TEM/Olli Sorainen
18.3.2022 v.2

O 31/2022 vp

Käynnissä olevia ja suunniteltuja työperäisen hyväksikäytön vastaisia valmisteluja

1 Keskeisistä haasteista

Työperusteista hyväksikäyttöä ilmiönä on selvitetty muun muassa Heunin raportissa vuodelta 2019[1]. Kyseessä on piilorikollisuus, josta osapuolet eivät eri syistä puhu ulkopuolisille ja jota on siksi vaikea havaita. Arvioita työperäisen hyväksikäytön laajuudesta on esitetty ulkomaalaislain muuttamiseen (hyväksikäytön uhrien erityisluvat) johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 253/2020). Esityksen mukaan työperusteinen hyväksikäyttö on oletettua laajempaa ja sitä esiintyy useilla eri aloilla.

Vaikean havaittavuuden lisäksi keskeinen haaste on se, että hyväksikäytön piirteitä ei välttämättä viranomaistoiminnassa osata tunnistaa hyväksikäytöksi. Karkeakin alipalkkaus on usein poliisitutkinnassa todettu ”sopimusriidaksi”, ja tutkinta on lopetettu. Samoin kunnan peruspalveluissa esimerkiksi asiakkaan passiin puutetta, masentuneisuutta ja sitä, että kaiken puhumisen hoitaa mukana kulkeva, samaa etnistä taustaa oleva asiamies, ei ole osattu yhdistää mahdolliseen hyväksikäyttöön. Vihjetietoa ei aina osata välittää toiselle viranomaiselle, eikä asiaa usein edes mielletä viranomaisen keskeiseksi tehtäväksi. Eri viranomaisten osaamisen ja yhteistoiminnan kehittäminen on siten keskeistä.

Myös ympäröivässä yhteiskunnassa voidaan usein ajatella, että liian pieni palkka tai muut huonot työehdot ovat ulkomaalaisen oma vika, joka johtuu siitä, ettei tämä osaa pitää puoliaan. Hyväksikäytöltä on helppo ummistaa silmänsä. Kuluneella hallituskaudella julkinen keskustelu on lisääntynyt.

Hyväksikäytetyt työntekijät ovat usein hyvin huonosti perillä oikeuksistaan työntekijänä varsinkin, jos he tulevat erilaisesta kulttuuripiiristä. Tietojen lähde on yleensä työnantaja tai välittäjä, ja tieto voi olla tarkoituksellisesti vääristeltyä. Lisäksi viranomaisten antamaan tietoon ei välttämättä uskota, kulttuurisista syistä. Haasteena onkin saada työntekijöille oikeaa tietoa sellaisella kielellä, jota työntekijä ymmärtää.

Haaste on myös se, että työperusteinen hyväksikäyttö on hyväksikäyttäjälle taloudellisesti erittäin kannattavaa, varsinkin jos hyväksikäytettyjä työntekijöitä on useita. Seuraamusten todennäköisyys kuitenkin on pieni. Poliisin tietoon tulleet tapaukset vain harvoin johtavat tuomioon, koska näytön saaminen on vaikeaa ja kallista, varsinkin jos uhri on jo ehtinyt poistua tai hänet on poistettu maasta. Tekijä voi jatkaa toimintaansa muussa muodossa.

Hyväksikäytettyjen perheellisten työntekijöiden lapset joutuvat usein myös kärsimään. Pitkien työpäivien ja puuttuvan vapaa-ajan takia lapset voivat joutua viettämään pääosan päiväänsä ilman vanhempiaan muiden ihmisten parissa tai julkisissa palveluissa.

Työperusteisen hyväksikäytön tunnusmerkkejä on tunnistettu useita. Riski on olemassa muun muassa silloin, jos:

[1] Likainen vyyhti. Työperäisen hyväksikäytön liiketoimintamalli. https://heuni.fi/documents/47074104/0/HEUNI_Publications_92b_FLOW_Likainen+vyyhti.pdf/99948cca-0ce0-de3f-081f-78fec77ed5fb/HEUNI_Publications_92b_FLOW_Likainen+vyyhti.pdf?t=1607422813588

- työntekijä on vain vähän tai ei ole lainkaan saanut koulutusta,
- työntekijä tulee kehitysmaasta tai hyvin erilaisesta kulttuuripiiristä ja osaa vain omaa äidinkieltään,
- vastaavia työntekijöitä tai maahantulijoita on useita,
- useiden työntekijöiden yhteyshenkilö on sama,
- yhteyshenkilö on peräisin samasta kulttuuripiiristä,
- useiden työntekijöiden asuinosoite ja puhelinnumero ovat samoja,
- työntekijän pankkitiliin on käyttöoikeus myös toisella henkilöllä,
- työntekijä ei ota kontaktia muihin ihmisiin työssä eikä vapaa-ajalla (jota ei usein edes ole)

Keskeinen haasta on myös se, että Suomessa ei ole ollut pitkän aikavälin eli hallituskaudet ylittävää strategiaa työperusteisen hyväksikäytön vastaisiksi toimiksi. Asian poliittinen painoarvo ja sen mukana toimenpiteet ovat hallituskausittain vaihdelleet. Vasta nykyisen hallituksen ohjelmassa on maininta työperusteisen hyväksikäytön huomioimisesta.

2 Valmisteluelimet

Ns. 211-neuvottelukunta jaostoineen

TEM:ssä sijaitseva pysyvä kolmikantaelin, asetettiin vuoden 2022 alussa. Erityisenä fokuksena jatkaa ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön vastaisen työryhmän työtä, jonka määräaika on päättynyt. Pj. Olli Sorainen.

Neuvottelukunnalla on kaksi jaostoa eli asiakastyötä tekevistä viranomaisista koostuva valvontajaosto, pj. Tapio Holopainen (avi) ja hyväksikäytön vastainen jaosto, jossa myös järjestöt ovat mukana, pj. Venla Roth (tbc).

Valvontajaoston tehtävänä on koordinoida ulkomaisen työvoiman maahantuloon, maassa oleskeluluun, työntekoon ja yrittämiseen liittyvää operatiivista viranomaisyhteistyötä sekä sopia niihin liittyvien käytäntöjen parantamisesta.

Hyväksikäytön vastaisen jaoston erityinen tehtävä on valmistella työperäisen hyväksikäytön vastaisten toimien pitkän aikavälin strategia ja ohjelma vuoden 2022 loppuun mennessä.

Harmaan talouden ohjausryhmä ja toimeenpanoryhmä

Ministeri Haatainen johtaa ohjausryhmää ja Stefan Gerkman SM/PO vetää toimeenpanoryhmää. Harmaan talouden hankelistalla on työperäiseen hyväksikäyttöön liittyvistä valmisteluista työnantajavalvonnan kehittäminen UMA-rekisteriin (SM/PO ja Verohallinto) sekä työperäisen hyväksikäytön vastaisten toimien pitkän aikavälin strategia ja ohjelma. Suurin osa listalla olevista hankkeista ei suoranaisesti tai ei lainkaan liity työperäiseen hyväksikäyttöön. TEM:stä ohjausryhmän sihteeristöön kuuluvat Elise Pekkala ja Päivi Kantanen.

Harmaan talouden toimintaan liittyy myös harmaan talouden tilannekuva -toiminto, jota Harmaan talouden selvitysyksikkö vetää. TEM:stä mukana Päivi Kantanen.

Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma

Poikkihallinnollinen ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma on hyväksytty valtioneuvoston periaatepäätöksenä toukokuussa 2021. Ohjelman toimeenpanoa koordinoi Venla Roth. Toimintaohjelmassa on useita toimenpiteitä, joilla ehkäistään ja torjutaan työperäistä ihmiskauppaa ja hyväksikäyttöä. Toimintaohjelma on voimassa kuluvan hallituskauden, ja siinä mainitut toimet on tarkoitus toteuttaa hallituskauden aikana.

Ulkomaalaisten työntekijöiden majoitusolojen valvonnan ja koordinaation kehittäminen -työryhmä

STM:n ja TEM:n yhteinen työryhmä, pj Tarja Nupponen, vpj. Olli Sorainen. Työryhmän määräaika on 30.4.2022.

Ulkomaalaisten työntekijöiden majoittamiseen liittyy merkittäviä mahdollisuuksia väärinkäytöksiin, kuten majoittaminen asumiseen kelpaamattomissa tiloissa, kohtuuttoman korvauksen periminen majoittamisesta suoraan palkasta sekä työntekijöiden sitominen majoituksen myötä työnantajan tai tämän lähipiirin määräysvaltaan. Majoitusolosuhteet voivat pahimmillaan olla merkittävä osa työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan monimuotoista kokonaisuutta.

Viranomaisyhteistyön kehittämishankkeet

Moniviranomaistoiminnan johtaminen (Poliisiammattikorkeakoulu) käynnistyi tammikuussa ja se päättyy kesäkuussa 2022.Hankkeessa laaditaan operatiivisia toimintamalleja kohdennettuun valvontaan keskeisimmille työvoimaa vaativille toimialoille. Toimintamallit huomioivat Suomen alueelliset erot ja niiden avulla moniviranomaistoimintaan luodaan yhtenäiset menettelytavat ja toiminnan johtaminen. Hankkeessa tuotetaan myös materiaalia ennalta estävään toimintaan.

Hankkeen kehittelemä yhteistoimintamalli riskiperustaiselle kohdevalvonnalle ja moniviranomaistoiminnan johtamiselle on todettu osallistettujen viranomaisten mukaan hyväksi niin rakenteeltaan kuin käytännön soveltamisen mahdollisuuksilta. Yhteistoimintamalli jalkautetaan kesäkuusta 2022 alkaen kunkin viranomaisen omin toimin. Koordinaatiosta ei vielä ole sovittu. SM esittelee mallin TEM:lle 13.5.

VNTEAS-hanke viranomaisten oma-aloitteisesta tietojenvaihdosta käynnistyy tänä vuonna, Itä-Suomen yliopisto koordinoi (SM).

UMA-rekisterin kehittäminen

Osana UMA-rekisterin kehittämistä on tarkoitus parantaa rekisterin työnantajavalvontaosiota (ks. edellä harmaa talous) sekä rakentaa rekisteriin toiminnallisuus pidättäytymispäätösten tekemiseen digitaalinen toiminnallisuus. Aikataulu näille on toistaiseksi avoin, johtuen UMA-

rekisterin muista kehityshankkeista. SM ja Verohallinto ovat vieneet aloitteen työnantajavalvontaosiosta Maahanmuuttovirastolle, joka parhaillaan selvittää toiminnallisuuden kustannuksia.

Lainsäädännön kehittäminen

Liittyen UlkL muutokseen 554/2021 (luvat työperäisen hyväksikäytön uhreille) TyV piti mietinnössään tarpeellisena, että vilpillisesti toimineelle työnantajalle tulee käyttöön pidättäytymispäätös myös muiden työperusteisten oleskelulupien kuin työntekijän oleskeluluvan osalta. Tämä on huomioitu ulkomaalaislainsäädännön uudistusta valmisteltaessa, HE eduskuntaan syksyllä 2022.

Lakiin liittyvässä ponnessaan eduskunta myös edellytti uudistetun pidättäytymispäätöksen seurantaa ja raportointia siitä vuoden 2022 loppuun mennessä.

Kotouttamislain kokonaisuudistuksessa työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan ehkäisy on huomioitu läpileikkaavana HE-valmistelussa sekä kotoutumisen suunnittelun että palveluiden osalta (mm. valtion, kunnan ja ELY:n velvoitteet kotoutumisen suunnittelussa ja kehittämisessä sekä palvelupuolella maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluissa ja alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatimisessa.

3 Muuta valmistelua

Työsuojeluviranomaisen valvontatoimivallan kehittäminen

Osana hallituksen ns. 110 Me työllisyyspakettia käynnistetään lainvalmistelu työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuuden laajentamiseksi sekä alipalkkauksen lisäämiseksi luetteloon seikoista, joista työsuojeluvalvonta voi antaa kehotuksen. Kehotukseen ehkä olisi mahdollista liittää uhkasakko. Valmistelu tapahtuu STM:n asettamassa työryhmässä, pj. Jarno Virtanen. TEM:stä työryhmässä on Johanna Ylitepsa. Tavoitteena on saada HE eduskuntaan vielä kuluvalla hallituskaudella.

Kasvihuoneselvitys

Ulkomaisen työvoiman käyttö ja maahan asettautuminen kasvihuonetoimialla, erityinen fokus Pohjanmaa. Selvityksen tarkoituksena on hankkia laadullista tietoa siitä, miten työn perusteella maahan muuttaneet rekrytoidaan Suomeen, miten työntekijöiden ja heidän perheensä työnteko ja toimiminen paikallisyhteisössä organisoidaan ja millaisia haasteita niihin mahdollisesti liittyy, miten paikallisyhteisöjen palvelurakenteet toimivat erityisesti muun kielisen väestön osalta, miten kunta ja muut paikallisyhteisöt ovat varautuneet kasvavaan työn perusteella muuttaneiden ja heidän perheenjäsentensä määrään toiminnassaan, miten kunnassa ennakoidaan palvelutarpeita ja miten niihin varaudutaan, millaisia toimijoita maahanmuuttajien omien yhteisöjen ja paikallisyhteisön väliseen vuorovaikutukseen liittyy, miten yhteistyö toimii sekä millaisia mahdollisia riskitekijöitä kotoutumisen ja peruspalvelujärjestelmän toimivuuden kannalta liittyy esimerkiksi syrjäytymiskehityksen, hyväksikäytön riskien ja muiden mahdollisten haasteiden näkökulmasta. Myös hyvistä käytännöistä on tarpeen saada tietoa.

TEM:n tilaama selvitys käynnistyy 1.4.2022 ja sen on tarkoitus valmistua 30.9.2022 mennessä.

Ulkomaalaisten työntekijöiden tietotason parantaminen

Venäjänkielinen puhelinneuvonta käynnistyy 16.5.2022, suunnattu erityisesti ukrainalaisille kausi- ja muillekin työntekijöille. Palvelun tuottaa Rikosuhripäivystys TEM:n toimeksiannosta.

TEM:n monikielisen Työssä Suomessa -esitteen kielivalikoimaa ollaan parhaillaan lisäämässä. Esite on valmisteltu yhteistyössä Rikosuhripäivystyksen kanssa, ja siinä käsitellään nimenomaan työelämän pelisääntöjä ja annetaan toimintaohjeita oikeusturvan saamiseksi ongelmatilanteissa. Esitettä on jaettu maahantuloluvan hakemisen yhteydessä ulkomaalaisille työntekijöille Suomen edustustoista.

Monikielistä puhelinsovellusta maahan tuleville ja maassa oleville ulkomaisille työntekijöille on valmisteltu SM/PO:n ja PolAmkin yhteistyönä. Sovelluksen tietosisältö olisi pääosin sama kuin Työssä Suomessa –esitteessä. Neuvotteluja käydään siitä, että sovelluksen ylläpito siirrettäisiin Kehan Working in Finland -kokonaisuuden sisään.

TyV:lle raportointi

Vuoden 2022 loppuun mennessä TyVlle tulee raportoida paitsi uudistetun pidättäytymispäätöksen toimivuudesta (laki 554/2021), myös kausityölain muutoksesta (294/2021) eli kausityöntekijän oikeudesta vaihtaa työnantajaa sekä luonnontuotteiden oikeusaseman parantamista koskevasta laista (487/2021). Valiokuntaneuvoksen kanssa on jo sovittu raporttien toimittamisen aikataulusta (viimeistään heti vuodenvaihteen jälkeen).

Maahanmuuttoviraston ohjaus

Osana Siirtolaisuusinstituutin selvityksen suositusten toimeenpanoa (Lupaviranomaisten tiedon katvealueet työperusteisen hyväksikäytön tunnistamisessa, joulukuu 2021) on tarkoitus miettiä, miten työperusteisen hyväksikäytön ehkäisy voitaisiin siirtää henkilökohtaiselta asiantuntijatasolta koko organisaation strategiseksi tavoitteeksi.

Myös Maahanmuuttoviraston koulutusta työperusteisen hyväksikäytön havaitsemisessa on tarkoitus jatkaa. Viime syksynä TEM tilasi Rikosuhripäivystykseltä ensimmäisen koulutuksen.

Valmisteilla oleva hanke ”Työperäisen hyväksikäytön torjunnan ja uhrien auttamisen valtakunnallinen tehostaminen”

Kaksivuotisen hankkeen tavoitteena olisi tehostaa työperäisen hyväksikäytön tunnistamista, uhrien ohjautumista palveluihin sekä heidän oikeusturvansa toteutumista pääkaupunkiseudun

ulkopuolella. Hanke toimisi Oulussa, Vaasassa, Kuopiossa, Lappeenrannassa, Tampereella ja Turussa, joissa on tällä hetkellä toimivat ihmiskaupan vastaiset verkostot. Verkostoissa ovat mukana esimerkiksi AVI:en työsuojelun vastuualueen, poliisin, kansalais- ja ammattijärjestöjen, sosiaalitoimen, TE-toimiston, oikeusaputoimistojen, Migrin, ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän, kaupunkien maahanmuuttajille tarkoitettujen neuvontapalveluiden sekä kirkon edustajia.

TEM:n hankkeelle ovat määrärahat varattuna, mutta sen valmistelua ei ole priorisoitu muiden, kiireellisempien hankkeiden takia. Nyt valmisteluun on jälleen palattu, ja tavoitteena on saada tarjouspyynnön Hilmaan niin nopeasti kuin mahdollista.

4 Ad hoc -työryhmiä

Uzbekistanilaiset pintakäsittelijät

Maahantulon epäselvyyksiin ja kynnysrahojen perimiseen liittyen pidetty kaksi viranomaispalaveria, kolmas on tarkoitus pitää kesäkuussa, kun poliisi on tehnyt esitutkintaan liittyvä päätöksiä. Pj. Sonja Hämäläinen.

Luonnontuotteiden kerääjiä koskevat konsultaatiot alan yritysten ja toimivaltaisten viranomaisten välillä

Kaksi kertaa vuodessa, vuodesta 2014 lähtien pidettävien konsultaatioiden tarkoituksena on varmistaa ulkomaalaisten poimijoiden asianmukainen kohtelu ja ansiot sekä ehkäistä kohtuuttomat kuluveloitukset. Tavoitteena on sitouttaa yritykset kestäviin toimintatapoihin. Osallisina ovat relevantit viranomaiset, Thaimaan suurlähetystö ja alan yritykset. Pj. Olli Sorainen. Yritysten kanssa on sovittu, että konsultaatioita jatketaan myös uuden marjalain voimaantultua.

Pohjanmaan alueen viranomaisverkosto

Verkosto perustettiin TEM:n aloitteesta helmikuussa 2022 liittyen Suupohjan alueen vietnamilaisten kasvihuonetyöntekijöiden ja heidän perheidensä ongelmiin. Ongelmista olivat alueen asiantuntijat raportoineet edellä mainitulle STM:n ja TEM:n yhteiselle työryhmälle ja niistä oli kirjoitettu julkisuudessa. Verkostoon on osallistunut myös TEM ja muun muassa Maahanmuuttovirasto. Pj. Timo Saari, POELY.