin tulisi pystyä vastaamaan osana kotoutumisen edistämistä. Osa maahanmuuttajista on haavoittuvassa asemassa esimerkiksi perhetilanteen, vamman tai sairauuden vuoksi ja osalla on heikko koulutustausta. Suomen/ruotsin taidon puute yhdistettynä haavoittuvuuteen altistaa osan maahanmuuttajista työperäiselle hyväksikäytölle. Siten toimivat kotoutumispalvelut ovat avainasemassa työperäisen hyväksikäytön torjunnassa.

Työperusteisen maahanmuuton tavoiteltu kasvu asettaa uudenlaisia haasteita työperäisen hyväksikäytön torjunnalle. Työhön suoraan tulevat muuttajat puolestaan eivät pääsääntöisesti osallistu kotoutustoimenpiteisiin. Maahanmuuttajien tiedonsaanti työntekijän oikeuksista ja velvollisuuksista on tärkeä osa kotoutumista ja yhdenvertaisuuden varmistamista. Kotoutumisen edistämisestä annetun nojalla oleskeluluvan saaneille annetaan jo nykyisin perustietoa suomalaisesta yhteiskunnasta. Maahanmuuttajataustaisen työvoiman lisääntyminen haastaa myös työnantajia huomioimaan monikielisyyden ja kotoutumisen edistämisen.

¹³ [Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2020-2023](#)

Työelämässä ja rekrytoinneissa esiintyvä syrjintä ja rasismi voi myös estää ihmisten pääsyä osaamistaan vastaaviin tehtäviin ja reiluihin työsuhteisiin ja pitää kiinni huonoissa ja hyväksikäyttöä sisältävissä työsuhteissa. Vuonna 2020 käynnistetyn työelämän monimuotoisuusohjelman avulla pyritään torjumaan työmarkkinoiden rakenteellista syrjintää ja rasismia ja siten edistämään ihmisten pääsyä osaamistaan vastaaviin tehtäviin.

Työperäisen hyväksikäytön ehkäiseminen edellyttää muun muassa yhteiskunnan vastaanottavuuden parantamista, maahanmuuttajien kotoutumisen edistämistä ja työnantajien diversiteettiosaamisen vahvistamista. Yhdenvertaisuuden edistäminen ja syrjinnän ehkäisy ovat yksi olennainen elementti siinä, miten ulkomaiset työntekijät ja heidän perheensä asettautuvat Suomeen. Esimerkiksi perheenjäsenten asettautumisen ja työllistymisen tiellä voi olla syrjintää tai syrjiviä asenteita kieleen, kansalaisuuteen tai etniseen taustaan kohdistuen. Yhdenvertaisuuden edistäminen ja syrjinnän ehkäisy tulee nähdä työvoiman hyväksikäytön vastaiseen työhön liittyvänä konkreettisena osana eikä siitä erillisenä tai abstraktina työnä. Tähän pyritään kehittämällä monimuotoisia rekrytointi- ja johtamistaitoja työpaikoilla. Yleiseen yhteiskunnan vastaanottavuuteen ja rasismien vähentämiseen pyritään valtioneuvoston toimintaohjelmalla rasismien torjumiseksi ja hyvien väestösuhteiden edistämiseksi, joka hyväksyttiin vuonna 2021.

Viime vuosina on kehitetty matalan kynnyksen ohjauksen ja neuvonnan palveluita tukemaan Suomeen muuttavien (mukaan lukien työn perusteella muuttavat) asettautumista ja kotoutumista, ja vahvistettu työvoiman hyväksikäytön sisältöjä ohjaus- ja neuvontapisteissä toimivien asiantuntijoiden koulutuksessa. Olemassa olevan tiedon mukaan työn perusteella muuttavat hyödyntävät kuntien maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluita. Lisäksi on vahvistettu työn perusteella muuttavien mahdollisuuksia opiskella suomen/ruotsin kieltä osana vapaan sivistystyön koulutusta ja lisätty Työelämän suomea-/ruotsia- koulutusten käyttöä. Tietoa ei ole saatavilla siitä, miten kattavasti erityisesti työvoiman hyväksikäytön riskissä olevat osallistuvat esimerkiksi suomen tai ruotsin kielikursseille.

Työelämään liittyvät sisällöt, mukaan lukien työnantajan ja työntekijän oikeudet ja velvollisuudet, ovat keskeinen osa esimerkiksi kotoutumiskoulutusta. Työn perusteella muuttavat eivät kuitenkaan tällä hetkellä ole kotoutumislain mukaisten yksilöllisten palveluiden, kuten alkukartoitusten tai kotoutumissuunnitelmien ensisijaista kohderyhmää. Kotoutumislain mukaan kunta voi kuitenkin järjestää alkukartoituksen myös työn perusteella muuttaneelle henkilölle, mikäli hän sitä pyytää ja kunta arvioi hänen sitä tarvitsevan. Alkukartoituksen perusteella kunta arvioi tarvetta kotoutumissuunnitelman laatimiselle. Hyväksikäytön riskissä olevat voisivat hyötyä yksilöllisesti toteutetusta alkukartoituksesta ja kotoutumissuunnitelmasta, joiden laatimisen yhteydessä käydään läpi yksilön ja hänen perheensä kokonaistilanne, kotoutumiseen liittyvät tarpeet ja ohjataan eteenpäin tarvittaviin kotoutumis- ja muihin palveluihin. Tarvelähtöisyyden toteutumista kotoutumispalveluiden ohjautumisessa voitaisiin vahvistaa esimerkiksi selkeyttämällä kriteereitä sille, milloin alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma tulisi järjestää myös muille kuin kotoutumislain mukaisiin ensisijaisiin kohderyhmiin kuuluville. Lisäksi on tarpeen edelleen kehittää työ- ja koulutusperusteisten maahanmuuttajien neuvontaa asettautumiseen, viranomaispalveluihin ja työelämään liittyen ja lisätä suomen/ruotsin kielen opiskelumahdollisuuksia.

Alkuvaiheen kotoutumispalveluilla voitaisiin vahvistaa hyväksikäytön riskissä olevien henkilöiden viranomaiskontakteja heti maahantulon alkuvaiheessa sekä antaa yksilöllistä ohjausta ja neuvontaa huomioiden henkilön ja hänen perheensä kokonaistilanne. Henkilökohtaisten kontaktien kautta viranomaisilla olisi paremmat mahdollisuudet tunnistaa työhön muuttavien tarpeita ja mahdollisia hyväksikäyttötilanteita. Kotoutumissuunnitelman laatimisen kautta voitaisiin hyväksikäytön riskissä olevat myös ohjata samaan lisätietoa suomalaisesta yhteiskunnasta ja työelämästä sekä opiskelemaan suomen tai ruotsin kieltä, mikä pidemmällä tähtäimellä tukisi osallisuutta suomalaisessa yhteiskunnassa ja parantaisi esimerkiksi mahdollisuuksia työllistyä toisen työnantajan palvelukseen hyväksikäyttötilanteissa. Luottamuksellisten viranomaiskontaktien ja

tiedon lisääntymisen kautta myös henkilöiden omat mahdollisuudet tunnistaa omat oikeutensa ja velvollisuutensa niissä parantuisivat.

Eduskunnan 3.3.2023 hyväksymässä kotoutumislain kokonaisuudistuksessa vahvistetaan viranomaisvelvoitetta ohjata maahanmuuttaja kotoutumispalveluihin ja tarjota hänen tarvitsemiaan kotoutumista edistäviä palveluita. Lain mukaan kunnan on tarjottava ohjausta ja neuvontaa kaikille maahanmuuttaneille riippumatta maahantulon syystä tai kestosta. Lailla vahvistetaan myös perustiedon antamista kaikille Suomeen muuttaville. Alkukartoituksen korvaa vastaava osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi tai monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi. Uusi monikielinen yhteiskuntaorientaatio tuodaan osaksi kotoutumisen alkuvaiheen palveluita, jota voidaan järjestää yhteisenä sekä työnhakijoille että muille kotoutuja-asiakkaille. Lisäksi lain mukaan kunnan on laadittava jatkossa kotoutumissuunnitelma mm. ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä oleville maahanmuuttajille. Lain on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2025.

Tavoitetila kotoutumisen edistämiseksi on, että jokainen maahan muuttava, oleskeluluvan perusteesta riippumatta, ymmärtää työnantajien ja työntekijöiden velvollisuudet ja oikeudet Suomessa. Tietoa on jo tälläkin hetkellä tarjolla sekä tekstinä että videoina verkossa, mutta tietoaineistot eivät tavoita systemaattisesti kaikkia muuttajia. Työperusteisten muuttajien osalta tulisi varmistaa eri toimenpitein, että heillä on saatavilla perustiedot suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta ja tietoa apua hyväksikäyttötilanteissa tarjoavista viranomaisista. Suomen/ruotsin kielen oppimisen mahdollisuuksien turvaaminen kaikille maahanmuuttajille ehkäisee välillisesti myös työperäistä hyväksikäyttöä.

Kytkentöjä muihin työperäisen hyväksikäytön kannalta keskeisiin kokonaisuuksiin

Työperäinen hyväksikäyttö kytkeytyy hyvin moneen eri yksilön elämän osa-alueeseen. Muun muassa edellä mainitussa selvityksessä ulkomaisen työvoiman käytöstä kasvihuoneiteollisuudessa sekä työntekijöiden ja heidän perheidensä maahan asettumisesta kävi ilmi, että työperäisen hyväksikäytön torjunnassa on tärkeää huomioida myös mukana muuttavien lasten näkökulma. Toimilla, joilla tuetaan lapsiperheitä, on merkitystä kotoutumisen onnistumisessa.

Lapsella on oikeus kunnan järjestämään varhaiskasvatukseen, jos huoltaja esimerkiksi työskentelee, opiskelee tai kunnassa asumiseen on muu vastaava syy. Myös kiireellisessä tilanteessa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa varhaiskasvatus on järjestettävä. Varhaiskasvatuksen järjestämisessä on aina ensisijaisesti mietittävä lapsen etua ja varhaiskasvatuksen järjestämisen tulee perustua lapsen tarpeiden yksilölliseen arviointiin. Saadessaan kotikunnan lapsella on subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen. Varhaiskasvatukseen osallistuvalla lapsella on oikeus saada hänen yksilöllisen kehityksensä, oppimisensa ja hyvinvointinsa edellyttämää tukea viivytyksettä tuen tarpeen ilmettyä.

Kunta järjestää alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille lapsille perusopetusta sekä esiopetusta oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna. Kunnassa asuminen ei edellytä, että kunta olisi lapsen kotikunta. Oppilailla on oikeus perusopetuslain mukaiseen opetukseen, oppilaanohjaukseen sekä riittävään oppimisen ja koulunkäynnin tukeen heti tuen tarpeen ilmetessä.

Myös aktiivinen asuntopolitiikka ja kohtuuhintainen asunnontuotanto ovat tärkeitä työkaluja työperäisen hyväksikäytön ennalta ehkäisemisessä. Suomeen työhön tuleville pitäisi olla saatavilla heidän tulotasoaan vastaavia asuntoja. Varsinkin pääkaupunkiseudulla ja muutamissa muissa suurissa kaupungeissa kohtuuhintaisen asunnon löytäminen on haasteellista ja siksi erityisesti matalapalkka-aloilla työskentelevät tarvitsevat asumiseen yhteiskunnan tukea. Kohtuuhintaisten asuntojen niukkuus voi johtaa majoituksen järjestämiseen

työnantajan kautta lisäten siten työntekijän riippuvuutta työnantajasta tai erilaisista asunnonvälittäjistä, jotka eivät toimi yhteiskunnan sääntöjen mukaan.

Valtioneuvoston asuntopoliittista kehittämissuunnitelmaa koskevan selonteon (2021-2028) mukaan asuntopoliittikka tulee kytkeä tiiviisti muihin politiikkalohkoihin ja sitä tulee kehittää pitkäjänteisesti yli hallinnonalojen.¹⁴ Asuntopoliittikalla voidaan vaikuttaa osaavan työvoiman saatavuuteen ja liikkuvuuteen. Jatkossakin valtion keskeiset asuntopoliittiset välineet ovat suurimpien kaupunkiseutujen kanssa solmittavat maankäytön, asumisen ja liikenteen MAL-sopimukset sekä valtion tukema asuntotuotanto.

Ulkomailta Suomeen tulevien työntekijöiden ja heidän työnantajensa tietoisuutta asumisen käytännöistä, asuntomarkkinoista sekä eri osapuolien oikeuksista ja velvollisuuksista suomalaisessa yhteiskunnassa on tärkeää lisätä ja tiedon saatavuus varmistaa. Asumista koskevaa tietoa tarjotaan InfoFinlandin kautta, ja tiedon saatavuus kattavasti tarvittavilla kielillä sekä jatkuvuus on turvattava.

Strategian tavoitteet

Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisy ja torjunnan strategian tavoitteena on:

1. **turvata harmaan talouden ja talousrikollisuuden sekä hyväksikäytön ehkäisyyn ja torjuntaan osallistuvien viranomaisten toimintaedellytykset ja kehittää näiden viranomaisten välistä yhteistyötä,**
2. **edistää hyväksikäytön ja ihmiskaupan tunnistamista ja ilmituloa, parantaa hyväksikäytettyjen työntekijöiden asemaa ja ehkäistä hyväksikäytön uusiutumista,**
3. **edistää ulkomailta Suomeen työtä tekemään saapuvien ulkomaalaisten Suomeen kotoutumista, asettautumista ja yhteiskunnallista osallisuutta,**
4. **vahvistaa yritysten ja julkisten hankintayksiköiden yhteiskuntavastuuta ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyssä ja torjunnassa,**
5. **tehostaa rikosvastuun toteutumista rikoksesta epäillyn oikeusturvasta huolehtien.**

1. Turvataan hyväksikäytön ehkäisyyn ja torjuntaan osallistuvien viranomaisten toimintaedellytykset ja kehitetään näiden viranomaisten välistä yhteistyötä

Tavoitteena on turvata harmaan talouden ja talousrikollisuuden sekä hyväksikäytön ehkäisyyn ja torjuntaan osallistuvien viranomaisten toimintaedellytykset ja kehittää näiden viranomaisten välistä monialaista yhteistyötä. Tavoitteena on parantaa moniviranomaisyhteistyön edellytyksiä ja tehostaa ennalta ehkäisevien toimien vaikuttavuutta myös paikallisella tasolla. Tavoitteena on, että viranomaiset tunnistavat ihmiskauppaa ja työperäistä hyväksikäyttöä, tuntevat omat tehtävänsä ilmiön puuttumisessa sekä ymmärtävät moniviranomaisyhteistyön merkityksen hyväksikäytön ehkäisy- ja torjuntatyössä.

Tavoitteen toteutuminen edellyttää moniviranomaisyhteistyön edelleen parantamista ja tehostamista. Siltä osin kuin viranomaisyhteistyö edellyttää tiedonvaihtoa viranomaisten kesken, tiedonvaihdon osalta olisi arvioitava, olisiko viranomaisten tarpeen vaihtaa salassa pidettävää tietoa ja onko

¹⁴ [Valtioneuvoston selonteko Asuntopoliittinen kehittämissuunnitelma vuosiksi 2021–2028, VNS 12/2021 vp.](#)

lainsäädäntö tältä osin riittävää. Samalla olisi huomioitava henkilötietojen suojaan liittyvät vaatimukset.

Esimerkkejä toimenpiteistä:

Lainsäädäntömuutoksia edellyttävät:

- Käynnistetään tarvittavat lainsäädäntö- ja muut toimet viranomaisten tiedonvaihdon kehittämiseksi niin, että hyväksikäytön ehkäiseminen tehostuisi ja väärinkäytökset saataisiin nykyistä paremmin toimivaltaisten viranomaisten tietoon, ottaen huomioon (asianosaisten) yksityiselämän suojaa, tietosuojaa ja muiden perusoikeuksien suojaa koskevat vaatimukset. Selvitetään myös tarve digitaalisten alustojen kehittämiseksi.

Resursseja edellyttävät:

- Vahvistetaan ennakoivalvontaa korkean riskin aloille saapuvien työntekijöiden oleskelulupamenettelyssä samalla, kun menettelyä yleisesti virtaviivaistetaan automaatiota hyödynnäen. Hyödynnetään poikkihallinnollisessa viranomaisyhteistyössä kerätyn tiedon analyysituloksia myös riskiperusteisen oleskelulupaprosessin kehittämässä. Hyödynnetään ulkoministeriön edustustoverkosta hyväksikäytön riskien tunnistamiseksi ja tiedon välittämiseksi.
- Kehitetään viranomaisten keräämän tiedon analysointia riskiperustaisen kohdevalvonnan tehostamiseksi. Kohdennetaan nykyistä tehokkaammin moniviranomaisvalvontaa analyysi- ja riskiperusteisesti aloihin, joilla ihmiskauppaa ja hyväksikäyttöä tutkimusten ja viranomaishavaintojen perusteella esiintyy. Selvitetään samassa yhteydessä keinot vinkkitiedon hyödyntämiseksi viranomaistoiminnassa.

Toimintatapojen muutoksia edellyttävät:

- Parannetaan työvoiman hyväksikäytön kannalta keskeisten viranomaisten rekisterimerkin-
töjen luotettavuutta ja ajantasaisuutta sekä yhtenäistetään merkintätapoja.
- Määritellään moniviranomaisyhteistyö valvontaviranomaisten strategiseksi tavoitteeksi, jolle asetetaan toiminnalliset tavoitteet.
- Määritellään ja tunnistetaan korkean riskin tehtävät ja toimialat. Ylläpidetään ajankohtaista tilannekuvaa riskialoista, jota hyödynnetään viranomaistoiminnassa.
- Vahvistetaan edelleen hyväksikäytön ja ihmiskaupan ehkäisemiseen ja torjuntaan tähtäävää alueellista moniviranomaisyhteistyötä mm. sisällyttämällä hyväksikäytön ehkäiseminen ja torjunta strategiseksi osaksi olemassa olevien viranomaisverkostojen- ja ryhmien työtä (esim. valvontaviranomaisten alueelliset verkostot, valtakunnallinen Work in Finland -toiminto, edustustoverkosto ja Team Finland -toimijat ulkomailla, paikalliset Talent Hub –keskittymät ja alueelliset kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmät).

2. Edistetään hyväksikäytön ja ihmiskaupan tunnistamista ja ilmituloa, parannetaan hyväksikäytettyjen työntekijöiden asemaa ja ehkäistään hyväksikäytön uusiutumista

Tavoitteena on edistää hyväksikäytön ja ihmiskaupan tunnistamista ja ilmituloa sekä parantaa hyväksikäytön ja ihmiskaupan uhrien asemaa palveluissa. Tavoitteena on, että hyväksikäytön ja ihmiskaupan uhrit saavat tarvitsemaansa tukea ja apua. Tavoitteena on myös ehkäistä hyväksikäytön uusiutumista.

Tavoitteiden toteutuminen edellyttää, että uhrit uskaltavat ilmoittaa hyväksikäytöstä viranomaisille ja hakea apua. Lisäksi tarvitaan osaamisen vahvistamista ja keskittämistä palvelujärjestelmässä sekä lisäkeinoja tukea hyväksikäytön uhrien turvallista ja yhdenvertaista työllistymistä. Tavoitteiden toteutumiseksi tehdään tiivistä yhteistyötä uhreja kohtaavien ja auttavien työmarkkina- ja kansalaisjärjestöjen kanssa.

Esimerkkejä toimenpiteistä:

Lainsäädäntömuutoksia ja/tai resursseja edellyttävät

- Seurataan tehtyjen muutosten vaikutuksia ja arvioidaan ulkomaalaislain oleskelulupajärjestelmän mahdolliset muutostarpeet hyväksikäytön ja ihmiskaupan ilmitulon parantamiseksi osana ulkomaalaislain kokonaisuudistusta.
- Seurataan edelleen ns. marjalain soveltamista ja selvitetään lainsäädäntövaihtoehdot luonnontuotteiden kerääjien aseman parantamiseksi, esimerkiksi joko marjalakia uudistamalla tai kausityölain soveltamisalaa laajentamalla.
- Arvioidaan selvitysten perusteella toimet viranomaiskäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi ja mahdolliset lainmuutostarpeet ihmiskaupan uhrin oleskelulupa- ja harkinta-aikaan ja työnantajan moitittavan menettelyn takia myönnettävään jatkolupa- ja työntekijöiden oikeussuojakeinoihin.
- Selvitetään mahdollisuudet ja tarpeet matalan kynnyksen oikeussuojakeinoihin.
- Tehdään kokonaiskartoitus rikosuhrien tukipalvelujen järjestämisestä painottaen erityisesti haavoittuvassa asemassa olevia rikosuhreja (ml. ihmiskaupan uhrit).

Toimintatapojen kehittämistä edellyttävät

- Kehitetään viranomaisten osaamista palvelujärjestelmässä hyväksikäytön ja ihmiskaupan uhrien avun saamisen parantamiseksi.
- Tuetaan hyväksikäytön ja ihmiskaupan uhrien työllistymistä reiluille ja turvallisille työmarkkinoille esimerkiksi työllisyyspalveluilla.
- Pyritään lisäämään luottamusta viranomaisiin ja madaltamaan hyväksikäytön uhrien ja muiden ulkomaalaisten työntekijöiden yhteydenottokynnystä kertomalla esimerkiksi mahdollisuudesta asioida tulkin välityksellä sekä tekemällä tiivistä yhteistyötä työmarkkina- ja kansalaisjärjestöjen kanssa sekä yksittäisissä hyväksikäyttöepäilytapauksissa että tiedotustoiminnassa.
- Varmistetaan, että työntekijöille annetaan ennen Suomeen saapumista (esim. oleskelulupakortin luovutuksen yhteydessä) riittävät tiedot oikeuksistaan ja Suomessa noudatettavista työehdoista.
- Huomioidaan yrittäjyyden ja työsuhteen välisen rajanvedon yhteydessä sen vaikutukset työvoiman hyväksikäytön ehkäisyyn.

3. Edistetään ulkomailta Suomeen työtä tekemään saapuvien ulkomaalaisten Suomeen kotoutumista, asettautumista ja yhteiskunnallista osallisuutta

Tavoitteena on tehostaa ulkomaalaistausten työntekijöiden ja heidän perheidensä maahan kotoutumista, asettautumista ja yhteiskunnallista osallisuutta. Samalla tavoitteena on ennakoivasti ehkäistä työn perässä maahan saapuneiden ja heidän perheidensä syrjäytymistä ja varjoryhmiä syntyä.

Tavoitteena on lisäksi, että työntekijä tietäisi oleskeluluvan saadessaan miten Suomessa työelämässä toimitaan ja mihin työehtoihin työnantaja on häntä palkatessaan sitoutunut.

Tavoitteen toteutuminen edellyttää myös, että asuntopolitiikka tulee kytkeä tiiviisti muihin politiikkalohkoihin ja sitä tulee kehittää pitkäjänteisesti yli hallinnonalojen. Suomeen työhön tuleville pitäisi lisäksi olla saatavilla heidän tulotasoaan vastaavia asuntoja, eivätkä työntekijät olisi asunnon järjestämisen suhteen riippuvaisia työnantajistaan tai erilaisista asunnonvälittäjistä, jotka eivät toimi yhteiskunnan sääntöjen mukaan.

Tavoitteen toteutuminen edellyttää aktiivisia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että maahan työtä tekemään saapuvat ulkomaalaiset ovat tietoisia yhteiskunnan toiminnasta ja palvelujärjestelmästä sekä oikeuksista ja velvollisuuksista työelämässä. Tarvitaan lisää yhteistyötä työmarkkinajärjestöjen kanssa sen varmistamiseksi, että oikeaa, riittävän tarkkaa ja myös toimialakohtaista tietoa työehdoista on työntekijän saatavilla jo silloin, kun hän solmii työsopimusta.

Tavoitteiden toteutuminen edellyttää myös sen tunnistamista, että Suomeen saapuvilla ulkomaalaisilla työntekijöillä on keskenään erilaiset lähtökohtaiset kyvyt pärjätä yhteiskunnassa ja työelämässä, ottaa selvää oikeuksistaan, velvollisuuksistaan ja mahdollisuuksistaan sekä hakea tarvittaessa neuvoja, tukea tai apua viranomaisilta ja muilta toimijoilta. Lisäksi tarvitaan viranomaisaloitteisia ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä erityisesti korkean riskin aloille saapuvien työntekijöiden kohdalla. Tämä edellyttää viranomaisilta kykyä tehdä yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia vuorovaikutuksessa kansalaisyhteiskunnan kanssa erityisesti syrjinnän vaarassa olevia ryhmiä kuullen.

Esimerkkejä toimenpiteistä:

Resursseja ja/tai lainsäädäntömuutoksia edellyttävät

- Selvitetään keinoja lisätä omakielistä neuvontaa, tulkauksen käyttöä ja tiedotusta yhteiskunnasta ja työelämän pelisäännöistä sekä Suomessa että lähtömaissa. Parannetaan viranomaisten monikielistä palvelua.
- Selvitetään keinot tukea ennakointia kunnissa ja hyvinvointialueilla palvelujärjestelmän toimivuuden kehittämiseksi erityisesti niillä alueilla, joissa ulkomaalaista työvoimaa runsaasti käytetään ja varmistetaan työn riittävä resursointi.
- Asuntopoliittisen kehittämissuunnitelman mukaisesti toteutetaan pitkäjänteistä asuntopolitiikkaa, joka on tiiviissä yhteydessä muiden politiikkalohkojen kanssa, sekä turvataan eri kielillä annettavan kattavan tiedon saatavuus asumisesta Suomessa (mm. infoFinland-sivusto).

- Selvitetään lainsäädännöllisiä ja muita keinoja tehostaa työn perusteella Suomeen muuttaneiden henkilöiden ja heidän perheidensä kotoutumista, maahan asettautumista, ml. kieli- taidon kehittäminen laadukkaiden palveluiden avulla. Kehitetään sekä matalan kynnyksen palveluita että räätälöityä tukea niitä erityisesti tarvitseville.
- Keskitetään osaamista ja edistetään tiedolla johtamisen tukea työvoiman hyväksikäytön tunnistamiseksi, ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Tätä tavoitetta edistämään perustetaan Suomeen hyväksikäytön ehkäisemisen osaamiskeskus, joka voi myös antaa neuvontaa ulkomalaisille työntekijöille.
- Varmistetaan, että työntekijöiden mukana tulevien lasten oikeudet Suomessa toteutuvat esim. huolehtimalla siitä, että vanhemmat saavat riittävää tietoa yhteiskunnasta ja saavat tukea palvelujärjestelmästä, sosiaali- ja terveystalvolut, koulutus- ja sivistyspalvelut. Arvioidaan tapoja tukea vanhempana Suomessa mallin valtakunnallista käyttöönottoa.
- Vahvistetaan lapsen oikeutta riittävään oppimisen tukeen taustasta riippuen lapsen yksilöllisten tarpeiden mukaisesti.

Toimintatapojen kehittämistä edellyttävät toimenpiteet:

- Tehostetaan edelleen yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa keinoja välittää tietoa yhteiskunnasta ja työelämän pelisäännöistä ja työn tekemisen muodoista ennen Suomeen saapumista ja Suomeen saavuttua (mm. kausityöneuvonnan vahvistaminen ja laajentaminen sekä tiedon levittäminen edelleen Work Help Finland – mobiiliapplikaatiosta). Hyödynnetään edustustoverkostoa tiedon levittämisessä ja verkostoitumisessa lähtömaissa. Tiedotusta suunnataan lupaviranomaisten kautta erityisesti korkean riskin toimialoille Suomeen työtä tekemään saapuville ulkomaalaisille ja siihen sisällytetään omakielistä tietoa alakohtaisista työehdoista sekä asianmukaisista asumisolosuhteista. Asianmukaiset asumisolosuhteet on tarkoitus määrittellä poikkihallinnollisesti kevään 2023 aikana.

4. Vahvistetaan yritysten ja julkisten hankintayksiköiden yhteiskuntavastuuta ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyssä ja torjunnassa

Tavoitteena on vahvistaa yritysten ja julkisten hankintayksiköiden yhteiskuntavastuuta ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyssä ja torjunnassa. Tavoitteena on kannustaa ja tukea yrityksiä ja julkisia hankintayksiköitä vastuulliseen rekrytointiin, työn teettämiseen ja työelämätiedon antamiseen työntekijälle.

Tavoitteen toteutuminen edellyttää työvoiman hyväksikäytön riskien tunnistamista jo rekrytointiprosesseissa sekä tiedon lisäämistä hyväksikäytöstä, sen ilmenemistavoista ja keinoista ehkäistä riskien toteutumista työelämässä. Lisäksi tarvitaan konkreettisia välineitä havaittuihin epäkohtiin puuttumiseksi. Myös yrityksillä on tärkeä tehtävä työperäisen hyväksikäytön estämisessä ja sen torjumisessa.

Esimerkkejä toimenpiteistä:

Resursseja edellyttävät

- Selvitetään keinoja edelleen kannustaa ja tukea yritysten ja tilaajien vastuullista rekrytointia ja sopimustoimintaa työsuhteissa ja ulkopuolisen työvoiman hankinnassa (alihankinta ja

vuokratyövoima) esimerkiksi ohjeistuksen, neuvonnan ja koulutuksen keinoin. Erityistä huomiota kiinnitetään pieniin ja keskisuuriin yrityksiin, joiden resurssit rekrytoinnissa ovat vähäisemmät.

- Lisätään edelleen työnantajien, julkisten hankkijoiden ja yritysten, ml. rekrytointiyritysten, osaamista työelämän pelisäännöistä, tilaajavastuusta ja eettisestä kansainvälisestä rekrytoinnista sekä vahvistetaan niiden tietotaitoa hyväksikäytön riskien tunnistamiseksi ja epäkohtiin puuttumiseksi. Tehdään tässä yhteistyötä myös työmarkkinajärjestöjen kanssa ja hyödynnetään ulkomaanverkostoja, ml. edustustot ja Business Finlandin toiminnot.

Toimintatapojen kehittämistä edellyttävät

- Edistetään alueellista yhteistyötä, jotta viranomaisilla olisi ennakkolisesti tietoa käynnissä olevista tai käynnistettävistä ulkomaalaisen työvoiman saatavuuteen tähtäävistä suuremmista rekrytointihankkeista. Vahvistetaan muutoinkin viranomaisten ja työnantajien yhteistyössä keinoja tukea työntekijöiden kotoutumista, maahan asettautumista ja yhteiskunnallista osallisuutta.
- Kannustetaan alakohtaisten kansainvälisen rekrytoinnin pelisääntöjen laatimiseen.
- Selvitetään edellytykset ja keinot suomalaisten ja ulkomaalaisten kv-rekrytointitoimijoiden sekä heidän alihankkijoidensa eettisen ja läpinäkyvän rekrytoinnin ja sopimustoiminnan varmistamiseksi, esimerkiksi rekisteröimisen, sertifioidun tai auditoinnin menetelmin.
- Jatketaan ja vahvistetaan Hankinta Suomi –strategiassa asetettujen tavoitteiden mukaisesti julkisten hankintojen sosiaalista kestävyttä. Hankkeen puitteissa kehitetään ja kokeillaan erilaisia toimintamalleja hankintasopimusten ja muiden julkisten sopimusten sopimusajaksi valvonnaksi (esim. jakamalla hyviä käytäntöjä).
- Kansainvälisen rekrytoinnin mallia kehittäessä huomioidaan eettinen rekrytointi, hyväksikäytön ehkäiseminen ja pätevyitymisväylät, myös sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla.

5. Tehostetaan rikosvastuun toteutumista rikoksesta epäillyn oikeusturvasta huolehtien

Tavoitteena on tehostaa rikosvastuun toteutumista rikoksesta epäillyn oikeusturvasta huolehtien. Tavoitteena on nostaa kiinnijäämisriskiä sekä sitä kautta ehkäistä hyväksikäyttöä ja ihmiskauppaa Suomessa ja varmistaa, ettei rikollinen toiminta ole taloudellisesti kannattavaa. Lisäksi tavoitellaan sitä, että poliisin paljastavaa työtä pystyttäisiin lisäämään ja tekemään tietojohdoisen toimintamallin perusteella moniviranomaisyhteistyönä.

Tavoitteen toteutuminen edellyttää työvoiman hyväksikäytön ja ihmiskaupan nykyistä parempaa tunnistamista rikosprosessissa esimerkiksi poliisien ja muiden viranomaisten koulutusta lisäämällä. Lisäksi tarvitaan myös rikosprosessiketjun toimijoiden toimintaedellytysten arviointia sekä lainsäädännön toimivuuden seuraamista.

Esimerkkejä toimenpiteistä:

Lainsäädäntömuutoksia tai resursseja edellyttävät

- Edistetään lainsäädäntömuutosta, jonka nojalla erityisen suojelun tarpeessa oleviin asianomistajiin kohdistuvat tutkintatoimenpiteet ja tutkinnan johto on mahdollisuuksien mukaan annettava tähän tehtävään erityisesti perehtyneille tutkijoille ja tutkinnanjohtajille.
- Turvataan valtakunnallisen ihmiskauppatutkintaryhmän toimintaedellytykset ja vahvistetaan poliisin osaamista valtakunnallisesti tutkia ja paljastaa työperäistä ihmiskauppaa ja hyväksikäyttöä.
- Turvataan rikosprosessiketjun toimintaedellytykset oikeudenhoidon selonteossa esitetyllä tavalla.
- Parannetaan mahdollisuutta saada oikeusapua korottamalla oikeusavun tuloarvoja ja nostamalla yksityisille avustajille maksettavia palkkioita.

Toimintatapojen kehittämistä edellyttävät

- Seurataan rikos- ja prosessilainsäädännön toimivuutta ja arvioidaan tarvittaessa sen toimintaedellytyksiin liittyviä kysymyksiä.
- Tehostetaan työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan torjuntaan kehitettyjen toimintamallien kouluttamista ja uusien työtapojen käyttöönottoa esitutkintaviranomaisissa.
- Tehostetaan rikoshyödyn poisottamista ja oikeushenkilön rangaistusvastuun toteutumista.

Strategian toimeenpano

Strategian tavoitteiden toimeenpanemiseksi laadittaisiin laaja poikkihallinnollinen toimenpideohjelma osana työvoiman maahanmuuton edistämistoimia. Valmistelussa arvioitaisiin viranomaisten toimintatapojen kehittämistarpeet, lainsäädännön muutostarpeet sekä resurssivaikutukset. Tarkoituksena on osallistaa toimenpideohjelman laatimiseen myös ulkomailta Suomeen tulevia työntekijöitä ja heidän perheenjäseniään.

Toimenpideohjelmalla tulisi edistää maahan saapuvien työntekijöiden ja heidän perheidensä maahan asettautumista ja kotoutumista, ehkäistä syrjäytymistä ja syrjintää, vahvistaa viranomaisten toimintaedellytyksiä sekä parantaa ihmiskaupan ja hyväksikäytön ilmituloa ja uhrien asemaa. Strategiassa esitetyt tavoitteet konkretisoitaisiin, vastuutettaisiin ja niille asetettaisiin aikataulu.

Toimenpideohjelman täytäntöönpanoa seurattaisiin ja sen toimenpiteiden vaikutuksia arvioitaisiin. Seuran tekemiseksi käynnistetään tutkimushankkeita lainsäädännön ja toimenpiteiden vaikutuksista ulkomalaiseen työvoimaan ja heidän perheenjäseniinsä ja tutkimuksista saatua tietoa hyödynnettäisiin päätöksenteon ja politiikkavalmistelun tukena. Sääntelyä harkittaessa tehdään huolellinen yritysvaikutusten arviointi erityisesti niiden yritysten näkökulmasta, jotka toimivat oikein ja noudattavat sääntelyä.