

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Työelämä • 2021:55

# Selvitys ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunnan menettelyistä eri maissa



Työ- ja elinkeinoministeriö  
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:55

# Selvitys ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunnan menettelyistä eri maissa

Anna-Greta Pekkarinen, Anniina Jokinen, Annareetta Rantala,  
Natalia Ollus ja Roosa Näsi  
Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI)

Työ- ja elinkeinoministeriö Helsinki 2021

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

**HEUNI**

YK:n yhteydessä toimiva  
Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti

Työ- ja elinkeinoministeriö

© 2021 tekijät ja Työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN pdf: 978-952-327-947-6

ISSN pdf: 1797-3562

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

## Selvitys ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunnan menettelyistä eri maissa

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:55		Teema	Työelämä
<b>Julkaisija</b>	Työ- ja elinkeinoministeriö		
<b>Tekijä/t</b>	Anna-Greta Pekkarinen, Anniina Jokinen, Annareetta Rantala, Natalia Ollus, Roosa Näsi		
<b>Yhteisötekijä</b>	Euroopan kriminaalipoliitiikan instituutti (HEUNI)		
<b>Kieli</b>	suomi	<b>Sivumäärä</b>	152
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Ulkomaalaistaustaisten työntekijöiden hyväksikäyttö on viime vuosina herättänyt keskustelua niin asiantuntijoiden keskuudessa kuin mediassa. Ilmiö ei kuitenkaan ole uusi. Ulkomaalaistaustaisten työntekijöiden kohtelun ongelmia tuli Suomessa ilmi jo 2000-luvun alussa. Vaikka asiasta on vuosien varrella puhuttu, ovat konkreettiset puuttumisen keinot olleet viime vuosiin asti suhteellisen vähäisiä. Työ- ja elinkeinoministeriön Euroopan kriminalipoliitiikan instituutilla (HEUNI) teettämässä selvityksessä tarkastellaan ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunnan menettelyjä eri maissa sekä sitä, olisivatko jotkin keinot käytettävissä myös Suomessa.</p> <p>Selvityksessä avataan erityisesti Norjassa, Belgiassa ja Iso-Britanniassa kehitettyjä viranomaisyhteistyömalleja. Selvityksessä käydään läpi myös lainsäädäntöä, jolla pyritään estämään työvoiman hyväksikäyttöä Hollannissa, Belgiassa ja Iso-Britanniassa. Selvityksessä esitellään myös Viron työriitakomiteaa ja Ruotsin henkilön hyväksikäyttö (människoexploatering) -lainsäädäntöä.</p> <p>Selvitys osoittaa, että ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöön puuttuminen vaatii hyvää rakenteellista yhteistyötä työsuojelulta, poliisilta, verottajalta ja muilta keskeisiltä toimijoilta. Yhteiset toimintatavat ja toimintakulttuuri muodostuvat alueellisella tasolla, kun keskeiset viranomaiset kohtaavat säännöllisesti ja tietoa jaetaan myös matalalla kynnyksellä.</p>		
<b>Asiasanat</b>	työelämä, työ, ihmiskauppa, pakkotyö, hyväksikäyttö, maahanmuutto, työvoiman liikkuvuus, harmaa talous, ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-327-947-6	<b>ISSN PDF</b>	1797-3562
<b>Asianumero</b>	VN/22061/2020	<b>Hankenumero</b>	-
<b>Julkaisun osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-947-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-947-6</a>		

## Utredning av metoder för bekämpning av utnyttjande av utländsk arbetskraft i olika länder

---

<b>Arbets- och näringsministeriets publikationer 2021:55</b>	<b>Tema</b>	Arbetsliv
<b>Utgivare</b>	Arbets- och näringsministeriet	
<b>Författare</b>	Anna-Greta Pekkarinen, Anniina Jokinen, Annareetta Rantala, Natalia Ollus, Roosa Näsi	
<b>Utarbetad av</b>	Europeiska institutet för kriminalpolitik (HEUNI)	
<b>Språk</b>	<b>Sidantal</b>	152
	finska	

---

### Referat

Under de senaste åren har det väckts diskussion kring utnyttjande av arbetstagare med utländsk bakgrund såväl bland sakkunniga som i medierna. Fenomenet är dock inte nytt. Redan i början av 2000-talet framkom det problem i behandlingen av arbetstagare med utländsk bakgrund i Finland. Trots att man under årens lopp har talat om problemen har man tills nyligen skridit till relativt få åtgärder för att ingripa i detta. I utredningen som arbets- och näringsministeriet låtit göra vid Europeiska institutet för kriminalpolitik (HEUNI) undersöks metoder för bekämpning av utnyttjande av utländsk arbetskraft i olika länder och huruvida en del av metoderna kunde användas också i Finland.

Utredningen behandlar särskilt modeller för myndighetssamarbete som utvecklats i Norge, Belgien och Storbritannien. Utredningen behandlar också lagstiftning som syftar till att förhindra utnyttjande av arbetskraft i Nederländerna, Belgien och Storbritannien. Vidare presenterar utredningen Estlands arbetstvistikommitté och Sveriges lagstiftning om människoexploatering.

Utredningen visar att åtgärderna för att ingripa i exploatering av utländsk arbetskraft kräver gott strukturellt samarbete mellan arbetarskyddet, polisen, skattemyndigheten och andra centrala aktörer. Gemensamma verksamhetsätt och en gemensam verksamhetskultur uppstår på regional nivå när centrala myndigheter möts regelbundet och sprider information med låg tröskel.

**Nyckelord** arbetsliv, utnyttjande av utländsk arbetskraft, arbetsliv, arbete, människohandel, tvångsarbete, utnyttjande, invandring, arbetskraftens rörlighet, grå ekonomi

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-327-947-6	<b>ISSN PDF</b>	1797-3562
<b>Ärendenummer</b>	VN/22061/2020	<b>Projektnummer</b>	-

---

**URN-adress** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-947-6>

---

## Report on the methods of preventing the exploitation of migrant labour in different countries

---

<b>Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2021:55</b>	<b>Subject</b>	Working life
<b>Publisher</b>	Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland	
<b>Author(s)</b>	Anna-Greta Pekkarinen, Anniina Jokinen, Annareetta Rantala, Natalia Ollus, Roosa Näsi	
<b>Group author</b>	European Institute for Crime Prevention and Control (HEUNI)	
<b>Language</b>	<b>Pages</b>	152

---

### Abstract

In the past years, the exploitation of migrant workers has been a popular conversation topic among the branch specialists and media. However, this is not a new phenomenon. In Finland, the problems relating to the exploitation of migrant workers emerged already in the beginning of the 2000s. Although it has been a topic of discussion for years, concrete means to intervene in the issues have been quite modest. The report was commissioned from the European Institute for Crime Prevention and Control (HEUNI) by the Ministry of Economic Affairs and Employment, and it examines the methods to prevent the exploitation of migrant labour in different countries, and whether those methods could be utilised in Finland as well.

The report describes particularly the inter-authority collaboration models developed in Norway, Belgium and the United Kingdom. The report also examines legislation that intends to stop the exploitation of migrant labour in the Netherlands, Belgium and the United Kingdom. In addition, the report describes Estonia's labour dispute committee and the Swedish legislation on exploitation of human beings.

The report shows that combating exploitation of migrant labour requires good structural cooperation from occupational safety and health authorities, the police, tax authorities and other key operators. Regular meetings of key authorities and organic exchange of information will enable and facilitate common practices and an operating culture at a regional level.

**Keywords** working life, labour exploitation, human trafficking, working life, work, forced labour, exploitation, immigration, labour mobility, grey economy

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-327-947-6	<b>ISSN PDF</b>	1797-3562
<b>Reference number</b>	VN/22061/2020	<b>Project number</b>	-

---

**URN address** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-947-6>

---

# Sisältö

<b>1 Johdanto</b> .....	8
<b>Osa I: Kuvaus ilmiöstä, Suomen tilanteesta sekä selvityksestä</b> .....	10
<b>2 Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö ilmiönä ja selvityksessä käytetyt käsitteet</b> .....	10
2.1 Työvoiman hyväksikäyttö .....	10
2.2 Ihmiskauppa .....	11
2.3 Pakkotyö .....	12
2.4 Moderni orjuus .....	13
2.5 Työelämärikollisuus .....	14
2.6 Yritysrikkollisuus .....	14
2.7 Sosiaalinen polkumyynti .....	14
<b>3 Työperäinen hyväksikäyttö Suomessa</b> .....	16
<b>4 Selvityksen aineisto ja menetelmät</b> .....	21
4.1 Tehtävänanto ja tutkimuskysymykset .....	21
4.2 Kirjallisuus- ja lainsäädäntöanalyysi .....	21
4.3 Asiantuntijahaastattelut .....	22
4.4 Työpaja .....	23
<b>Osa II: Maakohtaiset käytännöt ja lainsäädäntö</b> .....	24
<b>5 Alankomaat</b> .....	24
5.1 Lainsäädäntö ja tilastot .....	25
5.2 Valvontaviranomaiset ja muut keskeiset työvoiman hyväksikäytön vastaiset toimijat .....	28
5.3 Palkkoja koskeva ketjuvastuulaki .....	33
5.4 Uhrien palvelut ja oikeus korvauksiin .....	37
<b>6 Belgia</b> .....	42
6.1 Lainsäädäntö ja tilastot .....	42
6.2 Valvontaviranomaiset ja muut keskeiset työvoiman hyväksikäytön vastaiset toimijat .....	46
6.3 Rakenteellinen moniviranomaisyhteistyö .....	49
6.4 Uhrien palvelut ja oikeus korvauksiin .....	53
<b>7 Iso-Britannia</b> .....	58
7.1 Lainsäädäntö ja tilastot .....	58

7.2	Valvontaviranomaiset ja muut keskeiset työvoiman hyväksikäytön vastaiset toimijat.....	61
7.3	Uhrien palvelut ja oikeus korvauksiin .....	70
<b>8</b>	<b>Norja</b> .....	<b>76</b>
8.1	Lainsäädäntö ja tilastot.....	77
8.2	Valvontaviranomaiset ja muut keskeiset työvoiman hyväksikäytön vastaiset toimijat .....	81
8.3	Moniviranomaisyhteistyö työelämärikollisuuden torjumiseksi .....	84
8.4	Uhrien palvelut ja oikeus korvauksiin .....	89
<b>9</b>	<b>Ruotsi</b> .....	<b>92</b>
9.1	Lainsäädäntö ja tilastot.....	94
9.2	Valvontaviranomaiset ja muut keskeiset työvoiman hyväksikäytön vastaiset toimijat.....	96
9.3	Uhrien palvelut ja oikeus korvauksiin .....	100
<b>10</b>	<b>Viro</b> .....	<b>105</b>
10.1	Lainsäädäntö ja tilastot.....	105
10.2	Työriitakomitea.....	109
10.3	Uhrien palvelut .....	113
	<b>Osa III: Johtopäätökset ja suositukset</b> .....	<b>117</b>
<b>11</b>	<b>Johtopäätökset</b> .....	<b>117</b>
<b>12</b>	<b>Suosituks</b> .....	<b>121</b>
12.1	Moniviranomaisyhteistyön rakenteiden vahvistaminen .....	121
12.2	Yhteistarkastuksien määrän lisääminen.....	123
12.3	Tiedonvaihdon tiivistäminen .....	124
12.4	Proaktiivinen tiedonkeruu ja riskien arviointi.....	125
12.5	Työsuojelun roolin vahvistaminen .....	126
12.6	Poliisin erikoistuminen ja tietoisuuden lisääminen.....	128
12.7	Ammattiliittojen roolin vahvistaminen .....	130
12.8	Ulkomaisten työntekijöiden tietoisuuden lisääminen oikeuksistaan .....	131
12.9	Työvoiman hyväksikäytön uhrien oikeuksien vahvistaminen.....	132
12.10	Hyväksikäytöstä ilmoittamisen helpottaminen .....	133
12.11	Palkkasaataviin pääsyn vahvistaminen .....	134
12.12	Ulkomaisten työvoiman hyväksikäytön kriminalisoinnin vahvistaminen .....	136
12.13	Taloudellisten sanktioiden vahvistaminen .....	137
12.14	Yritysten yhteiskuntavastuun vahvistaminen .....	139
	<b>Lähteet</b> .....	<b>141</b>



# 1 Johdanto

Ulkomaalaistaustaisten työntekijöiden hyväksikäyttö on viime vuosina herättänyt keskustelua niin asiantuntijoiden keskuudessa kuin mediassa. Ilmiö ei kuitenkaan ole uusi. Ulkomaalaistaustaisten työntekijöiden kohtelun ongelmia tuli Suomessa ilmi jo 2000-luvun alussa.<sup>1</sup> Vaikka asiasta on vuosien varrella puhuttu, ovat konkreettiset puuttumisen keinot olleet viime vuosiin asti suhteellisen vähäisiä.

Pelkästään eri EU-maiden sisällä sama ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöön liittyvä ilmiö voidaan käytännössä määritellä ja tunnistaa eri tavoin, esimerkiksi ihmiskaupan tai ns. modernin orjuuden vastaisen toiminnan viitekehyksessä, sosiaalisen polkumyynnin tai epäterveen kilpailun kontekstissa. Myös sääntelykehikko ja ulkomaisen työvoiman torjuntaan käytettävät resurssit ja toimet vaihtelevat maiden välillä.

Tässä selvityksessä keskitytään erityisesti avaamaan Norjassa, Belgiassa ja Iso-Britanniassa kehitettyjä moniviranomaisyhteistyömalleja, joita on pidettävä Euroopan edistyksellisimpinä ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunnassa. Lisäksi selvityksessä käydään läpi muuta lainsäädäntöä, jota on otettu käyttöön Alankomaissa, Belgiassa ja Iso-Britanniassa työvoiman hyväksikäyttöön puuttumiseksi. Näillä esimerkiksi ketjuvastuuseen liittyvillä toimilla pyritään takaamaan se, että päätilaaja huolehtii siitä, että alihankkijat noudattavat vähimmäistyoehdot. Lisäksi esittelemme kiinnostavana esimerkkinä Viron työriitakomitean ja kuvaamme lyhyesti myös Ruotsin henkilöön kohdistuvan hyväksikäytön kriminalisointia (människoexploatering). Edellä mainitut maat on tunnistettu HEUNin aiemmissä tutkimuksissa joko sellaisiksi, joissa on hyviä käytäntöjä työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseksi, tai muutoin kiinnostavaksi tämän selvityksen kannalta (Jokinen ym. 2011; Jokinen ja Ollus 2014; Jokinen ja Ollus 2019).

Selvitys on jaettu kolmeen osaan, joista ensimmäisessä käsitellään työperäistä hyväksikäyttöä ilmiönä, siihen liittyvää käsitteistöä, Suomen toimia ja nykytilaa, sekä esitellään selvityksen aineisto ja menetelmät. Toisessa osassa selvitykseen valitut maat käydään läpi maakohtaisesti. Jokaisessa maaprofiilissa käydään läpi mm. maiden lainsäädäntö, viranomaisten ja muiden hyväksikäytön torjuntaan osallistuvien toimijoiden roolit, maissa harjoitettava moniviranomaisyhteistyö ja muut mahdolliset hyvät käytännöt, sekä käydään läpi hyväksikäytön uhrien oikeudet sekä heille tarjottavat palvelut. Kolmannessa osassa esitellään johtopäätökset ja yhteenveto, sekä tarkastellaan eri maiden käytäntöjen ja lainsäädännön soveltamista Suomeen ja annetaan tehdyn selvityksen pohjalta suosituksia.

<sup>1</sup> Esimerkiksi ns. kiinalaiset kivimiehet, ks. <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2002/11/04/orjana-iittalassa-kasikirjoitus> Viitattu 12.7.2021.

Euroopan kriminaalipoliitiikan instituutti (HEUNI) toteutti selvityksen työ- ja elinkeinoministeriön Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyn työryhmän toimeksiannosta. Anna-Greta Pekkarinen, Anniina Jokinen, Annareetta Rantala, Natalia Ollus ja Roosa Näsi osallistuivat selvityksen tekemiseen.

# OSA I: Kuvaus ilmiöstä, Suomen tilanteesta sekä selvityksestä

Selvityksen ensimmäisessä osassa, luvussa kaksi, esitellään ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö ilmiönä ja määritellään aiheeseen liittyvät käsitteet. Luvussa kolme käydään läpi Suomen tilanne mm. lainsäädäntöön, järjestelmään ja viimeaikaiseen kehitykseen liittyen. Luku neljä käsittelee tämän selvityksen tehtävänantoa, aineistoja ja menetelmiä.

## 2 Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö ilmiönä ja selvityksessä käytetyt käsitteet

Työvoiman hyväksikäyttö on maailmanlaajuinen ongelma, jota esiintyy laajamittaisesti myös Euroopassa. Euroopan perusoikeusviraston FRA:n vuoden 2015 selvityksen mukaan vakavaa työperäistä hyväksikäyttöä esiintyy kaikkialla EU:ssa. Hyväksikäytön uhrit voivat olla joko EU-kansalaisia tai kolmansista maista. Hyväksikäyttöä on havaittu esimerkiksi maataloudessa, rakennusalalla, siivouksessa, ravintola-alalla, matkailussa, sekä kotona tehtävässä työssä, kuten lasten-, vanhusten- ja kodinhoidossa. Hyväksikäyttö koskettaa etenkin ulkomaalaistaustaisia työntekijöitä, jotka ovat tietämättömiä oikeuksistaan, joilla on matala koulutustaso, jotka ovat köyhiä tai osattomia lähtömaassaan, ja jotka työskentelevät riskialoilla. (FRA 2015.)

Käytämme tässä selvityksessä pääosin seuraavia käsitteitä kuvastamaan hyväksikäytön ulottuvuuksia: työvoiman hyväksikäyttö ja työperäinen hyväksikäyttö sekä työperäinen ihmiskauppa ja ihmiskauppa pakkotyötarkoituksessa. Kuvaamme seuraavaksi yksityiskohdaisemmin hyväksikäyttöön ja ihmiskauppaan liittyviä ulottuvuuksia.

### 2.1 Työvoiman hyväksikäyttö

Hyväksikäytön voidaan ajatella muodostavan jatkumon, jonka toisessa päässä on ihmisarvoinen työ, ja toisessa hyväksikäytön vakavimmat muodot, kuten pakkotyö (Skrivankova 2010). Hyväksikäytön eri muodot voivat esiintyä yhtä aikaa ja olla päällekkäisiä.

Hyväksikäyttö voidaan siten kuvata lievemmistä vakavampiin tekoihin perustuvana jatkumona. Jos hyväksikäyttö on tarpeeksi vakavaa ja muotoja on useita, voi kyseessä olla ihmiskauppa ja pakkotyö. (Jokinen ym 2011.) Työvoiman hyväksikäyttö liittyy siksi ihmiskauppaan, vaikka kaikki hyväksikäyttö tai siihen liittyvät yksittäiset teot, väärinkäytökset tai rikokset eivät rikosoikeudellisesti täyttäisikään ihmiskaupan tunnusmerkistöä. Eri rikosnimikkeiden välinen rajanveto on työvoiman hyväksikäyttötapauksissa osoittautunut kirjallisuuden sekä tätä selvitystä varten tekemiemme haastattelujen perusteella vaikeaksi niin Suomessa kuin muuallakin. Rajanvedolla, rikosnimikkeellä ja sillä, miten hyväksikäyttö ymmärretään, on kuitenkin kauaskantoisia seurauksia.

Edelleenkin monissa maissa vakavaan työperäiseen hyväksikäyttöön liittyviä tapauksia ei välttämättä käsitellä ihmiskauppanimikkeellä vaan erilaisina työr rikoksina (ks. esim. Viuhko & Jokinen 2021). Tämä vaikuttaa ensinnäkin suuresti siihen, miten hyväksikäyttöön syyllistyneitä tekijöitä rangaistaan. Monet työr rikokset ovat suhteellisen lievästi sanktioituja rikoksia tai niitä ei edes määritellä rikoksiksi, vaan kyse on esimerkiksi työlainsäädännön laiminlyönneistä. Toiseksi nimikkeen valinta vaikuttaa hyväksikäytön uhrien tilanteeseen, sillä ihmiskaupan uhreilla on kansainvälisen oikeuden perusteella<sup>2</sup> oikeus erityispalveluihin, joihin pelkän ”työr rikoksen” uhri ei ole oikeutettu. Ihmiskaupan ja vakavan hyväksikäytön torjunta edellyttää siksi oikea-aikaista puuttumista myös lievempiin työperäisen hyväksikäytön ja talousrikosten muotoihin.

## 2.2 Ihmiskauppa

Ihmiskauppa on rikos, jossa rikosentekijä hyödyntää uhrin riippuvaista asemaa tai turvaton tilaa saattaakseen tämän hyväksikäytön kohteeksi. Yleensä ihmiskaupparikos ei ole yksittäinen, tietyssä tilanteessa tapahtunut teko, vaan kysymys on pidemmän ajan kuluessa tapahtuneesta hyväksikäytöstä, jolla voi olla erilaisia muotoja. Ihmiskauppa voi olla kansainvälistä ja valtioiden rajat ylittävää tai tapahtua yksittäisen maan sisällä.

Ihmiskaupan rikosoikeudellinen määritelmä perustuu Yhdistyneiden kansakuntien yleis-sopimuksen lisäpöytäkirjaan ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta (2000). Ko. pöytäkirja tarjoaa kattavan ja oikeudellisesti sitovan määritelmän ihmiskaupalle. Keskeistä määritelmälle on sen kolme elementtiä (keinot, tekotapa, hyväksikäyttötarkoitus). Suurin osa maailman maista on ratifioinut

<sup>2</sup> Ks. esim European Commission (2013); Council of Europe (2020).

eli toimeenpannut tämän kansainvälisen sopimuksen, ja siten sisällyttänyt määritelmän omaan kansalliseen lainsäädäntöönsä.<sup>3</sup>

Samaan määritelmään perustuvat myös Euroopan unionin neuvoston puitepäättös ihmiskaupan torjunnasta vuodelta 2002, Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta vuodelta 2005 ja EU:n ihmiskauppaa koskeva direktiivi vuodelta 2011. Nämä kansainväliset sopimukset velvoittavat jäsenvaltiot ihmiskaupan vastaisiin ja uhria suojeleviin toimiin. Edellä mainittu EU-direktiivi määrittelee, että rangaistavia tahallisia tekoja ovat mm. henkilöiden värvääminen, kuljettaminen, siirtäminen, kätkeminen tai vastaanottaminen voimankäytöllä tai voimankäytöllä uhkaamalla ja hyväksikäyttötarkoituksessa. Hyväksikäytöksi katsotaan ainakin seksuaalinen hyväksikäyttö ja pakkoprostituutio, pakkotyö tai pakollinen palvelu, mukaan lukien kerjääminen, orjuus, hyväksikäyttö rikollisessa toiminnassa tai elinten poistaminen.

Yhtenäisestä määritelmästä huolimatta käytännössä työperäiseen hyväksikäyttöön (pakkotyöhön) liittyvä ihmiskauppa on eri maissa hahmotettu ja määritelty hyvin vaihtelevasti (ks. Ollus 2015). Kaikki työperäinen hyväksikäyttö ei ole ihmiskauppaa, vaikka ilmiötasolla kyse on usein samasta asiasta, jossa ulkomaisen työvoiman huonoa asemaa ja tietämättömyyttä käytetään hyväksi eri tavoin (esim. Ollus 2016).

## 2.3 Pakkotyö

Pakkotyö määritellään Kansainvälisen työjärjestön ILO:n vuoden 1930 pakollista työtä koskevan yleissopimuksen 2. artiklan mukaan seuraavasti: ”pakollisella työllä ymmärretään kaikenlaista työtä tai palvelusta, joka jonkin rangaistuksen uhalla vaaditaan joltakin henkilöltä ja johon mainittu henkilö ei ole vapaaehtoisesti tarjoutunut” (SopS 44/1935). Jotkut maat ovat kriminalisoineet pakkotyön erillisenä rikoksena, toiset osana ihmiskauppalainsäädäntöään, kuten Suomessa.

Pakkotyön määritelmän tulkinnasta on vuosien saatossa käyty keskustelua (ks. esim. Ollus 2015; Weatherburn 2019). Pakkotyön määritelmä sisällyttää kaikenlaiset työnteon tai palkkauksen muodot. Työn tai palvelun vaatiminen rangaistuksen uhalla ei tarkoita pelkättään rikosoikeudellista rangaistusta, vaan sisältää myös oikeuksien tai etuuksien menettämisen (ILO 2007). Kansainvälisen työjärjestön asiantuntijaryhmä on määritellyt sellaisia rangaistuskäytäntöjä, jotka voivat olla merkki siitä, että kyseessä on pakkotyö. Pelkät huonot työolot tai alipalkkaus eivät välttämättä ole pakkotyötä, vaan pakkotyöhön liittyy

<sup>3</sup> [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-12&chapter=18&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&clang=_en) Viitattu 12.7.2021.

työntekijään kohdistuva fyysinen tai seksuaalinen väkivalta tai sen uhka, työntekijän liikkuvuuden rajoittaminen, työntekijän saattaminen velkavankeuteen esimerkiksi maahan-tulon järjestämiskustannusten tai kohtuuttomaksi majoituksen vuoksi, työntekijän palkan pidättäminen, passin pois ottaminen, tai uhkaaminen ilmiantaa työntekijä viranomaisille (ILO 2005, 20–21).

## 2.4 Moderni orjuus

Työvoiman hyväksikäytöstä ja ihmiskaupasta on viime vuosikymmenen aikana ruvettu puhumaan myös modernina orjuutena, joka pitää sisällään sekä ihmiskaupan, orjuuden (slavery, servitude) ja pakkotyön. Keskustelu on lähtenyt Iso-Britanniasta, josta käsite on levinnyt erityisesti muihin anglosaksisiin maihin. Modernin orjuuden käsitettä on viime aikoina myös kritisoitu varsin paljon, etenkin akateemisessa keskustelussa (ks. esim. LeBaron 2020; Broad & Turnbull 2019; Dottridge 2017; Kempadoo 2015). Kriitikoiden mukaan orjuus on käsitteenä epätarkasti rajattu, tunteisiin vetoava ja vie huomiota pois siitä, että työperäinen hyväksikäyttö näyttää usein ulospäin tavalliselta työnteolta, jossa kontrolli perustuu kahleiden sijaan esimerkiksi uhkailuun ja velkaannuttamiseen.

LeBaronin (2020) mukaan modernin orjuuden kehys myös kuvastaa länsimaisten humanitääristen pyrkimysten holhoavuutta, epäpoliittisoi työnvoiman hyväksikäytön ja piilottaa taakseen maahanmuuttovastaista politiikkaa. Dottridge (2017) puolestaan argumentoi, että ihmiskaupan ja hyväksikäytön nimittäminen moderniksi orjakaupaksi trivialisoi 400 vuotta kestäneen ja miljoonia uhreja vaatineen Atlantin orjakaupan. Kansainvälisessä laissa käytetäänkin modernin orjuuden sijaan pääasiallisesti kattokäsitettä ihmiskauppa (trafficking in persons; human trafficking), ja orjuus on yksi ihmiskaupan harjoittamisen päämääristä mm. pakkotyön, seksuaalisen hyväksikäytön ja elin- tai kudoskaupan kohteeksi saattamisen ohella. Modernin orjuuden käsite on tämän selvityksen kannalta olennainen, koska yksi tarkastelun kohde on Iso-Britannia, jossa työvoiman hyväksikäyttö hahmotetaan juuri modernin orjuuden viitekehyksessä.

Myös Norjassa on käyty keskustelua modernista orjuudesta. Norjalainen työelämä tutkimuslaitos Fafo on kritisoinut käsitettä sen epämääräisyydestä sekä siitä, että orjuuden käsite voi johtaa kapeaan tulkintaan ihmiskaupasta ja työvoiman hyväksikäytöstä – etenkin tapauksissa, joissa pakko ja vallankäyttö uhriin ei ole ilmiselvää. Fafo katsookin, että modernin orjuuden käsitettä käytetään nykyisin erityisesti poliittisena tehokeinona sen herättämien tunteiden ja huomion takia. Fafon mukaan täsmällisempien ja ilmiötä paremmin kuvaavien käsitteiden käyttö olisikin tärkeää, jotta kaikki toimijat, jotka toimivat ihmiskaupan ja työperäisen hyväksikäytön vastaisella kentällä, ymmärtäisivät toisiaan. (Fafo 2019.)

## 2.5 Työelämärikollisuus

Työelämärikollisuus on etenkin muissa Pohjoismaissa käytetty käsite, jolla viitataan työmarkkinoilla ja työelämässä esiintyvään harmaaseen talouteen. Kyseessä voi olla velvoitteiden hoitamatta jättäminen, veropetokset, väärinkäytökset ja työturvallisuuteen liittyvät rikkeet ja rikokset. Ruotsissa erotellaan työelämärikollisuus (arbetslivskriminalitet), joka viittaa yksilöihin kohdistuviin rikoksiin, työmarkkinarikoksista (arbetsmarknadskriminalitet), jossa keskiössä ovat yritysten ja toimialojen haavoittuvuus (ks. Lägesrapport 2020). Norjassa työelämärikollisuudella (arbeidslivskriminalitet) tarkoitetaan tietoisia tekoja, jotka rikkovat palkkausta ja työehtoja koskevia lakeja, pakollisten työnantajamaksujen ja verojen maksamatta jättämistä, sekä muita tilanteita, joissa työntekijöitä hyväksikäytetään, kilpailu vääristyy ja yhteiskunnan rakenteet horjuvat (Departementene 2017). Työelämärikollisuuden kokonaisuudessa on tyypillistä useamman eri säädöksen yhtäaikainen rikkominen eli niin kutsuttu monirikollisuus (Norwegian Ministries 2019, 7).

## 2.6 Yritysr rikollisuus

Yritysr rikollisuudella (corporate crime) viitataan laittomiin ja haitallisiin tekoihin, joihin yrityksen edustajat ja työntekijät syyllistyvät edistääkseen yrityksen tai omaa etua (Friedrichs 2010). Koska työvoiman hyväksikäyttöön syyllistyneiden yritysten toiminta on usein tietoista ja sen tavoitteena on kustannusten karsiminen ja voiton maksimoiminen vilpillisin keinoin, voidaan työvoiman hyväksikäyttö nähdä yhtenä yritysr rikollisuuden muotona (Ollus 2016; Jokinen & Ollus 2019; Davies & Ollus 2019).

## 2.7 Sosiaalinen polkumyynti

Sosiaalisen polkumyyntin käsite (social dumping) on käytössä erityisesti muissa Pohjoismaissa ja sillä viitataan laajaan määrään käytäntöjä, jotka vaihtelevat epäterveestä kilpailusta palkkojen rapautumiseen ja alipalkkauksesta huonoihin työoloihin ja ns. ei-rikolliseen työntekijöiden hyväksikäyttöön. Euroopan parlamentin päätöslauselmassa sosiaalisesta polkumyyntistä (2015/2255(INI)) todetaan, että ilmiöllä ei ole olemassa oikeudellisesti tunnustettua ja yleisesti hyväksyttyä määritelmää, vaan käsite kattaa lukuisia tarkoituksellisesti vääriä käytäntöjä, jotka mahdollistavat vilpillisen kilpailun kehittymisen lainsäädäntöä kiertämällä sekä työvoima- ja toimintakustannusten minimoimisen avulla, ja jotka johtavat työntekijöiden oikeuksien loukkauksiin. Vilpillisillä käytännöillä voi olla taloudellisia, sosiaalisia sekä verotuksellisia vaikutuksia. Ensinnäkin pimeä työ tai näennäisesti itsenäisen ammatinharjoittamisen kaltaiset väärinkäytökset saattavat vääristää kilpailua ja haitata vastuullisesti toimivia yrityksiä. Toiseksi sosiaalinen polkumyynti voi johtaa syrjintätilanteisiin ja epäoikeudenmukaiseen työntekijöiden kohteluun, jolloin työntekijät

eivät saa heille kuuluvaa palkkaa tai sosiaaliturvaa. Lisäksi sosiaaliturvamaksujen ja verojen maksamatta jättäminen sosiaalisen polkumyynnin seurauksena uhkaa jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien ja julkisen talouden rahoituksen kestävyyttä. (Ibid.)



### 3 Työperäinen hyväksikäyttö Suomessa

Suomessa on havaittu työperäistä hyväksikäyttöä mm. ravintola-alalla, rakennusalalla, siivoustyössä, kotitaloustyössä, maatalousalalla ja kasvihuonetyössä sekä luonnonmarjojen poiminnassa. Ns. riskialoja ovat työvoimaintensiiviset alat sekä alat, joissa polveilevat alihankintaketjut ovat yleisiä. (Ks. esim. Jokinen ym. 2011; Jokinen & Ollus 2014; Jokinen & Ollus 2019.)

Ulkomailta saapuneet työntekijät eivät välttämättä osaa paikallista kieltä tai tunne Suomen työlainsäädäntöä ja oikeuksiaan työntekijänä. Osa heistä voi olla velkaa sukulaiselle tai työnantajalle matka- tai viisumikuluista, ja ajatus kotiinpaluusta ilman kunnan ansioita tuntuu mahdottomalta. Monet tämänkaltaiset tekijät tekevät ulkomaalaisesta työntekijästä haavoittuvamman paikallisväestöön verrattuna, ja epärehelliset työnantajat käyttävät tätä hyväksi omaa taloudellista asemaansa pönkittääkseen ja voittojen tavoittelemiseksi. Työvoiman hyväksikäyttö voi olla taloudellisesti hyvin kannattavaa, etenkin kun kiinnijäämisen riski on pieni (Jokinen & Ollus 2019). Hyväksikäytetty työntekijä on usein alun perin suostunut työhön vapaaehtoisesti, mutta työn todelliset olosuhteet ja esimerkiksi työajat, palkka tai työntekijöiden kohtelu ovat osoittautuneet odotettua huonommiksi.

Suomen rikoslaissa työvoiman hyväksikäyttöä käsitellään etenkin rikosnimikkeillä ihmiskauppa (RL 25:3), törkeä ihmiskauppa (RL 25:3a) ja kiskonnantapainen työsyryntä (RL 47:3a). Lisäksi esimerkiksi törkeä kiskonta (RL 36:7), kiskonta (RL 36:6), luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttö (RL 47:6a), työaika-suojelurikos (RL 47:2), ulkomaalaisrikkomus (UlkomL 12:185) ja työnantajan ulkomaalaisrikkomus (UlkomL 12:186) voivat tulla sovellettavaksi hyväksikäyttötapauksissa. Tarkastelemme seuraavaksi tarkemmin ihmiskauppaa ja kiskonnantapaista työsyryntää.

Ihmiskauppa kriminalisoitiin Suomessa vuonna 2004. Jotta tapaus voidaan määritellä ihmiskaupaksi, on näytettävä toteen alla olevassa taulukossa esitetyt kolme ihmiskaupan elementtiä (keinot, tekotapa, tarkoitus). Uhrin ollessa alaikäinen ei keinoja tarvitse todistaa. Ihmiskaupan rangaistusasteikko on neljästä kuukaudesta kuuteen vuoteen vankeutta, törkeän ihmiskaupan kahdesta kymmeneen vuotta vankeutta, ja kiskonnantapaisen työsyryntän sakko tai enintään kaksi vuotta vankeutta.

Taulukko 1. Ihmiskaupan elementit

Keinot	Tekotapa	Tarkoitus
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riippuvaisen aseman tai turvattoman tilan hyväksi käyttäminen</li> <li>• Painostaminen</li> <li>• Erehdyttäminen tai toisen erehdyksen hyväksi käyttäminen</li> <li>• Korvauksen maksaminen toista määräysvallassa pitävälle henkilölle tai korvauksen vastaanottaminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toisen määräysvaltaan ottaminen</li> <li>• Värvääminen</li> <li>• Luovuttaminen</li> <li>• Kuljettaminen</li> <li>• Vastaanottaminen</li> <li>• Majoittaminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seksuaalinen hyväksikäyttö</li> <li>• Pakkotyö</li> <li>• Muut ihmisarvoa loukkaavat olosuhteet</li> <li>• Elimien tai kudoksien poistaminen</li> </ul>

Kiskonnantapainen työsyrrjintä kriminalisoitiin myös vuonna 2004. Sen taustalla oli niin sanottu kiinalaisten kivimiesten tapaus, jossa suomalainen yritys jätti maksamatta suuren osan palkasta 12 kiinalaistaustaiselle miehelle, teetätti ylipitkiä päiviä huonoissa työoloissa ja asutti heidät teollisuushalliin. (Ks. esim. YLE 4.11.2002; Turun Sanomat 2.11.2008). Kiskonnantapaisessa työsyrrjinnässä työnhakija tai työntekijä on asetettu huomattavan epäedulliseen asemaan käyttämällä hyväksi työnhakijan ja työntekijän taloudellista tai muuta ahdinkoa, riippuvaista asemaa, ymmärtämättömyyttä, ajattelemattomuutta tai tietämättömyyttä (HE 151/2003, 17). Nämä seikat ovat osittain päällekkäisiä ihmiskaupan keinojen kanssa. Ihmiskaupan ja kiskonnantapaisen työsyrrjinnän rikosnimikkeiden tulkinta onkin aiheuttanut päänvaivaa rikosoikeusjärjestelmässämme, ja rajanveto nimikkeiden välillä on osoittautunut vaikeaksi (ks. HE 103/2014; Jokinen ym. 2011).

Muihin Pohjoismaihin verrattuna Suomessa on sangen paljon oikeuskäsittelyyn ja langettavaan tuomioon johtaneita ihmiskauppatapauksia sekä myös muita työperäisestä hyväksikäytöstä annettuja tuomioita, esimerkiksi kiskonnantapaisesta työsyrrjinnästä. Suomen lähestymistapa työvoiman hyväksikäytön torjuntaan ei kuitenkaan ennen tämänhetkistä hallituskautta ole ollut erityisen systemaattista. Paljastetut ja tutkinnassa sekä oikeusprosessissa edenneet tapaukset ovat menestyneet lähinnä yksittäisten, asialle omistautuneiden viranhaltijoiden ja muiden ammattilaisten ansiosta.

Suomessa työlainsäädännön noudattamista valvovat mm. työsuojelutarkastajat. Osa tarkastajista on erikoistunut ulkomaalaistaustaisten työntekijöiden oikeuksien valvontaan. Ulkomaalaistarkastajat<sup>4</sup> keskittyvät lähinnä sen valvomiseen, että työnantajat täyttävät

4 Ulkomaalaistarkastajia oli aiemmin noin 15, mutta vuonna 2021 tarkastajia on palkattu lisää.

lakisääteiset velvollisuutensa ja esimerkiksi noudattavat työehtosopimuksia, mutta tarkastuksilla puhutetaan myös työntekijöitä. Ulkomaalaistarkastajat tekevät tarkastuksia yleensä ilman ennakoilmoitusta, ja valvontaa kohdennetaan myös vihjetiedon perusteella riskialoille. Työsuojelutarkastajilla on velvollisuus tehdä ilmoitus poliisille, mikäli he epäilevät työnantajan rikkovan lakia ja syyllistyvän esimerkiksi kiskonnantapaiseen työsyryntään. Ihmiskauppa ei kuulu heidän valvomiensa lakien piiriin, mutta tähän on pian tulossa muutos (STM 2021). Työsuojelu tekee myös yhteistarkastuksia mm. poliisin ja veroviranomaisten kanssa. Ohjeiden mukaan työsuojelun tulee ohjata ihmiskaupan uhriksi epäilemänsä henkilö avun piiriin eli ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto raportoi, että vuonna 2020 joka toisella rakennusalan tarkastuksella, jossa työnteko-oikeutta arviointiin, ulkomaalaistarkastajat kohtasivat työnteko-oikeudettomia ulkomaalaisia työntekijöitä. Siivousalalla sama tilanne oli joka neljännellä ja majoitus- ja ravitsemusalalla joka viidennellä tarkastuksella. Etelä-Suomessa havaittiin myös paljon puutteita työehtosopimusten mukaisen palkkauksen noudattamisessa – rakennusalan 65 prosentilla ja ravintola-alalla 86 prosentilla tarkastuksista. Puutteet koskivat alasta riippuen mm. työehtosopimusten mukaisten peruspalkkojen tasoa sekä lisien maksamista. Lisäksi etenkin ravintola-alalla työaikalain mukaisen kirjanpidon puuttuminen lähes 80 prosentilla tarkastuksista hankaloitti ulkomaalaisten työntekijöiden todellisen työskentelyajan selvittämistä. (Harmaa talous & talousrikollisuus n.d.)

Meneillään oleva koronapandemia aiheuttaa haasteita työvoiman hyväksikäytön torjunnalle. Maiden välinen liikkuvuus on vähentynyt, mutta jo Suomessa olevien uhrien tilanne on entistä heikompi, kun yhteydet muuhun maailmaan vähenevät ja hyväksikäyttö muuttaa muotoaan. Erilaisten tarkastuskäyntien määrät ovat laskeneet rajoitustoimien vuoksi. Etelä-Suomen aluehallintoviraston ulkomaalaisvalvonnan tiimi teki vuonna 2020 yhteensä 343 ulkomaalaisvalvonnan tarkastusta, kun vastaava luku oli vuotta aiemmin 786. Tarkastuksista hieman alle puolet (170) tehtiin asiakirjatarkastuksina, joiden suhteellinen osuus oli koronapandemian vuoksi suurempi kuin aiempina vuosina. Positiivista oli ulkomaalaisvalvontaan liittyvien vihjeiden määrän kasvu 15 prosentilla vuoteen 2019 verrattuna. (Harmaa talous & talousrikollisuus n.d.)

Helsingin poliisilaitoksella aloitti vuonna 2021 toimintansa Suomen ensimmäinen ihmiskaupan paljastamiseen ja tutkimiseen keskittyvä ryhmä, joka toimii myös valtakunnallisesti, ja jonka vastuulla on tutkia laajat ja erikoisosaamista vaativat tapaukset. Lisäksi jokaiseen poliisilaitokseen on nimitetty kaksi ihmiskaupparikostutkijaa. Uusilla toimilla sekä jo aiemmin perustetulla poliisin ihmiskaupparikostolla pyritään edistämään ihmiskaupparikosten proaktiivista selvittämistä sekä vahvistamaan ihmiskaupan vastaisten toimijoiden välistä yhteistyötä. (Sisäministeriö 2020; Helsingin Sanomat 1.11. 2020.)

Hallitus jätti eduskunnalle joulukuussa 2020 esityksen laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 253/2020). Tasavallan presidentti vahvisti lainmuutokset 18.6.2021 ja ne astuvat voimaan 1.10.2021 (TEM 17.6.2021). Muutosten tavoitteena on ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön tehokkaampi ehkäisy, työperäisen hyväksikäytön uhrin oikeusaseman parantaminen ja työperäisen hyväksikäytön ilmitulon edistäminen. Laki mahdollistaa ulkomaalaiselle työntekijälle oikeuden työtekoon ilman (laissa tällä hetkellä noudatettavaa) ammattilarajoitusta tai yritystoimintaan, mikäli on perusteltua aihetta epäillä, että häntä on hyväksikäytetty työsuhteessa. Sen lisäksi uhri voi saada uuden määräaikaisen oleskeluluvan uuden työn hakemista tai yrittämistä varten. Jatkossa oleskelulupa on myös mahdollista jättää myöntämättä, mikäli on perusteltua aihetta epäillä, että työnantajan tarkoituksena on kiertää ulkomaalaisen työntekijän maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säädöksiä oleskelulupaa haettaessa. (HE 253/2020, 1.)

Valtioneuvosto hyväksyi uuden ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman toukokuussa 2021. Oikeusministeriön asettaman poikkihallinnollisen työryhmän valmisteleman toimintaohjelman strategisia tavoitteita ovat ihmiskaupan uhrien tavoittaminen ja tunnistaminen, uhrien avunsaanti, rikosvastuun toteutuminen, ihmiskaupan torjunta laaja-alaisesti ja yhteistyöhön perustuen, sekä ihmiskaupan vastaisen työn tietopohjainen kehittäminen. Tavoitteiden toteuttamiseksi toimintaohjelmassa esitellään 55 konkreettista toimenpidettä, joista jokaiselle on nimetty oma(t) vastuutahonsa. Ohjelmaa toimeenpannaan vuosina 2021–2023. (Roth & Luhtasaari 2021.)

Kesäkuussa 2021 voimaan astui laki luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta, jossa määritellään luonnontuotteiden kerääjien oikeudet, alan toimijoiden velvollisuudet ja niiden noudattamisen valvonnan sekä laiminlyönnin seuraamukset. Uusi laki kieltää sen, että kerääjiltä voitaisiin veloittaa maksua rekrytointiin liittyvistä palveluista tai perehdyttämisestä. Myös alalla toimivien yritysten luotettavuutta arvioidaan jatkossa tarkemmin, mm. Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön tekemien velvoitteenhoitoseelvitysten perusteella. Mikäli toimija ei ole luotettava, hän ei voi kutsua maahan kerääjiä tai tarjota heille majoitusta tai välineitä ostaakseen heidän keräämiänsä tuotteita. Laki koskee niitä luonnontuotteita kerääviä ulkomaalaisia, jotka eivät ole työsuhteessa. Työsuhteessa olevien henkilöiden suhteen sovelletaan työlainsäädäntöä. Lain noudattamista valvovat työsuojeluviranomaiset, mikäli valvonta ei kuulu muun viranomaisen vastuulle. (TEM 2021.)

Ihmiskaupan uhrien auttamista säätelee laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011) eli niin kutsuttu vastaanottolaki. Vastaanottolaissa määritellään Joutsenon vastaanottokeskuksen hallinnoiman ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tehtävistä ja velvollisuuksista sekä siitä, mihin palveluihin ihmiskaupan uhriksi tunnistettu henkilö on oikeutettu. Lain toimeenpääntämisestä tehdyn selvityksen mukaan laki ei kohtele uhreja yhdenvertaisesti, minkä lisäksi

auttamisen ja rikosprosessin kytkeminen toisiinsa estää uhreja hakemasta ja saamasta apua (Koskenoja ym. 2018). Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2020 asettamassa työryhmässä on tarkoitus vuoteen 2022 loppuun mennessä laatia uusi laki ihmiskaupan uhrien auttamiseksi, jossa huomioidaan aiempaa paremmin uhrien asema, oikeudet sekä yhdenvertaisuus (STM 2020).

## 4 Selvityksen aineisto ja menetelmät

### 4.1 Tehtävänanto ja tutkimuskysymykset

Työ- ja elinkeinoministeriön tehtävänannon tavoitteena oli selvittää, minkälaista lainsäädäntöä ja keinoja Pohjoismaissa ja muissa keskeisissä Euroopan maissa on ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseksi. Tehtävänannossa pyydettiin myös arvioita muiden maiden keinojen käyttökelpoisuudesta Suomen kontekstissa. HEUNI on näin ollen käynyt läpi keskeistä kirjallisuutta, lainsäädäntöä sekä erilaisia viranomais- ja muita raportteja, joiden pohjalta olemme kirjoittaneet kuvauksen valikoiduissa maissa käytössä olevista toimintatavoista ja sääntelykehikoista ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjumiseksi. Olemme täydentäneet taustaselvitystä valittujen ulkomaalaisten asiantuntijoiden haastatteluilla. Selvityksen tutkimuskysymykset vastaavat työ- ja elinkeinoministeriön asettamaan tietotarpeeseen, ja ovat seuraavat:

1. Minkälaisia ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunnan menetelmiä ja toimintatapoja on käytössä valituissa maissa?
2. Miten Suomi voisi hyödyntää näitä toimintatapoja omassa toiminnassaan?

Esittelemme seuraavaksi lyhyesti käyttämiämme aineistoja ja menetelmiä.

### 4.2 Kirjallisuus- ja lainsäädäntöanalyysi

Selvitys keskittyy analysoimaan ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjuntaan liittyviä menettelytapoja kuudessa maassa: Alankomaissa, Belgiassa, Iso-Britanniassa, Norjassa, Ruotsissa ja Virossa. Kävimme läpi kunkin maan kohdalta keskeisimmän työperäiseen hyväksikäyttöön ja ihmiskauppaan liittyvän lainsäädännön, sekä valtionhallinnon, viranomaisten, järjestöjen, tutkijoiden ja muiden relevanttien tahojen laatimia raportteja, artikkeleja, tilastoja ja ohjeistuksia sekä erilaisten organisaatioiden kotisivuja. Kirjallisuutta ja raportteja etsittiin monella eri kielellä ja lisäksi haastattelemamme asiantuntijat suositelivat ja lähettivät meille tietolähteitä. Osaa alkuperäislähteistä käytettiin automaattisten käännösohjelmien avulla. Lähdeluettelo on selvityksen lopussa.

Koska selvityksen tavoitteena oli etenkin tarkastella viranomaiskäytäntöjä sekä esitellä ja osittain arvioida niitä, olemme keskittyneet erilaisiin viranomaisraportteihin ja muihin käytäntöjä kuvaileviin selvityksiin. Selvityksen tiukahkon aikataulun takia emme ole voineet käydä läpi kaikkea valikoituihin maihin liittyvää tutkimuskirjallisuutta työperäisestä

hyväksikäytöstä ja ihmiskaupasta. Näin ollen moniviranomaisyhteistyön todellisuudesta ja käytännön haasteista olemme keränneet lisätietoa asiantuntijahaastatteluissa.

### 4.3 Asiantuntijahaastattelut

Teimme selvitystä varten yhteensä 13 asiantuntijahaastattelua, joihin osallistui yhteensä 28 asiantuntijaa kuudesta maasta. Haastateltavien valintaan vaikutti erityisesti se, mihin aiheisiin tarvittiin taustaselvityksen perusteella syvempää tietoa. Otimme haastateltaviin yhteyttä HEUNIn olemassa olevien kontaktien kautta, jotka myös suosittelivat meille uusia haastateltavia. Ryhmähaastatteluja oli pääsääntöisesti kaksi per maa – toiseen kutsuimme viranomaisia kuten työsuojelutarkastajia, poliiseja ja syyttäjiä, ja toiseen järjestöjen edustajia ja tutkijoita. Haastatteluiden ajankohdat ja haastateltavien määrät käyvät ilmi seuraavasta listasta:

- Alankomaat 3.5.2021 (3 hlö)
- Alankomaat 18.5.2021 (3 hlö)
- Alankomaat 20.5.2021 (2 hlö)
- Belgia 26.4.2021 (3 hlö)
- Belgia 29.4.2021 (2 hlö)
- Iso-Britannia 20.4.2021 (2 hlö)
- Iso-Britannia 17.5.2021 (2 hlö)
- Norja 22.4.2021 (3 hlö)
- Norja 29.4.2021 (1 hlö)
- Norja 11.5.2021 (2 hlö)
- Ruotsi 24.5.2021 (3 hlö)
- Viro 10.6.2021 (1 hlö)
- Viro 28.6.2021 (1 hlö)

Haastattelut tehtiin englanniksi ja ne keskittyivät erityisesti niihin aukkoihin, haasteisiin ja kysymyksiin, jotka oli tunnistettu keskeisiksi maakohtaisen kirjallisuus- ja lainsäädäntöanalyysin pohjalta. Jokaiseen haastatteluun/taustakeskusteluun tehtiin räätälöity teemakysymysrunko, jossa oli joitain toistuvia kysymyksiä sekä maakohtaisia ja haastateltavien asiantuntijaosaamiseen liittyviä kysymyksiä. Lisäksi muutama asiantuntija lähetti meille lisätietoja sähköpostitse.

Haastattelut/taustakeskustelut tehtiin Teams-videoneuvotteluina, ja ne nauhoitettiin haastateltavien luvalla myöhempää analyysiä varten. Haastattelut olivat pituudeltaan noin 45–65 minuuttia. Ne litteroitiin HEUNIssa ja litteroitua materiaalia on yhteensä 100 sivua. Haastatteluihin viitataan tekstissä päivämäärillä, jolloin ne tehtiin. Emme selvityksessä käytä suoria sitaatteja, mutta olemme täydentäneet tekstiä haastateltavien esiin tuomalla

tiedolla ja näkökulmilla, etenkin jos tietyn lainsäädännön tai menettelytavan soveltaminen käytännössä ei asiantuntijoiden mukaan toimi tai siinä on haasteita. Emme selvityksessä kerro haastateltavien nimiä, tarkkoja ammattinimikkeitä tai työpaikkoja asiantuntijahaastateltavien anonymiteetin suojaamiseksi.

## 4.4 Työpaja

Järjestimme 3.6.2021 kahden tunnin mittaisen videotyöpajan Teamsissä, jonne kutsuimme edustajat selvityksen tilanneesta työ- ja elinkeinoministeriöstä, Etelä-Suomen aluehallinnon työsuojelun vastuualueesta, poliisin kansallisesta ihmiskauppayksiköstä, Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksiköstä, Rikosuhripäivystyksestä ja Poliisiammattikorkeakoulusta. Työpajassa kävimme läpi selvityksen senhetkisen tilanteen ja keskityimme erityisesti työstämään laatimiamme alustavia suosituksia yhdessä osallistujien kanssa. Pyydimme osallistujia kommentoimaan suositusten ensisijaisuutta ja toteutettavuutta sekä kiinnittämään huomiota siihen, puuttuiko suosituksista jokin näkökulma tai ulottuvuus. Selvityksessä olemme nostaneet esiin useita Suomen kontekstissa kiinnostavia käytäntöjä ja kehittämiskohteita, ja työpajassa pääsimme keskustelemaan ja kehittämään niitä pidemmälle.



## OSA II: Maakohtaiset käytännöt ja lainsäädäntö

Tässä osiossa käsittelemme selvityksen kohteeksi valittuja maita, eli Alankomaita, Belgiaa, Iso-Britanniaa, Norjaa, Ruotsia ja Viroa. Jokainen maakohtainen alaluku sisältää johdannon ja kuvauksen ko. maassa esiintyvistä työperäisestä hyväksikäytöstä, sekä lyhyen katsauksen aiheeseen liittyvästä lainsäädännöstä, keskeisistä toimijoista, uhrien oikeuksista ja uhreille suunnatuista palveluista. Iso-Britannian, Norjan ja Belgian kohdalla olemme keskittyneet erityisesti moniviranomaisyhteistyöhön ja Alankomaissa palkkoja koskevaan ketjuvastuulakiin. Kunkin maakohtaisen alaluvun lopussa on taulukko maan vahvuuksista ja heikkouksista ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunnassa.

### 5 Alankomaat

Alankomaissa ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä ilmenee erityisesti työvoimaintensiivisillä aloilla, joissa on suuri tarve joustavalle, vähemmän koulutetulle ja matalapalkkaiselle työvoimalle. Alankomaissa tällaisia aloja ovat muun muassa rakennus-, maatalous-, puutarha-, jakelu- ja siivousala sekä lihantuotanto. Arvioiden mukaan näillä aloilla työskentelee yli 400 000 ulkomaalaistaustaista työntekijää. Tarkkaa tietoa siitä, kuinka moni ulkomaalaistaustainen työntekijä joutuu hyväksikäytön uhriksi, ei ole. (National Rapporteur 2021, 8–9.) Ulkomaalaistaustaisten työntekijöiden riippuvainen asema, kielitaidon puute ja puutteellinen käsitys omista oikeuksistaan altistavat heidät hyväksikäytölle. (Ibid.)

Alankomaissa on kiinnitetty huomiota erityisesti tilapäistä työvoimaa välittävien henkilöstöpalvelu-, työnvälitys- ja rekrytointiyriytysten rooliin ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttötapauksissa. Alankomaihin töihin tulevista Euroopan unionin kansalaisista suurin osa rekrytoidaan rekrytointiyriytysten kautta. (Wagner & Berntsen 2016, 196.) He myös edustavat suurinta osuutta ulkomaalaisista työntekijöistä Alankomaissa (National Rapporteur 2021, 3). Ihmiskaupparaportoijan mukaan 40 % kaikista raportoiduista mahdollisista alipalkkaustapauksista kytkeytyy työnvälitysfirmoihin. Vuonna 2019 Alankomaiden työsuojeluviranomainen SZW löysi 41 % työnvälitysfirmoja koskevissa tarkastuksissaan rikkeitä. Suurin osa koski työvoiman laitonta palkkaamista (Inspectorate SZW 2019, 2.) Rekrytointiyriytysten suuresta lukumäärästä ja työsuojelun resursseista johtuen vain prosentti kaikista yrityksistä tarkastetaan vuosittain. Tämä tekee työnvälitys- ja rekrytointiyriytysten

epärehellisen toiminnan tuottavaksi, sillä kiinnijäämisen riski on pieni. (National Rapporteur 2021, 13.)

Henkilöstöpalveluyritysten toimintaan liittyy myös monia muita ongelmia, jotka vaikeuttavat työvoiman hyväksikäytön ja muiden väärinkäytösten tunnistamista, esitutkintaa ja rikosvastuun toteutumista. Monet yritykset on kirjattu ulkomaille, jolloin pääsy tietoihin on vaikeaa. Jos viranomaiset kuitenkin saavat yrityksen kiinni rikkeestä, yritys voi sanktioiden uhatessa vaihtaa nopeasti nimeä ja yhteystietoja. Näin siitä tulee näennäisesti uusi yritys, vaikka todellisuudessa vanha yritys jatkaa toimintaansa uuden nimen takana. (Wagner & Berntsen 2016, 198–199.) Työnantajajärjestöt ovat yrittäneet edistää vastuullisesti toimivien henkilöstöpalveluyritysten tilannetta luomalla sertifikaatin, joka myönnetään yrityksille, jotka täyttävät tietyt laatuksiteerit. Alankomaiden kansallinen ihmiskaupparaportointi huomauttaa raportissaan, että vain yksi kolmasosa yrityksistä on hankkinut kyseisen sertifikaatin, eikä sen ole katsottu ehkäisseen riittävästi vilpillistä toimintaa (National Rapporteur 2021, 13).

Toinen keskeinen Alankomaissa tunnistettu ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä koskeva ilmiö liittyy näennäis-, pakko- tai valeyritykseen. Tällaisissa tilanteissa henkilö työskentelee todellisuudessa työnantajan alaisuudessa, vaikka hänet on joko pakottaen tai erehdyttämällä saatu rekisteröitymään itsenäisesti yrittäjäksi. Tällä tavoin työnantaja välttyy erilaisilta työnantajamaksuilta ja vakuutuksilta. Monet työntekijät eivät tällaisessa tilanteessa edes tiedä olevansa näennäisesti itsenäisiä yrittäjiä (Wagner & Berntsen 2016, 201). Vuonna 2012 tehdyn arvion mukaan 70 % itsenäisistä ammatinharjoittajista oli todellisuudessa vale- tai pakkoyrittäjiä. Ilmiön on jo kauan katsottu olevan yleistymässä (Regioplan 2013, 11). Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan ilmiö on ongelmallinen ja lisääntynyt viime vuosina entisestään. Myös siihen puuttuminen on vaikeaa, sillä vilpilliset yrittäjät kiertävät velvoitteitaan eri tavoin. (Haastattelu 3.5.2021; Haastattelu 20.5.2021.)

## 5.1 Lainsäädäntö ja tilastot

Ihmiskauppa prostituutioon pakottamisen tarkoituksessa kriminalisoitiin Alankomaissa vuonna 1994. Vuonna 2000 lakia muutettiin koskemaan seksuaalista hyväksikäyttöä laajemmin ja vuonna 2005 lakiin sisällytettiin hyväksikäytön muotoina myös pakkotyö, muut pakolliset palvelut sekä elinkauppa. Vuonna 2000 Alankomaihin nimettiin myös itsenäinen ja riippumaton kansallinen ihmiskaupan ja lapsiin kohdistuvan seksuaalisen hyväksikäytön raportointi, jonka tehtävä on seurata ihmiskauppaa, sen laajuutta ja ilmenemistä eri muodoissa.

**Taulukko 2.** Ihmiskauppalainsäädännön kehitys Alankomaissa

<b>1.1.2005</b>	Moderni versio ihmiskauppalainsäädännöstä tulee voimaan (art. 273f). Laajentaa hyväksikäytön koskemaan myös pakkotyötä, palveluita ja elinkauppaa. Säädos siirtyy julkista moraalia koskevista rikoksista yksilön vapautteen kohdistuviin rikoksiin.
<b>1.7.2009</b>	Säädökseen tehdään useita muutoksia koskien enimmäisrangaistuksia. Muun muassa perusmuotoisen ihmiskaupparikoksen enimmäisrangaistus nousee kuudesta kahdeksaan vuoteen.
<b>1.4.2013</b>	Säädöksen enimmäisrangaistuksia korotetaan jälleen. Ihmiskaupparikoksen enimmäisrangaistus nousee kahdeksasta kahteentoista vuoteen.

Lähde: National rapporteur 2012, 19–22; Overheid.nl: Wetboek van Strafrecht<sup>5</sup>

Vuonna 2016 Alankomaissa aloitettiin 22 rikostutkintaa liittyen työperäiseen ihmiskauppaan. Vuonna 2017 luku oli 13 ja vuonna 2018 se oli 16. Vuosina 2016–2019 noin 15:tä rikosentekijää syytettiin työperäisestä ihmiskaupasta vuosittain ja näistä noin viisi tuomittiin. (Wintermayr & Weatherburn 2021, 28.) Maassa rekisteröidään vuosittain noin 250 työperäisen ihmiskaupan mahdollista uhria. Uhreista 64 % on miehiä. 4 % mahdollisista uhreista on hollantilaisia, kun taas 59 % on muualta Euroopasta ja 21 % Aasiasta tulleita. (National Rapporteur 2021, 3.) Tästä huolimatta vain pieni määrä tapauksista etenee oikeuteen asti. Lisäksi GRETA<sup>6</sup> raportin mukaan työsuojeluviranomainen teki 17 työperäistä ihmiskauppaa koskevaa rikostutkintaa vuonna 2016, joihin kuului yhteensä 41 arvioitua työperäisen ihmiskaupan uhria (GRETA 2018a, 43).

Ihmiskauppatuomioita työperäisestä hyväksikäytöstä on annettu huomattavasti vähemmän kuin muista hyväksikäytön muodoista. Tämän katsotaan johtuvan siitä, että käsitys työperäisestä hyväksikäytöstä on edelleen epäselvä ja rajanveto ihmiskauppaa koskevien ja kiskonnan kaltaisten säädösten välillä on epäselvää. (National Rapporteur 2021, 15.) Ihmiskauppasäädöksen tulkinta on edelleen kapea, minkä seurauksena riittävän näytön saaminen ja näyttökynnyksen ylittäminen on ihmiskauppatapauksissa haastavaa. Kansallinen ihmiskaupparaporttija onkin todennut, että oikeudellinen tulkinta työperäisestä ihmiskaupan sisällöstä ei ole rikoslain puitteissa yhtä selkeä kuin seksuaalisen hyväksikäytön kohdalla. Tämän lisäksi oikeuskäytäntöä on edelleen vähän, minkä takia käsitys siitä, mihin ”pelkkä” työvoiman hyväksikäyttö loppuu ja ihmiskauppa alkaa on edelleen epäselvä. (Wintermayr & Weatherburn 2021, 63–65.)

<sup>5</sup> art. 273f tehdyt muutokset: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001854/2020-07-25/BoekTweede/TiteldeelXVIII/Artikel273f/informatie#tab-wijzigingenoverzicht> Viitattu 18.5.2021

<sup>6</sup> Ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmä GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) seuraa sitä, miten yleissopimuksen ratifioivat maat panevat sitä täytäntöön. GRETAan kuuluu 15 itsenäistä ja puolueetonta yleissopimuksen allekirjoittajamaista tulevaa asiantuntijaa. <https://rm.coe.int/16805d58b9> Viitattu 12.7.2021.

Koska ihmiskauppatapausten menestyminen oikeudessa on haastavaa, työvoiman hyväksikäyttötapauksia käsitellään myös muilla nimikkeillä kuin ihmiskauppa. Tällainen toimintatapa mahdollistaa työnantajan sanktioimisen, mutta jättää potentiaaliset ihmiskaupan uhrit ilman oikeutta korvauksiin, erityispalveluihin tai oleskelulupaun. (GRETA 2018a, 24; Wintermayr & Weatherburn 2021, 74–75.) Toimintatapa on yleinen erityisesti työvoiman hyväksikäyttöä koskevissa tapauksissa, sillä edelleen työvoiman hyväksikäytön tunnistaminen ihmiskaupaksi ja sen menestyminen sellaisena oikeudessa on huomattavasti epävarmempaa kuin muiden hyväksikäytön muotojen kohdalla (Wintermayr & Weatherburn 2021, 114–115).

Työvoiman hyväksikäyttö voidaan tulkita ihmiskaupan sijaan myös ”vakavaan epäedulliseen asemaan asettamisena” (”serious disadvantage”), joka mahdollistaa ainoastaan hallinnollisen sakon käytön (GRETA 2018a, 24). Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan työperäisen hyväksikäytön uhrien oikeuksien turvaaminen on erittäin hankalaa, sillä ero ihmiskauppaan voi olla hiuksenhieno ja tulkinnat siitä, onko tapauksessa ihmiskaupan viitteitä voivat vaihdella eri toimijoiden välillä. Uhrien oikeuksien näkökulmasta ero on kuitenkin erittäin merkittävä, sillä ihmiskaupan uhreilla on oikeus laajaan määrään palveluita, joihin muilla ei ole mahdollisuutta. (Haastattelu 3.5.2021.)

Syytteen menestymiseen oikeudessa vaikuttaa uhrin kertomuksen lisäksi keskeisesti kirjallinen ja tekninen näyttö. Jos näyttö ei vaikuta riittävän, syyttäjät hyödyntävät usein muita rikosnimikkeitä. (Wintermayr & Weatherburn 2021, 63–65.) Rikosnimikkeinä käytetään muun muassa petosta. Myös muita rikosnimikkeitä voidaan käyttää tilanteen mukaan, esimerkiksi pahoinpitely tai uhkaus, mutta haastateltujen asiantuntijoiden mukaan työperäiseen hyväksikäyttöön suoraan liittyviä rikosnimikkeitä ei Alankomaissa ole. Sopivat nimikkeet katsotaan aina tilannekohtaisesti. (Haastattelu 18.5.2021.)

Lisäksi työsuojeluviranomainen katsoo, rikotaanko tapauksessa muun muassa seuraavia lakeja: minimipalkkoja ja lomarahoja koskeva laki (Minimum wage and Minimum Holiday Allowance act/Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag), ulkomaalaisen palkkaamista/työllistymistä koskeva laki (Foreign Nationals Employment Act/Wet arbeid vreemdelingen), työaikalaki (Working Hours Act/Arbeidstijdenwet), työaikamääräys (Working hours decree/Arbeidstijdenbesluit), työoloja koskeva laki (Working Conditions Act /Arbeidsomstandighedenwet), työoloja koskeva määräys (Working Conditions Decree/Arbobesluit), työoloja koskeva muu sääntely (Working Conditions Regulations/Arboregeling). Näistä rikkomuksista voidaan antaa hallinnollisia sanktioita, kuten sakkoja. (European Platform tackling undeclared work 2020a, 4; Regioplan 2013, 17–18.)

Järjestötoimijat ovat nostaneet esiin huolen, että poliisi vaikuttaa priorisoivan sellaisia ihmiskauppatutkimuksia, joiden tutkinta ei vaikuta liian haastavalta ja joilla ennakoidaan olevan mahdollisuus menestyä oikeudessa. Tämä koskee erityisesti työvoiman hyväksikäyttöä, sillä

moniviranomaisyhteistyön edistämisen manuaali työperäisestä ihmiskaupasta (TeamWork! 2016, 41) korostaa suoraan, että syyttäjien tulisi ensisijaisesti priorisoida sellaisia tapauksia, joissa on mahdollisuuksia saada tuomio, jotta niukat resurssit eivät menisi hukkaan. (GRETA 2018a, 44.) Haastatellut asiantuntijat kritisoivat tilannetta, jossa erityisesti työperäisen ihmiskaupan tai työvoiman hyväksikäytön uhrin voivat jäädä väliinputoajiksi, kun viranomaisten resurssit eivät riitä selvittämään potentiaalisia tapauksia. (Haastattelu 3.5.2021; Haastattelu 20.5.2021).

## 5.2 Valvontaviranomaiset ja muut keskeiset työvoiman hyväksikäytön vastaiset toimijat

Alankomaissa työvoiman hyväksikäytön kannalta keskeisin toimija on poliisin lisäksi työsuojeluviranomainen. Muita keskeisiä toimijoita ovat syyttäjät, verohallinto sekä moniviranomaistiimit. Näiden toimijoiden keskeiset tehtävät on kuvattu taulukossa 3. Lisäksi ammattiliitoilla on iso rooli työvoiman hyväksikäyttöön torjunnassa.

**Taulukko 3.** Alankomaiden keskeiset työvoiman hyväksikäytön torjuntaan osallistuvat viranomaiset ja muut toimijat

Instituutio	Tehtävä	Huomioita
<b>Poliisi</b>	<p>Poliisin tehtävä on tutkia ihmiskauppaa ja muita yksilön vapautteen kohdistuvia rikoksia.</p> <p>Vuodesta 2013 jokaisessa kymmenessä poliisipiirissä on ollut ihmiskaupaan ja ulkomaalaisasioihin keskittynyt yksikkö (AVIM), jonka tehtävä on tutkia ihmiskaupparikoksia ja tunnistaa potentiaalisia uhreja. Yksiköt tekevät tiivistä yhteistyötä muiden ihmiskauppaa kohtaavien toimijoiden kanssa, kuten työsuojeluviranomaisen ja järjestöjen kanssa.</p> <p>Vuonna 2018 yhteensä 1182 poliisia työskenteli ihmiskauppa- ja ulkomaalaisyksikössä (AVIM).</p> <p>Yksikölle kuuluvat myös oleskeluluvattomiin ulkomaalasiin/paperittomiin liittyvät tehtävät. Tämän on epäilty olevan yksi syy miksi ihmiskaupan ja työperäisen hyväksikäytön uhrin eivät uskalla kääntyä viranomaisten puoleen. GRETA on muun muassa katsonut tämän yhdeksi keskeiseksi ongelmaksi ja vaatii, että AVIM-yksikön mandaattia selvennetään niin, että ulkomaalaiskontrolli ja ihmiskauppatutkinta eivät sekoitu keskenään. (GRETA 2018a, 25.)</p>	<p>Vain poliisilla ja maanpuolustus-poliisiviranomaisella, kuninkaallisella Marechausseeella (KMar) (The Royal Netherlands Marechaussee/Koninklijke Marechaussee) on toimivalta myöntää harkinta-aika ihmiskaupan uhrille.</p> <p>Vuonna 2012 poliisiorganisaatioon tehtiin muutoksia ja poliisipiirien määrä vähennettiin 25:stä kymmeneen. Tämän sekä turvapaikanhakijoiden määrän kasvun ja poliittisten prioriteettien muuttumisen kohti terrorismin torjuntaa katsotaan vaikuttaneen ihmiskaupan tunnistamiseen, minkä seurauksena ilmoitettujen uhrien määrä on vähentynyt viime vuosina. (GRETA 2018a, 23.)</p>

Instituutio	Tehtävä	Huomioita
<b>SZW – työsuojeluviranomainen</b>	<p>Työsuojeluviranomaisella on Alankomaissa laaja mandaatti. Työsuojeluviranomainen tutkii, tarkastaa, informoi ja sanktioi. Se voi hyödyntää toiminnassaan sekä hallinnollisia sanktioita ja pakkokeinoja että aloittaa esitutkintoja.</p> <p>Työsuojeluviranomaiset, jotka ovat sertifoituja ihmiskauppatutkijoita, voivat tehdä ihmiskaupparikostutkintaa ilman poliisia ja haastatella uhreja. He voivat myös antaa suosituksen harkinta-ajan myöntämiseksi. (Wintermayr &amp; Weatherburn 2021, 2.)</p>	<p>SZW:n tekemät työsuojelutarkastukset perustuvat riskianalyysin pohjalta jäljitettyihin riskialoihin ja yrityksiin, tulostavoitteiden mukaisiin prioriteetteihin sekä vihjetietoon. Painotuksena on kuitenkin riskianalyysi, minkä takia työsuojeluviranomainen tekee oma-aloitteisesti tarkastuksia ainoastaan korkean riskin yrityksiin. (Haastattelu 18.5.2021.)</p>
<b>Veroviranomainen (Belastingdienst)</b>	<p>Kerää veroja, valvoo verolainsäädännön toteutumista, tavaroiden vientiä ja tuontia sekä jäljittää talouspetoksia (Regioplan 2013, 20).</p>	<p>Toimii osana erilaisia moniviranomaistoimijoita (EMM, Intervention teams), joiden tarkoituksena on tunnistaa ja jäljittää vilpillistä yritystoimintaa, pimeää työtä ja työvoiman hyväksikäyttöä (Ibid.).</p>
<b>Intervention teams – moniviranomais-tiimit</b>	<p>Vakavien petosten ja sosiaaliturvan, verolainsäädännön ja pimeän työn tunnistamista, jäljittämistä ja sanktioiden täytäntöönpanoa varten perustettu moniviranomaisyhteistyön muoto (Regioplan 2013, 32).</p> <p>Tiimit kohdentavat toimintansa joko sektoriaalisesti tai alueellisesti riskianalyysin avulla (Ibid., 33).</p>	<p>Tiimeihin voi kuulua monia eri julkisia toimijoita, kuten työsuojeluviranomainen, poliisi, verohallinto ja kunnat.</p> <p>Ensimmäinen tiimin yhteistyösopimus allekirjoitettiin veroviranomaisten, työsuojelun, työntekijöiden vakuutuslaitoksen (Employee Insurance Agency/UWV) ja kuuden hollantilaiskunnan puolesta vuonna 2003.</p> <p>Moniviranomaistimien toimintaa ohjaa ohjausryhmä (the LSI/The National Steering Group Intervention teams), jonka tehtävään kuuluu varmistaa tiimien toiminta sekä päättää keskeisistä toiminnan kohteista. (Regioplan 2013, 33.)</p>
<b>The Expertise Centre on Human Trafficking and People Smuggling (EMM)</b>	<p>EMM kerää tietoa epäillyistä ihmiskauppatapauksista eri viranomaisilta. Saa tietoa myös muilta toimijoilta kuten keskuskaupakamarilta ja ammattiliitoilta. Kerättyä tietoa hyödynnetään tutkintojen kohdentamiseen ja aloittamiseen. (GRETA 2018a, 43.)</p>	<p>Perustettu vuonna 2005 ja johdettu yhdessä poliisin, KMarin, Maahanmuuttoviranomaisen (IND) ja työsuojeluviranomaisen (SZW) kanssa.</p>

Instituutio	Tehtävä	Huomioita
<b>Syyttäjät ja tuomarit</b>	<p>Alankomaissa jokaisella alueellisella syyttäjälaitoksella on vähintään yksi ihmiskauppaan erikoistunut vanhempi syyttäjä sekä vähintään yksi syyttäjä, joka edustaa kansallista syyttäjälaitosta.</p> <p>Lisäksi Alankomaissa on ihmiskauppaan erikoistuneita tuomareita ja tuomioistuimia. Muun muassa Amsterdamin tuomioistuin on erikoistunut ihmiskauppatapauksiin ja siellä työskentelee noin 20 ihmiskauppatuomaria. (GRETA 2018a, 43.)</p>	<p>Vuonna 2018 Alankomaissa oli noin 20 ihmiskauppaan erikoistunutta syyttäjää, jotka tapaavat säännöllisin väliajoin ja ylläpitävät sähköistä yhteydenpitoalustaa, jossa he voivat jakaa tietoa ja neuvoa liittyen tapauksiin. Tämän lisäksi hovioikeudessa oli vuonna 2018 kolme ihmiskauppaan erikoistunutta syyttäjää. (GRETA 2018a, 43.)</p>
<b>CoMensha</b>	<p>CoMensha on järjestö, mutta sillä on mandaatti pitää yllä virallista tiedonkeruuta kaikista ihmiskaupan potentiaalisista uhreista Alankomaissa.</p> <p>CoMensha ohjaa potentiaaliset ihmiskaupan uhrin majoituksen ja tuen piiriin.</p>	<p>KMar ja poliisi ovat velvoitettuja ilmoittamaan Comenshalle mahdollisista uhreista, mutta muut toimijat, kuten työsuojelu ei ole. On myös ilmennyt, että huoli tietosuojan (GDPR) toteutumisesta on estänyt erityisesti terveydenhuollon henkilökuntaa ja järjestöjä olemasta yhteydessä CoMenshaan epäillyistä ihmiskaupan uhreista.</p> <p>GRETA onkin raporteissaan kehottanut Alankomaiden viranomaisia ilmoittamaan kaikista epäillyistä uhreista CoMenshalle, jotta maan tilannekuva olisi tarkempi. GRETA on myös kehottanut viranomaisia tiedottamaan järjestöjen ja terveydenhuollon toimijoita GDPR-asetuksesta, jotta tämä ei olisi esteenä ilmoittamiselle. (GRETA 2018a, 13–14.)</p>

Työsuojeluviranomainen (SZW)<sup>7</sup> perustettiin nyky muodossaan vuonna 2012, kun kolme keskeistä virastoa, Social Intelligence and Investigation Service (SIOD), The Labour Inspectorate (Arbeidsinspectie) ja The Inspection Work and Income (IWI), yhdistyivät. Nykyinen laitos on jaettu viiteen eri osastoon, joista jokaisella on omat tehtävänsä. Työvoiman hyväksikäytön torjunnan kannalta tärkeimmät osastot ovat the Department Labour Market Fraud, Working Conditions, Investigation Department ja Department Work and Income. Osastojen keskeinen tehtävä on tarkastaa omaan alaansa kuuluvien lakien toteutuminen, lukuun ottamatta tutkivaa osastoa (Investigation Department). Tutkivan osaston erityistehtävä on tutkia laajasti työelämään kytkeytyvää laitonta toimintaa, minkä lisäksi sillä on erityinen oikeus tehdä esitutkintaa. Tutkiva osasto toimii Alankomaiden syyttäjänviraston alaisuudessa. (Regioplan 2013, 17–18, 32; Wintermayr & Weatherburn 2021, 2.)

7 <https://www.inspectorieszw.nl/> Viitattu 12.7.2021.

Yleisen hallintolain (AWB) mukaan työsuojeluviranomaisella on Alankomaissa oikeus päästä kaikkiin työpaikkoihin tarkastaakseen työsuhteet ja työolosuhteet. Työsuojelulla on oikeus tarkastaa myös kotitalouksia ilman asukkaan lupaa, jos tarkastaja on saanut tähän luvan piirisyöttäjältä. Tämä on usein perusteltavissa, jos on syytä epäillä, etteivät työsuhteen ehdot tai olosuhteet ole asiallisia. Jos asia on kiireellinen, luvan voi saada myös apulaispiirisyöttäjältä. Pääsyä kotitalouksiin säätelee tarkemmin useampi laki. (Regioplan 2013, 17.) GRETan (2018a, 16) mukaan kotiin tehtävää tarkastusta varten työsuojelulla tulee olla lupa tuomarilta ja sen voi saada, jos työsuojelulla on konkreettinen vihje (työsuojelu)lakien rikkomuksesta. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan syyttäjien ja työsuojeluviranomaisten yhteistyö toimii lähtökohtaisesti hyvin tapauksissa, joissa epäillään työperäistä ihmiskauppaa ja tietoa vaihdetaan tiiviisti (Haastattelu 18.5.2021).

Alankomaissa työsuojeluviranomaisella ei ole velvollisuutta ilmoittaa työntekijän puuttuvaa oleskelulupaa poliisille, mutta kun työsuojeluviranomainen tekee tarkastuksia ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyen, tehdään tämä usein yhteistyössä poliisin ihmis-kauppa- ja ulkomaalaispoliisiyksikön (AVIM) kanssa. Poliisilla taas on velvollisuus tarkastaa työntekijöiden henkilötiedot ja ellei tapauksessa ole ihmiskaupan viitteitä, ilmoittaa luvattomasta työntekijästä maahanmuuttoviranomaisille. Wintermayrin ja Weatherburnin mukaan tämä on usein ongelmallista, sillä työperäisen hyväksikäytön tunnistaminen yhden tarkastuksen aikana on usein mahdotonta, minkä seurauksena monet todelliset uhrin joutuvat poistetuksi maasta ennen kuin heidän tilannettaan on tutkittu tarpeeksi. (Wintermayr & Weatherburn 2021, 36.)

Alankomaiden työsuojeluviranomaisella on myös vakiintunut käytäntö pimeää työtä koskevien sakkojen ilmoittamista ja perimistä varten. Tehostaakseen ja seuratakseen sakkojen perimisen onnistumista ja sen mahdollista vaikutusta pimeään työhön työsuojeluviranomainen on perustanut sähköisen tietokannan kansallisten ja ylikansallisten sakkojen maksamisen seuraamiseksi. Sanktioiden toteutumisen ja sakkojen maksamisen seuranta on pimeää työtä ja työvoiman hyväksikäyttöä koskeissa rikoksissa usein haastavaa, sillä siihen kuuluu usein useita eri toimijoita ja ulkomaalaisia tai muutoin yllirajaisesti toimivia yrityksiä, minkä seurauksena sakkojen toimittaminen ja maksujen seuraaminen on jakautunut usealle eri toimijalle. Tämä on vaikeuttanut sanktioiden täytäntöönpanoa sekä onnistumisen arviointia. Alankomaiden työsuojelun luoma sakkoja koskeva menettelytapa ja seurantatietokanta pyrkii täyttämään tämän toimintatyhjiön. (European Platform tackling undeclared work 2020a, 1–2.)

Minimipalkkaa ja lomarahoja koskevan lain nojalla työsuojeluviranomainen voi määrätä työnantajan maksamaan työntekijälle 10 000 euroon asti puuttuvia palkkoja, jos henkilölle ei ole maksettu lakisääteistä minimipalkkaa, sekä 2000 euroon asti puuttuvia lomarahoja. Maksamattomat palkat lasketaan normaalin työviikon ja yleissitovan työehtosopimuksen mukaan. Painostaakseen työnantajaa maksamaan puuttuvat palkat



työsuojeluviranomainen voi asettaa työnantajalle myös toisen sakon, jossa työnantajan on maksettava 500 euroa jokaiselta päivältä, jona hän ei ole maksanut puuttuvia palkkoja. Tämän sakon maksimiraja on 40 000 euroa per työntekijä. Wintermayrin ja Weatherburnin raportin asiantuntijoiden mukaan nämä keinot ovat kuitenkin alikäytettyjä, ja kohdatessaan alipalkkausta työsuojeluviranomainen hyödyntää usein muita hallinnollisia toimenpiteitä työnantajaa kohtaan, joka siten jättää työntekijät vaille korvausta. (Wintermayr & Weatherburn 2021, 90.)

Tilastojen mukaan kymmenen vuoden aikana noin 75 % kaikista sakoista on peritty onnistuneesti. Myös lähes 60 % ylikansallisista sakoista saatiin perittyä ulkomaisilta yrityksiltä, jotka maksoivat sakon vapaaehtoisesti. Riketyyppi vaikuttaa paljon sakon perimisen onnistumiseen. Esimerkiksi työturvallisuuteen ja -terveyteen liittyvien sakkojen periminen onnistuu tilastojen mukaan 97 prosenttisesti, kun taas minimipalkkojen sekä lomarahojen perimisen osalta onnistumisprosentti on vain 29. Tämä johtuu siitä, että työturvallisuuteen ja -terveyteen kytkeytyvät sakot ovat alhaisia, toisin kuin minimipalkkaa ja lomarahoja koskevat sakot. (European Platform tackling undeclared work 2020a, 3.)

### **Laatikko 1. Hyvä käytäntö: viranomaisten yhteisrekisteri SUWI-net**

Vuonna 2002 Alankomaissa otettiin käyttöön yhdistetty rekisteri, SUWI-net, joka mahdollistaa työtä ja tuloja koskevien henkilötietojen jakamisen keskeisten viranomaisten kesken. Rekisterin ensisijainen tehtävä on helpottaa sosiaaliturvatietojen jakamista, mutta rekisterillä on keskeinen rooli myös pimeän työn paljastamisessa. Alankomaiden työsuojeluviranomaisella on säännöllinen pääsy rekisteriin ja se hyödyntää rekisteristä saatuja muiden viranomaisten keräämiä tietoja, kuten vero- ja sosiaaliturvamaksujen tietoja, arvioidakseen riskejä sekä suunnitellakseen ja kohdentaakseen tarkastuksia. Muun muassa eri viranomaisten tietojen ristiin tarkistaminen on yhdistetyn rekisterin myötä huomattavasti helpompaa. Tämä on johtanut resurssien ja tarkastusten tehokkaampaan käyttöön. (European Platform tackling undeclared work 2020b.)

Myös työmarkkinaosapuolilla on keskeinen rooli työvoiman hyväksikäytön torjumiseksi. Työmarkkinaosapuolilla ja työsuojeluviranomaisella on lakisääteinen oikeus jakaa tietoa toisilleen koskien minimipalkkojen ja työehtosopimusten mukaisten palkkojen

noudattamista. Lisäksi kummallakin työmarkkinaosapuolella, työnantajilla ja työntekijöillä, on omat erityiset vastuualueensa.

### **Ammattiliitot**

Alankomaissa ammattiliitot valvovat, että työehtosopimuksia noudatetaan. Tätä varten eri ammattiliitot ovat perustaneet erityisiä säätiöitä, joiden tehtävänä on tarkkailla työehtosopimusten toteutumista. Tällainen on esimerkiksi SNCU (Foundation for Compliance with the Collective Labour Agreement for Temporary Agency Workers). Ammattiliitot tekevät tiivistä yhteistyötä viranomaisten kanssa. Alankomaissa ammattiliitoilla on itsenäinen joukkokanneoikeus sekä mahdollisuus nostaa syyte yksittäisten työntekijöiden puolesta. Koska oikeudenkäynnit ovat kuitenkin kalliita ja hitaita prosesseja, monet ammattiliitot pyrkivät sen sijaan sovitteluun (Wagner & Berntsen 2016, 203; Regioplan 2013, 36).

### **Työnantajajärjestöt**

Koska tilapäistä työvoimaa välittävät henkilöstöpalvelu-, työnvälitys- ja rekrytointiyrietykset on havaittu keskeisiksi riskitoimijoiksi Alankomaissa, ovat alan työnantajat kehittäneet oman sertifikaattisysteemin reilusti toimiville yrityksille. Tämä Quality Marks -merkintä myönnetään yrityksille, jotka noudattavat alan työnantajien kehittämää SNA-standardia (SNA, Foundation for Standardization of Labour). SNA tekee myös tarkastuksia sertifikaatin saaneihin yrityksiin. Vuonna 2012 tehtiin 6000 tarkastusta SNA:n puolesta ja tämä johti 386 sertifikaatin kumoamiseen. Vuonna 2013 yhteensä 3281 alan yritystä oli sertifioitu. Alankomaissa työnantajajärjestöt ovat myös joidenkin työehtosopimuksia tarkistavien säätiöiden hallitusten jäseniä, esimerkiksi SNCU:n (Foundation for Compliance with the Collective Labour Agreement for Temporary Agency Workers). (Regioplan 2013, 36.)

### **FairWork**

FairWork on järjestö, joka toimii erityisesti työvoiman hyväksikäytön ja työperäisen ihmiskaupan torjumiseksi. FairWork tekee tiivistä yhteistyötä CoMenshan, muiden toimijoiden sekä viranomaisten kanssa.

## **5.3 Palkkoja koskeva ketjuvastuulaki**

Alankomaissa on ollut vuodesta 1990 asti voimassa erilaisia verojen maksua koskevia ketjuvastuulakeja. Vuonna 2015 Alankomaissa otettiin käyttöön niin kutsuttu palkkoja koskeva ketjuvastuulaki (Sham Arrangements (Bogus Schemes) Act/Wet Aanpak

Schijnconstructies, WAS)<sup>8</sup>, joka antaa työntekijälle oikeuden periä maksamattomia palkkoja alihankintaketjun seuraavalta toimeksiantajalta aina alkuperäiseen tilaajaan/urakoitsijaan asti. Nimestään huolimatta ketjuvastuulaki ei ole yksittäinen laki, vaan se on koelma muutoksia eri työelämää koskeviin lakeihin, kuten minimipalkkalakiin.

Ennen ketjuvastuulakia työntekijän oli mahdollista periä maksamattomia palkkojaan ainoastaan suoralta työnantajaltaan. Ketjuvastuulain tarkoituksena on tarjota työntekijöille parempaa suojaa alipalkkausta vastaan, estää vilpillisten yritysten keinottelua ja tämän myötä parantaa tervettä kilpailua. Alun perin ketjuvastuulailla pyrittiin pureutumaan erityisesti rakennusalan pitkiin alihankintaketjuihin ja väliaikaista työvoimaa välittävien rekrytointiyritysten toimintaan, mutta lakimuutos koskee yleisesti kaikkia aloja. Lakiin on tehty vuosien saatossa asteittaisia muutoksia työntekijöiden suojan parantamiseksi. (European Platform tackling undeclared work 2021; Ministry of Social Affairs and Employment 2015.)

Ketjuvastuulain myötä jokainen toimeksiantaja/alihankkija/urakoitsija, ”ketjun jäsen”, on vastuullinen ketjun loppupäässä olevien, konkreettista työtä tekevien työntekijöiden palkoista. Ketjun jäsenet ovat siten yhteisesti vastuussa palkoista. Vastuu palkoista siirtyy ketjussa aina askel kerrallaan kohti edeltävää toimeksiantajaa siihen asti, että työntekijä saa perittyä maksamattomat palkkansa. Yritykset ovat siis pääsääntöisesti perättäisessä järjestyksessä vastuussa lukuun ottamatta muutamia poikkeuksia. Ketju syntyy yksinkertaisimmillaan silloin, kun yritys antaa toiselle yritykselle toimeksiannon, johon tämä toinen yritys palkkaa työntekijöitä töihin. Vastuu koskee myös ulkomaalaisia yrityksiä, joille on annettu toimeksianto alun perin hollantilaiselta yritykseltä. Ketjuvastuulaki ei koske kuitenkaan tapauksia, joissa on kyse ostosopimuksesta, työn tekee tosiasiallisesti itsenäinen ammatinharjoittaja tai yksityinen henkilö tilaa työn yritykseltä. (Ministry of Social Affairs and Employment 2015.)

Yksinkertaisimmillaan ketjuvastuulain puitteissa työntekijän tulee ensisijaisesti kääntyä työnantajansa puoleen maksamattomien palkkojen takia. Jos palkkoja ei ilmoituksesta huolimatta makseta, täytyy työntekijän viedä asia oikeuteen. Jos työntekijä voittaa palkkariidan, täytyy hänen kääntyä uudelleen työnantajansa puoleen ja vaatia palkkoja uudelleen oikeuden määräyksellä ja/tai ulosoton tuella. Ainoastaan, jos palkkojen periminen ei tämänkään jälkeen onnistu, on työntekijä oikeutettu kääntymään ketjun seuraavan linkin puoleen. (Ibid., 1–2.)

Ketjussa on mahdollista siirtyä nopeammin ylöspäin, aina ensimmäiseen toimeksiantajaan asti, tietyin ehdoin. Ketjun seuraavaan linkkiin on mahdollista siirtyä suoraan muun muassa silloin, kun työnantaja tai suora asiakasta ei löydy, jos yritys on mennyt

8 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0036706/2015-07-01> Viitattu 12.7.2021.

konkurssiin, yritystä ei ole kirjattu keskuskauppakamarin rekisteriin, työnantaja ei voi maksaa puuttuvia palkkoja oikeuden määräyksestä huolimatta tai jos oikeus katsoo, että työnantaja ei ole vastuussa palkoista. Työntekijä voi kääntyä myös suoraan ensimmäisen toimeksiantajan puoleen tilanteissa, joissa palkkoja ei ole maksettu vuoden kuluessa prosessin aloittamisesta tai jos on kyse vakavasta alipalkkauksesta. Palkkojen perimisen prosessin katsotaan alkaneen siitä, kun työntekijä ilmoittaa sekä ensisijaiselle työnantajalleen että pääurakoitsijalle, että palkkoja ei ole maksettu. Jos työntekijä on jättänyt palkkojen maksua koskevan vaatimusilmoituksen ainoastaan ensisijaiselle työnantajalleen, nopeutettu prosessi ei ole mahdollinen ennen kuin molemmat ovat saaneet ilmoituksen. Vakavasta alipalkkauksesta on kyse, kun työntekijä ei ole vähintään kolmeen kuukauteen saanut kuin alle puolet sovitusta palkasta tai alle 70 % minimipalkasta ja lomarahosta. Jos kyse on vakavasta alipalkkauksesta, on työntekijän mahdollista kääntyä ensimmäisen toimeksiantajan puoleen jo kuuden kuukauden kuluttua ensimmäisestä ilmoituksesta. (Ibid., 3.)

Tuomioistuimien voi myös katsoa, ettei jokin ketjun yritys ole vastuussa palkoista. Tällöin yrityksen on kuitenkin pystyttävä todistamaan, että se on tehnyt kaikkensa estääkseen alipalkkausta tapahtumasta. Alankomaiden sosiaali- ja työministeriö on listannut viiden kohdan listan, jonka avulla yritys voi välttää vastuulliseksi joutumista. Ministeriö kuitenkin painottaa, että arvion tekee aina tuomioistuin tapauskohtaisesti ja huolimatta siitä, että yritys on noudattanut viiden kohdan ohjelmaa, tuomioistuimen on silti mahdollista todentaa yritys vastuulliseksi. (Ibid., 3–4.) Tämä kannustaa yrityksiä toimimaan rehellisin keinoin sekä tekemään yhteistyötä ainoastaan luotettavien alihankkijoiden kanssa. Jos tuomioistuin todentaa jonkin ketjun yrityksen vapaaksi vastuusta, on työntekijän mahdollista siirtyä seuraavaan linkkiin periäkseen maksamattomat palkkansa. Jos yritys todetaan vastuulliseksi palkoista, on tämän mahdollista yrittää periä maksuja alemmiltä linkeiltä. (European Platform tackling undeclared work 2021; Ministry of Social Affairs and Employment 2015.)

Ketjuvastuulakiin on tehty lisäyksiä työntekijän suojan parantamiseksi ja yritysten keinotellun vaikeuttamiseksi. Nämä lisäykset koskevat palkkalaskelmaa, palkan maksamisen tapaa sekä minimipalkan vähennyskieltoa. Ensimmäiset lisäykset tehtiin vuonna 2016. Palkkalaskelmaa koskeva lisäys velvoittaa työnantajia kirjaamaan palkkalaskelman selvästi ja työntekijälle ymmärrettävästi. Laskelman täytyy pitää avata tarkasti se, mistä palkka koostuu, mitä siitä on mahdollisesti vähennetty ja miksi. Tällä on tarkoitus estää toiminta, jossa vaikuttaa siltä, että paperilla työntekijälle maksetaan minimipalkka, vaikka todellisuudessa palkasta on vähennetty työnantajan asettamia kustannuksia esimerkiksi ruokaan ja asumiseen liittyen. Tämä helpottaa työntekijöitä ja työsuojeluviranomaisia seuraamaan palkan maksua, siitä aiheellisesti vähennettyjä maksuja ja siten mahdollistaa vilpillisen toiminnan herkemmän havaitsemisen. Työsuojelu voi sakottaa työnantajaa, joka jättää tämän velvollisuuden toteuttamatta. Lisäyksissä säädetään myös palkan maksutavoista. Nykyisen lainsäädännön mukaan minimipalkka täytyy maksaa pankin välityksellä, eikä sitä ole mahdollista maksaa käteisellä toisin kuin aiemmin. Kuitenkin palkkaosuus, joka ylittää

minimipalkan, on mahdollista maksaa edelleen käteisellä. (European Platform tackling undeclared work 2021, 2–3.)

Työsuojelun tehtäviin kuuluu varmistaa, että yritykset noudattavat minimipalkkasäädöksiä. Mahdollisista rikkeistä työsuojelu voi joko asettaa uhkasakon (periodic penalty payment) tai suoraan sakottaa työnantajaa. Tämän lisäksi vuodesta 2016 eteenpäin työsuojelu on julkaissut verkkosivuillaan<sup>9</sup> tietoa kaikista tarkastetuista yrityksistä sekä siitä ovatko ne noudattaneet työsuojelusäädöksiä. (Ibid., 3.)

Vuonna 2017 ketjuvastuulakiin lisättiin vaatimus maksaa minimipalkka kokonaisuudessaan ja määriteltiin ainoat lailliset vähennykset koskien minimipalkkaa. Tällaiset lailliset vähennykset ovat verot ja vakuutusmaksut. Joissain tapauksissa työnantajan on mahdollista tehdä vähennyksiä koskien asumiskuluja (enintään 25 % minimipalkasta) ja sairausvakuutuksia. Säännöksen tarkoitus on estää asiattomien kulujen vähentäminen työntekijän palkasta. (Rijksoverheit 2018, 5.) Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan esimerkiksi asumiskulujen osalta tehdään edelleen ylisuuria vähennyksiä varsinkin asumisen tasoon nähden. Neljännes palkasta on suuri summa, etenkin jos henkilöllä on esimerkiksi nollatuntisopimus. Myös sairausvakuutuksista ja kuljetuksesta työpaikalle tehdään vähennyksiä, joista kertyy viikko- tai kuukausitasolla suuria summia palkkaan nähden. (Haastattelu 20.5.2021.)

Palkkoja koskevan ketjuvastuulain tullessa voimaan sosiaali- ja työministeriö järjesti eri toimijoiden kanssa kampanjan työnantajien, työntekijöiden ja laajemman yleisön tietoisuuden lisäämiseksi. EU:n pimeän työn vastaisen foorumin julkaisussa (2021) ketjuvastuulain ja sen julkaisua seuranneiden kampanjoiden katsotaan vaikuttaneen positiivisesti epärehellisen toiminnan ehkäisyyn ja tällaisten toimijoiden jäljittämiseen. Erityisesti tietoisuutta lisäävien kampanjoiden on katsottu tukeneen sekä yritysten että työntekijöiden ymmärrystä uuden lainsäädännön ehdoista ja vaatimuksista sekä toisaalta oikeuksista ja työperäisestä hyväksikäytöstä ilmiönä ylipäättään. Myös hallituksen verkkosivut<sup>10</sup>, jotka kokoavat yhteen lainsäädännön keskeiset muutokset sekä yrityksille suunnatut käytännölliset ohjeistukset ja usein kysytyjen kysymysten listauksen on katsottu olleen keskeisessä roolissa tiedon levittämisessä sekä yritysten toiminnan muuttamisessa vastaamaan uusia vaatimuksia. Uuden lainsäädännön ja tietoisuutta lisäävien toimien onkin katsottu johtaneen yritysten lisääntyneeseen sisäiseen valvontaan sekä haluun välttää alihankinnoissa epäilyttäviä yrityksiä. Myös työntekijöiden tietoisuuden kasvu omista oikeuksistaan ja toimijoista, joihin olla yhteydessä ongelmatilanteissa, ovat tukeneet väärinkäytöksiä paljastavia rakenteita. (European Platform tackling undeclared work 2021, 3–4.)

9 <https://www.inspectieresultatenszw.nl/> Viitattu 12.7.2021.

10 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanpak-schijnconstructies/maatregelen-tegen-schijnconstructies> Viitattu 12.7.2021.

Lainsäädännön mahdollisiin ansioihin arvioidaan kuuluvan myös vuonna 2017 nostetut 30 syytettä työnantajan jätettyä noudattamatta työsuojelusäännöksiä. Samana vuonna maksettiin myös yhteensä 2,5 miljoona euroa palkkoja takaisinmaksuna tilapäistä työvoimaa välittävien työnvälitysfirmojen työntekijöille, jotka olivat jääneet ilman asiallista palkkaa. (Ibid., 4.)

Ketjuvastuulain myönteisistä arvioista huolimatta monet ammattiliitot ja järjestötoimijat ovat kuitenkin arvioineet lain onnistumista hyvin kriittisesti. Myös haastatellut asiantuntijat suhtautuivat lakiin kriittisesti ja toivat ilmi, että sitä sovelletaan varsin harvoin ja tietoisuus laista on puutteellista (Haastattelu 3.5.2021; Haastattelu 20.5.2021). Ketjuvastuulain mukaan todistustaakka on kokonaan työntekijällä, mikä on vaikeuttanut vastuun todentamista (Wintermayr & Weatherburn 2021, 82). Tämä mainittiin yhdeksi keskeiseksi haasteeksi myös tekemissämme asiantuntijahaastatteluissa. Eriyisen ongelmalliseksi muodostuivat tilanteet, joissa työntekijä on tehnyt töitä täysin pimeänä eli häntä ei ollut kirjattu lainkaan yrityksen asiakirjoihin. Tällöin työsuojeluviranomainen ei voinut vaatia työnantajaa maksamaan puuttuvia palkkoja, sillä todisteita työsuhteesta ei ole. Myös siviilioikeudessa työsuhteen ja todellisen työmäärän todentaminen on noussut keskeiseksi ongelmakohtaksi, minkä seurauksena vain harva hyväksikäytetty ulkomaalainen työntekijä on tosiasiasillisesti saanut takaisin palkkasaatavansa. (Haastattelu 3.5.2021; Haastattelu 20.5.2021.)

Toiseksi keskeiseksi haasteeksi mainittiin oikeusavun puute. Tämä koski erityisesti viime aikoina rakennusosalalla yleistynyttä näennäisyrittäjäyhtä. Tällaisessa tilanteissa työntekijällä ei ole oikeutta saada julkista oikeusapua, minkä seurauksena palkkojen periminen tulisi työntekijälle huomattavan kalliiksi. Järjestötoimijat ja ammattiliitot kokevatkin, ettei ketjuvastuulaki ole hyvistä tarkoituksistaan huolimatta tosiasiasillisesti juurikaan hyödyttänyt haavoittuvassa asemassa olevia työntekijöitä. (Haastattelu 3.5.2021; Haastattelu 20.5.2021.)

## 5.4 Uhrien palvelut ja oikeus korvauksiin

Mitä tulee työvoiman hyväksikäytön uhrien oikeuksiin saada palveluita ja korvausta, on tilanne Alankomaissa sama kuin monissa muissa Euroopan maissa; jos työvoiman hyväksikäyttö ei täytä ihmiskaupan tunnusmerkistöä, uhrin mahdollisuudet saada tukea ja oikeutta ovat vähäiset, sillä tukimuodot on tiukasti kytketty ihmiskauppaa koskevaan lainsäädäntöön. Vaikka Alankomaissa myös muiden kuin ihmiskaupan uhreiksi tunnistettujen on teoriassa mahdollisia hakea palkkasaatavia ja korvauksia myös siviilikanteen kautta, vaatii tämä kuitenkin paljon yksittäiseltä uhrilta, minkä takia kynnyks on oikeuden toteutumiseen on korkea. (Wintermayr & Weatherburn 2021, 7–8.) Tällä hetkellä työperäisen hyväksikäytön uhrit, jotka eivät täytä ihmiskaupan tunnusmerkistöä, mutta joiden työ- ja elinolosuhteet ovat niin huonot, ettei työsuojelulakia voi soveltaa, jäävät usein ilman institutionaalista tukea ja suojaa. Näitä henkilöitä kutsutaan termillä väliinputoajat. (Ibid., 34.)

Alankomaissa vain poliisilla ja KMar:illa (The Royal Netherlands Marechaussee/Koninklijke Marechaussee) on toimivalta arvioida, onko henkilö ihmiskaupan uhri ja onko tämä siten oikeutettu oleskelulupaan ja tiettyihin palveluihin. Työsuojeluviranomaisella on kuitenkin keskeinen rooli työvoiman hyväksikäytön tunnistamisessa ja uhrien oikeuksien toteutamisessa, sillä työsuojeluviranomainen on usein ensimmäinen toimija, joka kohtaa työvoiman hyväksikäytön uhreja. Tämän lisäksi sertifioituilla työsuojeluviranomaisilla, jotka ovat saaneet poliisikoulutusta, on oikeus kuulla potentiaalisia uhreja ja antaa suositus harkinta-ajan myöntämiseksi.<sup>11</sup> Virallista päätöstä oleskeluluvasta työsuojeluviranomainen ei voi antaa, mutta käytännössä suositus on päätös, joka ainoastaan vahvistetaan poliisin tai KMarin puolesta. Työsuojeluviranomainen hyödyntää tätä mahdollisuutta säännöllisesti. (GRETA 2018a, 23–24, 33; Wintermayr & Weatherburn 2021.)

Alankomaissa näyttökynnyksen ihmiskauppatapauksissa pitäisi olla periaatteessa matala, sillä jos on ”pienintäkään epäilystä” siitä, että henkilö on ihmiskaupan uhri, tulisi hänelle ilmoittaa oikeudesta harkinta-aikaan ja ihmiskaupan uhreille kuuluvista palveluista. Käytännössä tämän oikeuden toteutumiseen on kuitenkin havaittu vaikuttavan poliisin tai työsuojeluviranomaisen arvio tutkinnan ja syyttämisen menestymisen mahdollisuuksista. (GRETA 2018a, 23–24; Wintermayr & Weatherburn 2021, 2.) Tämän lisäksi aiemmin esituttua tekevien viranomaisten eli poliisin, KMarin ja työsuojeluviranomaisen tulkinta ja käytäntö ”pienimmästä epäilystä” on vaihdellut huomattavasti. Tähän vaikuttivat osin eri viranomaisten eri ympäristöissä käyttämät erilaiset ihmiskauppaidikaattorit. Nykyisin eri toimijat hyödyntävät GRETA:n raportin mukaan samaa CoMenshan kehittämää indikaattoristia. (GRETA 2018a, 23.) Wintermayrin ja Weatherburnin mukaan (2021, 31) eri viranomaiset käyttävät kuitenkin edelleen erilaisia indikaattoreita uhrien tunnistamiseen.

Alankomaissa sekä työperäisen ihmiskaupan että työvoiman hyväksikäytön uhreilla, joiden kohdalla ihmiskaupan tunnusmerkistö ei täyty, on ensisijaisesti kolme väylää hakea korvauksia: rikosprosessin, siviilikanteen tai rikosuhrisäätiön kautta. Havaintojen mukaan kuitenkin erityisesti työvoiman hyväksikäytön uhreilla on vaikeuksia saada korvauksia. (Wintermayr & Weatherburn 2021, 62.)

Wintermayrin ja Weatherburnin raportin (2021) mukaan työvoiman hyväksikäytön uhreille on tärkeää saada perittyä maksamattomat palkat ja tämä on keskeinen elementti työvoiman hyväksikäytön uhrien oikeuksien toteutumiseksi. Useat työvoiman hyväksikäytön uhrit ovat valmiita vastaanottamaan pienemmät palkkasaatavat heti verrattuna siihen, että he hakisivat suurempia korvauksia virallisia kanavia pitkin pidemmän prosessin kautta.

---

11 EU-direktiiviin (2004/81/EY 6 artikla) perustuva ihmiskaupan uhrin harkinta-aika laillistaa uhrin oleskelun maassa määritellyksi ajaksi, jotta hän voi toipua kokemuksistaan ja harkita yhteistyötä viranomaisten kanssa. Uhria ei voida tuona aikana poistaa maasta vastoin hänen tahtoaan.

Toisaalta erityisesti paperittomille oikeus oleskelulupa voi olla tärkeämpi kuin palkka-  
saatavat, eivätkä he halua ottaa riskiä, että heidät poistetaan maasta. Useat EU-kansalaiset  
sen sijaan haluavat palkkasaatavansa mahdollisimman nopeasti, jolloin keskiöön nousee  
kysymys, kuinka turvata oikeussuojakeinot myös siinä tapauksessa, kun uhri on mahdolli-  
sesti lähtenyt jo pois maasta. Wintermayr ja Weatherburn ovatkin raportissaan todenneet,  
että keskeistä olisi löytää keinoja, joilla uhrit voivat periä maksamattomat palkkansa yksin-  
kertaisempien keinojen avulla ja kohtuullisessa ajassa. (Ibid., 62–63.)

Alankomaissa uhrille tehokkain keino saada oikeutta ja korvauksia on asianomistajana  
rikosprosessin kautta, koska tällöin uhrin ei tarvitse yrittää hakea palkkasaatavia ja kärsi-  
myskorvauksia erikseen. Syyttäjän on lisäksi mahdollista tehdä maksamattomista palkoista  
kuuden kuukauden työsuhdeoletus, joka voidaan lisätä uhrin korvausvaatimukseen. Arvioi-  
den mukaan tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan käytetä riittävästi. Wintermayrin ja Weat-  
herburnin raportin mukaan paperittomia siirtolaisia auttava järjestö FairWork oli tietoinen  
vain yhdestä tapauksesta, jossa kyseistä säännöstä oli hyödynnetty. Alikäytön syyksi on  
arvoitu syyttäjien tietämättömyys sekä toisaalta haluttomuus hyödyntää sitä. (Wintermayr  
& Weatherburn 2021, 68, 70, 82.)

Tutkimusten mukaan vain neljä prosenttia rekisteröidystä ihmiskaupan uhreista vaati kor-  
vausta rikosprosessin kautta ja näistä vaatimuksista viidennes todetaan kelpaamattomiksi  
ja vain puolet maksetaan vaatimusten mukaisina. Tähän on arvoitu vaikuttavan se, että  
rikosoikeuden tuomareilla ei ole kokemusta maksamattomien palkkojen arvioinnista, mikä  
voi johtaa arvaamattomaan lopputulokseen uhrin kannalta, sillä tuomari voi joko siirtää  
palkkavaatimukset siviilioikeuteen tai arvioida korvausvaatimukset kokonaan tai osittain  
kelpaamattomiksi, jos näiden arvioinnin katsotaan hidastavan tai olevan liian monimutkai-  
sia rikostuomioistuimen käsiteltäväksi. (Ibid., 69.)

Siviilioikeudellinen prosessi korvausten saamiseksi on usein uhrille kallis ja aikaa vievä  
(Wintermayr & Weatherburn 2021, 70, 85). Siviiliprosessissa todistustaakka on uhrilla ja  
uhrin on hankittava itse asianajaja, johon on tosin jossain määrin mahdollista saada il-  
maista oikeusapua. Lisäksi jos korvausta myönnetään enemmän kuin 10 000 euroa, joutuu  
asianomistaja maksamaan kaikki oikeuskulut. Jos uhri taas häviää juttunsa ja tuloraja ylit-  
tyy, joutuu uhri maksamaan myös vastaajan oikeuskulut. Tästä syystä jotkut tuomarit ovat  
myöntäneet korvausta vain juuri alle 10 000 euroa. Periaatteellisesta mahdollisuudesta  
huolimatta Wintermayrin ja Weatherburnin haastatteleminen asiantuntijoiden mukaan kor-  
vauksen saaminen siviiliprosessin kautta on käytännössä mahdotonta huolimatta muu-  
tamista onnistuneista tapauksista. Jotta juttu menestyisi, vaatii se yleensä järjestöjen tai  
ammattiliiton apua. (Ibid., 83–85.)

Alankomaissa ammattiliitoilla on itsenäinen kanneoikeus ja haastatellut asiantunti-  
jat pitivät tätä erittäin tärkeänä ja toimivana keinona puuttua ulkomaisen työvoiman



hyväksikäyttöön sekä käytännössä että strategisella tasolla. Joukkokanteen etu on se, ettei yksittäisten työntekijöiden esimerkiksi tarvitse esiintyä oikeudessa omilla nimillensä. Ulkomaiset työntekijät eivät välttämättä työn menettämisen tai muiden pelkojen vuoksi uskalla lähteä vaatimaan oikeuksiaan, ja joukkokanneoikeuden avulla ammattiliitto voi viedä useampia työntekijöitä koskevia asioita oikeuteen yhdellä kertaa. Jos juttu menestyy oikeudessa, on liitoilla kuitenkin ollut vaikeuksia jäljittää ulkomaalaisia työntekijöitä maksaakseen heille saatuja korvauksia, sillä usein henkilöt ovat jo poistuneet maasta. (Haastattelu 20.5.2021.)

Alankomaissa ihmiskaupan ja työvoiman hyväksikäytön uhreilla on vielä kolmas keino hakea korvauksia. Tämä tapahtuu rikosuhrisäätien (Schadefonds Geweldsmisdrijven) kautta, joka voi myöntää korvauksia aina 35 000 euroon asti. Rikosuhrisäätien tarkoitus on mahdollistaa korvaus myös sellaisille rikoksen uhreille, joiden ei ole ollut mahdollista vaatia korvausta rikosentekijältä muun muassa epäonnistuneen rikosprosessin takia. Voidakseen hakea korvausta rikosuhrisäätien kautta rikokseen on kuitenkin täytynyt kuulua väkivaltaisen rikoksen yritys ja vakavaa haittaa/väkivaltaa ("an intentional violent crime and serious injury"), mikä voi asettaa haasteita monille uhreille. Tämä on ollut viime vuosiin saakka erityisen haastavaa työvoiman hyväksikäytön uhreille, joiden on ollut vaikea todistaa "vakavan haitan" olemassaoloa. Kuitenkin vuodesta 2019 lähtien säätien toiminnassa on tulkittu, että jos henkilö on ihmiskaupan uhri rikoslain 273f merkityksessä, ei vakavaa haittaa tarvitse enää erikseen todentaa. Todentaakseen uhriksi joutumisen henkilöllä ei tarvitse kuitenkaan olla virallista ihmiskaupan uhrin statusta, vaan riittää että uhri uskottavasti todentaa rikoksen tapahtuneen muulla tavoin kuten poliisille tehdyn raportin tai työsuojeluviranomaisen tekemän haastattelun perusteella. Käytännössä rikosprosessin katsotaan vaikuttavan paljon uhrin mahdollisuuden saada korvausta myös rikosuhrisäätien kautta. (Wintermayr & Weatherburn 2021, 92–93.)

Oleskelulupien suhteen ihmiskauppaviitteiden tultua ilmi uhrille myönnetään lähes automaattisesti kolmen kuukauden harkinta-aika, joka vastaa Suomen harkinta-aikaa. Tänä aikana uhrin on mahdollisuus pohtia yhteistyötä viranomaisten kanssa. Uhrin tehtyä rikosilmoituksen hänelle myönnetään noin 24–48 tunnin sisällä tilapäinen oleskelulupa 12 kuukaudeksi, poikkeuksena ilmeisen perättömät ilmoitukset. Lupaa jatketaan 12 kuukautta kerrallaan. Kolmen vuoden jälkeen tai kun tapauksessa on annettu tuomio, uhrilla on mahdollisuus hakea maksullista jatkuvaa/pysyvää oleskelulupaa. Kun rikostutkinta päättyy, asiakkaan tilapäinen oleskelulupa perutaan ja asiakkaalle toimitetaan kirje, jossa kerrotaan, että hänellä on oikeus hakea pysyvää lupaa. (GRETA 2018a, 34–35; Matkara-portti 2019.)

Monet järjestötoimijat ovat kuitenkin ilmaisseet huolensa siitä, että useat ihmiskauppatutkinnot eivät kestä yli kolmea vuotta tai johda ihmiskauppatuomioon, minkä seurauksena monet ihmiskaupan uhrit eivät saa jatkuvaa/pysyvää oleskelulupaa ja heidät käännytetään

kotimaahan rikosprosessin jälkeen. Tämän seurauksena useat ihmiskaupan uhrit päätyvät asianajajiensa kehotuksesta hakemaan mieluummin turvapaikkaa, sillä mahdollisuus saada turvapaikka on todennäköisempi. (GRETA 2018a, 34–35; Matkaraportti 2019.) Ihmiskaupan uhrien oikeus hakea jatkuvaa/pysyvää oleskelulupaa ei kuitenkaan tarkoita, että luvan saisi: luvan saa hakijoista noin puolet. Esimerkiksi työperäisen hyväksikäytön uhrit eivät usein saa tätä pysyvää lupaa. (Matkaraportti 2019.)

#### Taulukko 4. Alankomaiden vahvuudet ja heikkoudet työvoiman hyväksikäytön estämisessä

Vahvuudet	Heikkoudet
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Työsuojeluviranomaisten erikoistuneet ihmiskauppatutkijat voivat itsenäisesti tehdä ihmiskauppa-rikostutkintaa, mutta syyttäjä johtaa prosessia.</li> <li>• Viranomaisten yhteisrekisteri SUWI-net mahdollistaa työtä ja tuloja koskevien henkilötietojen jakamisen keskeisten viranomaisten kesken.</li> <li>• Ammattiliittojen joukkokanneoikeus on koettu hyväksi keinoksi edistää ulkomaisen työvoiman oikeuksia ja ajaa kanteita hyväksikäyttöön syyllistyneitä työnantajia vastaan.</li> <li>• Ihmiskaupan uhreilla on mahdollisuus hakea pysyvää oleskelulupaa, kun heidän tapaustaan on tutkittu vähintään kolme vuotta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Työperäisen ihmiskaupan määritelmän osalta ihmiskaupan kynnyks on korkealla.</li> <li>• Jos työperäinen hyväksikäyttö ei määrity ihmiskaupaksi, ei ole olemassa muita sopivia rikosnimikkeitä asian käsittelemiseksi, vaan asiaa käsitellään pelkkänä työlainsäädännön laiminlyöntinä.</li> <li>• Paperilla palkkoja koskeva ketjuvastuu on hyvä, mutta haastateltavien mukaan toteutuksessa on suuria ongelmia ja lakia käytetään vain harvoin.</li> <li>• Pelkän työvoiman hyväksikäytön uhreilla on huono pääsy korvauksiin ja muihin oikeuksiin.</li> </ul>

## 6 Belgia

Belgia on pääasiassa työperäisen hyväksikäytön kohdemaana. Hyväksikäyttöä ja työperäistä ihmiskauppaa on tunnistettu mm. ravintoloissa, rakennusalalla, maataloudessa, yöaikaan auki olevissa myymälöissä, autopesuloissa, lihateollisuudessa ja kotitalouksissa. Uhrit ovat usein itäeurooppalais- tai aasialaistaustaisia. Maassa on tunnistettu myös tapauksia, joissa diplomaattien kotitalouksissa on teetetty pakkotyötä. (European Commission n.d.) Myös kuljetusala on noussut hyväksikäytön riskialaksi. Kuljetusalan tapauksia on usein vaikea tunnistaa, sillä työhön kuuluu jatkuva paikasta toiseen liikkuminen sekä maan rajojen sisällä että niiden ulkopuolella. Viime aikoina yhä useampi EU:n ulkopuolinen työntekijä on ilmoittanut hyväksikäytöstä ammattiliittoon. Viime vuosina paljastuneita hyväksikäyttäjien uusia toimintatapoja ovat se, että työntekijä käyttää toisen henkilön identiteettiä ja maksaa hänelle osan palkastaan, sekä se, että hyväksikäyttäjä nostaa osan uhrin tilille maksettusta palkasta omaan käyttöönsä. (Myria 2020, 128; Haastattelu 26.4.2021.)

Belgian lähestymistapa työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan torjuntaan on monialainen ja maata pidetään edelläkävijänä näihin ilmiöihin puuttumisen osalta. Työperäinen hyväksikäyttö ja sosiaalinen polkumyynti ovat olleet poliittisia prioriteetteja pitkään ja niiden valvontaan ja puuttumiseen on myönnetty resursseja (Länsstyrelsen 2017, 20). Belgiassa työsuojelutarkastajat ovat keskeisiä toimijoita työperäiseen hyväksikäyttöön puuttumisessa, sillä he tekevät kenttätöitä, ja heillä on laajat tutkintaoikeudet sekä runsaasti tietoa työlainsäädännöstä ja -standardeista (van Hauwermeiren 2016).

Belgian itsenäisen ihmiskaupparaportoitijan Myrian mukaan työperäisissä hyväksikäyttötapauksissa ongelmat liittyvät yleensä palkkaan tai palkanmaksuun; työolosuhteisiin ja työympäristöön; asumiseen (mm. ”slum landlords”, joista lisää myöhemmin); työntekijän riippuvuuteen työnantajasta; vilpillisiin rakenteisiin (alihankkijoiden ketjutus, lähetettyjen työntekijöiden hyväksikäyttö, näennäisyrittäjäys); sekä työnantajan huomiotta jättämiin onnettomuuksiin työpaikalla (FLOW deliverable D3.4 2020). Kansallisen sosiaaliturvatoimiston (NSSO) vuotta 2019 koskeneen raportoinnin mukaan etenkin kolmansista maista tulleet työntekijät työskentelevät usein paperittomina ja EU-kansalaisista suurin osa ei ole hakenut oleskeluoikeutensa rekisteröintiä Belgiassa (Myria 2020, 125).

### 6.1 Lainsäädäntö ja tilastot

Belgiassa työoloja säädellään sekä rikoslilla että erillisellä sosiaalirikoslilla (Social Criminal Code). Rikoslissa säädetään esimerkiksi ihmiskaupasta ja salakuljetuksesta. Sosiaalirikoslakia voidaan soveltaa mm. tapauksissa, joissa työnantaja ei ole maksanut palkkaa tai sosiaalivakuutusmaksuja, tai vakuuttanut työntekijöitään onnettomuuksien varalta.

Työperäisissä hyväksikäyttötapauksissa taustalla saattaa olla myös esimerkiksi veronkiertoa, uhkailua tai väkivaltaa. (Haastattelu 26.4.2021.)

Ihmiskauppa kriminalisoitiin Belgiassa vuonna 1995 (13. huhtikuuta 1995 Laki) ja lainsäädäntöä on päivitetty vuosina 2005, 2013 ja 2016 (Rikoslain artikla 433quinquies et. seq.).

#### Taulukko 5. Ihmiskauppasäädösten kehitys Belgian rikoslaissa

<b>13. huhtikuuta 1995</b>	Rikoslakiin säädökset ihmiskaupan ja salakuljetuksen torjumiseksi.
<b>10. elokuuta 2005</b>	Muutoksia/lisäyksiä useisiin säädöksiin ihmiskaupan, salakuljetuksen, ja epärehellisten vuokranantajien (slum landlords) vastaisen toiminnan vahvistamiseksi.
<b>29. huhtikuuta 2013</b>	Muutos rikoslain artiklaan 433 quinquies ihmiskaupan määritelmän selkeyttämiseksi ja laajentamiseksi. Muutos rikoslain artiklaan 433decies epärehellisten vuokranantajien uhrien erityisen haavoittuvan aseman selkeyttämiseksi.
<b>24. kesäkuuta 2013</b>	Rangaistus kerjäämiseen ja prostituution pakottamisesta, ihmiskaupasta ja ihmisalakuljetuksesta suhteutettava uhrien määrään.
<b>31. toukokuuta 2016</b>	Eurooppalaisten veloitteiden edistäminen lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön, lapsipornografiaan, ihmiskauppaan, sekä laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja laittomassa oleskelussa avustamiseen.

(Myria: Legislation on human trafficking and human smuggling, n.d.a)

Belgian ihmiskauppalainsäädäntö on laaja. Se perustuu YK:n Palermon ihmiskauppaa koskevaan lisäpöytäkirjaan, eli ihmiskauppaa epäiltäessä tarkastellaan tekoapaa, keinoja ja tarkoitusta. Belgian lain mukaan keinoja tarkastellaan kuitenkin vain raskauttavana tekijänä sen sijaan, että ne olisivat pakollisia edellytyksiä ihmiskaupan määritelmän täyttymiselle. Pääpaino on taloudellisessa hyväksikäytössä ja esimerkiksi uhrin ”haavoittuvuuden hyödyntämistä” voidaan tulkita laajasti. Ihmiskauppa pakkotyötarkoituksessa määritellään henkilön hyväksikäytöksi ihmisarvoa loukkaavissa olosuhteissa. (Länsstyrelsen 2017, 18.) Ihmisarvoa loukkaavia olosuhteita ei ole määritelty laissa sen tarkemmin. Niitä arvioidessa otetaan tyypillisesti huomioon mm. palkka, työympäristö ja työolosuhteet (ITUC 2013, 4). Lapsiin kohdistuvasta ihmiskaupasta ei ole omaa pykäläänsä, mutta uhrin alaikäisyys katsotaan raskauttavaksi tekijäksi (European Commission n.d.).

Tekijä voidaan tuomita ihmiskaupasta tai ihmiskaupan yrityksestä yhdestä kahteenkymmeneen vuoteen vankeutta sekä 500–100 000 euron sakkoon. Tuomion pituus on perusmuotoisessa rikoksessa 1–5 vuotta, mutta rangaistusasteikon yläpäättä voidaan käyttää esimerkiksi uhrin ollessa alaikäinen tai tilanteissa, joissa tekijä on hyväksikäyttänyt uhrin erityisen

haavoittuvaa asemaa tai kohdistanut uhriin väkivaltaa. (Rikoslaki, Chapter IIIter. Art. 433quinquies– 433novies/1.)

Vuonna 2019 Belgian poliisi kirjasi 331 ihmiskauppatapausta, joista 146 (44 %) liittyi työperäiseen hyväksikäyttöön. Työperäistä hyväksikäyttöä tutkiva kansallisen sosiaaliturvatoimiston (NSSO) tarkastusosasto valmisteli 58 raporttia työperäisestä ihmiskaupasta ja ohjasi 82 oletettua uhria tukikeskuksiin ja oikeusviranomaisten luo. NSSO:n ECOSOC-tiimit saivat valmiiksi 207 ihmiskauppaepäilyyn liittyvää tutkintaa ja vuoden lopussa käynnissä oli 151 tutkintaa. Yleinen syyttäjänvirasto käsitteli 373 tapausta, joista 112 (30 %) liittyi työperäiseen hyväksikäyttöön. Huomionarvoista on, että luku ei sisällä työsyöttäjän käsittelemiä tapauksia eli työperäiseen hyväksikäyttöön liittyviä tapauksia on todellisuudessa enemmän. Lopullisia langettavia ihmiskauppatuomioita annettiin vuonna 2018 yhteensä 126. Belgian ihmiskauppa-raporttoijan mukaan ihmiskauppatapausten tilastointi ei ole ollut kovin systemaattista, joten ajallisen kehityksen seuraaminen on vaikeaa. (Myria 2020, 107–109, 117, 128.)

Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöön liittyvissä tilanteissa käytetään myös nimikkeitä sosiaalipetos (social fraud), salakuljetus (smuggling), luvattoman työvoiman käyttö (illegal employment), petos (deception) ja palkkojen maksamatta jättäminen (non-payment of wages) (Wintermayr & Weatherburn 2021, 74). Lisäksi epärehellisten tai ylihintaa veloittavien vuokranantajien (slum landlords) toiminta on kriminalisoitu ja sitä käytetään usein lisäsyyytenä ihmiskauppa- ja muissa työperäisissä rikoksissa (ks. esim. Myria 2019, 77, 135).

Belgia ratifioi ns. työnantajasanktioidirektiivin (2009/52/EY)<sup>12</sup> vuonna 2013. Laki määrittää seuraus- ja rangaistuksia työnantajille, jotka palkkaavat työntekijöitä, joilla ei ole työlupaa. Työnantajan jäädessä Belgiassa kiinni luvattoman työvoiman käytöstä oletuksena on, että työsuhde on jatkunut vähintään kolmen kuukauden ajan, jollei toisin todisteta, ja työntekijä on näin ollen oikeutettu kolmen kuukauden palkkaan. Wintermayrin ja Weatherburnin (2021, 119) raportin mukaan työsuojelutarkastajat, syyttäjät tai tuomarit eivät kuitenkaan sovelle tätä käytäntöä täysin säännönmukaisesti. Tietyissä tapauksissa palkkavaateita ja sanktioita voidaan kohdistaa esimerkiksi päätoimeksiantajaan, mikäli alihankintaketjun alemmassa portaassa on jätetty palkkoja maksamatta (joint and several liability).<sup>13</sup> Haastattelemamme asiantuntijan mukaan ketjuvastuulainsäädäntöä käytetään nykyisellään vain harvoin, mutta se voisi olla käyttökelpoinen mekanismi esimerkiksi rakennus- ja siivousaloilla, joissa ketjutus on tyypillistä. Sen avulla myös pääurakoitsija voidaan velvoittaa huolehtimaan siitä, etteivät heidän alihankkijansa harjoita työvoiman hyväksikäyttöä tai muuta lainvastaista toimintaa. (Haastattelu 26.4.2021.)

12 Direktiivillä pyritään suojaamaan työntekijän oikeuksia, ja se sisältää säädöksiä mm. työntekijöille tarkoitettusta valituskanavasta (artikla 13.1), erääntyneiden palkkasaatavien maksamisesta (artiklat 6.1, 6.2 ja 6.3), sekä mahdollisuudesta hakea oleskelulupaa (artikla 13.4).

13 <https://employment.belgium.be/en/themes/international/posting/working-conditions-be-respected-case-posting-belgium/remuneration-0> Viitattu 12.7.2021.

## **Laatikko 2. Tapausesimerkki yritysvastuusta: Carestel-Kronos**

Belgia on yksi harvoista maista, joissa myös yrityksiä on menestyksekkäästi syytetty työperäisestä ihmiskaupasta oikeudessa. Moottoriteiden varrella olevista taukopaikoista huolehtiva belgialaisyritys Carestel teki sopimuksen saksalaisyritys Kronoksen kanssa taukopaikkojen wc-tilojen siivoukseen vaadittavan työvoiman hankinnasta. Siivoustyöntekijät olivat työsuhteessa Kronoksen kanssa, mutta siivosivat Carestelin omistamia tiloja.

Työsuojelutarkastajat saivat tarkistuskäynneillään selville, että siivoustyöntekijät tekivät jopa 15-tuntisia päiviä seitsemänä päivänä viikossa ja heille maksettiin vain nimellistä palkkaa. Työntekijät olivat pääasiassa itäeurooppalaisia (mm. Bulgariasta, Moldovasta, Romaniasta sekä Kazakstanista), eivätkä he osanneet alueella puhuttavaa hollannin kieltä. Moni heistä ei ollut ymmärtänyt Kronoksen kanssa allekirjoittamaansa työ sopimusta, eivätkä osanneet sanoa, toimivatko työntekijöinä vai yrittäjinä. Työntekijöiden majoitus sekä kuljetus työpaikalle ja takaisin oli Kronoksen järjestämää.

Vuonna 2012 Gentin oikeus tuomitsi Kronoksen ja neljä sen toimijaa törkeästä työperäisestä ihmiskaupasta. Kronos määrättiin maksamaan 528 000 euron sakko ja sen toimijat tuomittiin 1–4 vuoden vankeusrangaistuksiin sekä n. 13 000–55 000 euron sakkoihin. Carestel tuomittiin osallisena rikokseen ja firma sai 99 000 euron sakon. (Sherloc n.d.; ITUC 2013.)

Vuonna 2015 syyttäjä julkaisi ohjeet ihmiskaupparikosten tutkinnasta ja syytteeseen asettamisesta (Col 01/2015) yhdenmukaisten käytäntöjen varmistamiseksi (Länsstyrelsen 2017, 19). Työ syyttäjälle kuuluvat sosiaalilainsäädäntöön liittyvät tapaukset ja he keskittyvät etenkin järjestäytyneisiin sosiaalipetoksiin ja työperäiseen ihmiskauppaan. Työ syyttäjät johtavat tutkintaa, jota toteuttaa kentällä työsuojelu ja/tai poliisi, ja he voivat pyytää viranomaisilta esitutkintamateriaalin perusteella lisätutkintatoimia, ennen kuin päättävät syytteen nostamisesta tai tapauksen tutkinnan päättämisestä. Työ syyttäjä myös määrittelee työntekijän virallisesti työperäisen hyväksikäytön uhriksi. (FRANET 2014, 12–13.)

Belgian lain mukaan yritys voi olla rikosvastuussa tapauksissa, jotka liittyvät esim. työsuojelurikoksiin. Koska yritystä ei voida tuomita vankeuteen, rikoslaki pitää sisällään muuntomekanismin, jolla vankeustuomio muunnetaan sakkorangaistukseksi. (Van Bavel ym. 2020.)

## 6.2 Valvontaviranomaiset ja muut keskeiset työvoiman hyväksikäytön vastaiset toimijat

Belgiassa on useita työperäiseen hyväksikäytön ja ihmiskaupan vastaiseen toimintaan erikoistuneita tahoja. Esimerkiksi työsuojelutarkastajat voivat tarkastuskäynnillään paljastaa niin lievempiä kuin vakavampiakin rikkomuksia ja rikoksia mm. työoloihin ja -sopimuksiin liittyen. Toimijat esitellään alla taulukossa 6.

**Taulukko 6.** Belgian keskeiset työvoiman hyväksikäytön torjuntaan osallistuvat viranomaiset ja muut toimijat

Instituutio	Tehtävä	Huomioita
<b>Sosiaalilainsäädännön tarkastusviraston (SLI) pääosasto</b>	Työpaikka- ja työmaatarkastukset, joissa kiinnitetään huomiota mm. työoloihin, palkkaan ja työolainsäädäntöön ja -sopimuksiin. Oikeus tarkastaa erilaisia asiakirjoja sekä esim. paikalla olijoiden henkilöllisyystodistukset ja mahdolliset oleskeluluvat.  Päähuomio sosiaalilainsäädännön valvomisessa.	SLI myös vaatii työnantajilta palkkarästien maksamista: tavoitteena on, että työntekijöiden ei tarvitsisi nostaa siviilikannetta työnantajaa vastaan ja että he saisivat puuttuvat palkkansa nopeammin. (Myria 2019, 59.)
<b>Kansallisen sosiaaliturvatoimiston (NSSO) tarkastusosasto</b>	Työpaikkatarkastukset, mandaatti tutkia työperäistä hyväksikäyttöä ja ihmiskauppaa. Suuntaavat tarkastuksensa riskialoille. (Myria 2019, 86.)	ECOSOC-tiimejä on joka provinssissa, yhteensä 40 tarkastajaa, jotka ovat erikoistuneet ihmisarvoa loukkaavan työn tutkintaan. (FLOW deliverable D3.4 2020.) <sup>14</sup>
<b>Poliisi</b>	Belgian poliisissa on ihmiskauppaan erikoistuneita alueellisia ryhmiä. Ne tekevät tiivistä yhteistyötä paikallisen ja kansallisen tason toimijoiden kanssa. (FLOW deliverable D3.4 2020.)	Haastateltaviemme mukaan poliisin resurssija on kohdennettu viime vuosina etenkin terrorismin torjuntaan, ja ihmiskauppa ei ole enää yhtä korkealla prioriteettilistalla kuin aiemmin (Haastattelu 29.4.2021).

14 Brysselissä on tällä hetkellä viisi ECOSOC-tarkastajaa – haastateltu asiantuntija piti määrää riittämättömänä ottaen huomioon pääkaupungin koon (Haastattelu 29.4.2021).

Instituutio	Tehtävä	Huomioita
<b>COVRON &amp; GOTOT-erikoisyksiköt</b>	SLI:n COVRON ja NSSO:n GOTOT-tiimit ovat erikoistuneista työsuojelu- ja sosiaalitarkastajista muodostettuja ryhmiä, jotka tutkivat pimeää työtä ja valvovat työ- ja sosiaaliturvalainsäädännön noudattamista, etenkin tapauksissa, joihin liittyy ulkomaalaisia työnantajia ja/tai -työntekijöitä. Yhteistarkastuksia ja ennaltaehkäisevää toimintaa.	Social Information and Investigation Service (SIOD) koordinoi eri tarkastusvirastoja lähetettyjen työntekijöiden työllistämiseen liittyvien sosiaalipetosten ja polkumyynnin estämiseksi. SIOD myös laatii vuosittaisen sosiaalipetosten ja sosiaalisen polkumyynnin vastaisen toimintaohjelman, seuraa toiminnan tuloksia ja raportoi niistä poliittisille toimijoille. (European Platform tackling undeclared work 2020c.)
<b>Syyttäjät</b>	Työririkoksiin sekä ihmiskauppaan erikoistuneet syyttäjät johtavat esitutkintaa näihin teemoihin liittyvissä tapauksissa, ja toimivat syyttäjinä tapauksissa, joissa epäillään esim. työperäistä hyväksikäyttöä. (FRANET 2014, 12–13.)	Työsyyttäjä voi syyttää työnantajaa, vaikka tämä olisikin esimerkiksi maksanut palkkarästejään – tilanteen oikaisemisella voi olla vaikutusta työnantajalle määrättyjen sanktioiden suuruuteen. (Myria 2019, 59.)
<b>Kansallinen muuttoliikekeskus Myria</b>	Toiminut vuodesta 2014 lähtien Belgian itsenäisenä kansallisena raportoijana (Independent National Rapporteur). Velvollisuus valvoa Belgiassa tehtävää ihmiskaupan vastaista työtä ja raportoida siitä vuosittain.	Myria voi nostaa siviilikanteita ihmiskauppaan ja -salakuljetukseen liittyvissä tapauksissa. <sup>15</sup>

Valtionhallinnon tasolla työolojen valvonnasta vastaa työllisyyden, työn ja sosiaalisen dialogin ministeriö (Federal Department (Ministry) of Employment, Labour and Social Dialogue). Ministeriön alaisuudessa toimii sosiaalilainsäädännön tarkastusvirasto (SLI) sekä alueelliset työhyvinvoinnin tarkastusvirastot. (FPS n.d.)

Sosiaalilainsäädännön tarkastusviraston pääosasto (Directorate-General Social Legislation Inspectorate/SLI) puolustaa työntekijöiden oikeuksia, mm. työoloihin, palkkaan ja työlainsäädäntöön ja -sopimuksiin liittyen. SLI suorittaa tarkastuksia työpaikoilla ja rakennustyömailla, tarkastaen esimerkiksi sopimuksia, tilauksia, laskuja, tuntilistoja ja palkkakuitteja. Tarkastajilla on myös oikeus tarkastaa paikalla olevien henkilöllisyys sekä heidän mahdolliset oleskelulupansa. Työnantajien ja työntekijöiden on tehtävä yhteistyötä tarkastajien kanssa ja tarkastuksen estäminen voi johtaa tuntuviin sakkoihin.<sup>16</sup> Yksi SLI:n päätehtävistä on vaatia

<sup>15</sup> <https://www.myria.be/en/about-myria> Viitattu 12.7.2021.

<sup>16</sup> <https://employment.belgium.be/en/themes/international/posting/liaison-of-fices-and-labour-inspectorate/supervision-social-legislation> Viitattu 12.7.2021.



työnantajilta palkkarästien maksamista. Tämän avulla pyritään siihen, että työntekijöiden ei tarvitsisi nostaa siviilikannetta työnantajaa vastaan ja että he saisivat puuttuvat palkkansa nopeammin. SL:n toiminta perustuu etenkin sosiaalilainsäädännön valvontaan, kun taas ihmiskauppatapauksista vastaa pääasiallisesti kansallisen sosiaaliturvatoimiston (National Social Security Office/NSSO) tarkastusosasto. (Myria 2019, 59.)

Kansallisen sosiaaliturvatoimiston (NSSO) tarkastusosastolla työskentelee n. 40 ihmiskauppaan erikoistunutta tarkastajaa. NSSO:n tarkastajilla on mandaatti tutkia ihmiskauppaa ja työperäistä hyväksikäyttöä. Myös muita tarkastajia – joita NSSO:ssa on yhteensä noin 400 – koulutetaan ihmiskaupasta ja työperäisestä hyväksikäytöstä. Koulutuksissa käsitellään mm. ihmiskaupan ja hyväksikäytön tunnusmerkkejä; toimintaa tilanteissa, joissa tarkastaja epäilee kohdanneensa ihmiskaupan uhrin; uhrien oikeutta korvauksiin; sekä uhrin ohjaamista eteenpäin. NSSO:n tutkijain ihmiskauppatapausten määrä on noussut vuosi vuodelta – vuonna 2013 tutkittiin 97, mutta vuonna 2019 jo 207 tapausta. (Van Hauwermeiren 2020; Myria 2019, 60.) NSSO:n ECOSOC-tiimeillä on käytössä monenlaisia tutkintamenetelmiä kuten ilmatiedustelu, puhelintutkinta, turvakameratallenteiden käyttö, sekä haut internetissä ja sosiaalisessa mediassa. Näitä menetelmiä käytetään poliisin erikoisyksikön avulla ja useimmiten työsuojelijan pyynnöstä. (Myria 2020, 128.)

Toisaalta viranomaishaastattelussamme tuli esiin, että työperäisen hyväksikäytön torjunnan haasteina ovat jo parin vuoden ajan olleet puutteelliset resurssit. Mitä vähemmän resursseja, sitä vähemmän tunnistettuja uhreja, tutkittuja tapauksia, aikaa per tutkinta ja aiheeseen liittyvää koulutusta. Haastatellut asiantuntijat olivat yhtä mieltä siitä, että teema on alipriorisoitu. Erikoistuneilla poliiseilla on kädet täynnä töitä, sillä heidän vastuulleen kuuluvat työperäiseen ja seksuaaliseen hyväksikäyttöön sekä pakkoavioliittoon liittyvä ihmiskauppa, salakuljetus ja pornografia. Terrorismi ja ihmissalakuljetus on nostettu etusijalle, ja niihin liittyvät tapaukset ovat usein isoja ja aikaa vieviä. Ihmiskauppa on näin ollen jäänyt vähemmälle huomiolle. (Haastattelu 29.4.2021.) Myös Myria (2020, 135) toi raportissaan esiin resurssipulan ja siitä seuranneen tilanteen, jossa ECOSOC-tiimeistä lähteneiden työntekijöiden tilalle ei palkata uutta työvoimaa. Tämän lisäksi poliisi ei ehdi osallistumaan työpaikkatarkastuksiin sosiaaliturvatoimistojen rinnalla oman henkilöstöpulansa vuoksi.

Belgiassa työskentelee myös työririkoksiin sekä ihmiskauppaan erikoistuneita syyttäjiä, jotka johtavat esitutkintaa näihin teemoihin liittyvissä tapauksissa. Jokainen tuomiopiiri on myös nimittänyt alueeltaan tuomarin, joka erikoistuu ihmiskauppaan. Poliisit ja monet muut viranomaiset (mm. sosiaali- ja asunto-tarkastajat ja myös terveydenhuollon ja vastaanottokeskusten työntekijät) ovat saaneet koulutusta etenkin työvoiman hyväksikäyttöön ja seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvästä ihmiskaupasta. (European Commission n.d.) Myös haastattelemamme viranomaiset olivat sitä mieltä, että erikoistuneiden toimijoiden lisäksi muidenkin poliisien ja työsuojelutarkastajien tulee olla tietoisia hyväksikäytöstä ja ihmiskaupasta (Haastattelu 29.4.2021).

Periaatteessa hyväksikäytön uhri tai kuka tahansa sivullinen voi tehdä myös työsuojeluviranomaiselle luottamuksellisen valituksen tilanteesta, jossa epäilee työperäistä ihmiskauppaa. Ihmiskaupan uhriksi epäiltyä paperitonta henkilöä ei ilmianneta maahanmuuttoviranomaisille hänen tehdessään valitusta, mutta käytännössä tällaisia valituksia tehdään harvoin ja suurin osa tapauksista paljastuu työsuojeluviranomaisten tarkastuskäynneillä. Mikäli tarkastaja kohtaa tarkastuskäynnillä paperittoman ulkomaalaisen työntekijän ja tapauksessa ei ole ihmiskaupan tunnusmerkkejä, tarkastajien on tehtävä hänestä ilmoitus maahanmuuttoviranomaisille. (Wintermayr & Weatherburn 2021, 87.)

### 6.3 Rakenteellinen moniviranomaisyhteistyö

Belgiassa ihmiskaupan tutkinnassa ja oikeusprosessissa moniviranomaisyhteistyö sekä yhteistyö eri hallintoalueiden välillä on vakiintunutta. Haastattelemamme viranomaiset nostivat monialaisen yhteistyön, toimijoiden erikoistumisen, sekä NSSO:n tarkastajien tutkintamandaatin tärkeimmiksi tekijöiksi työperäisen hyväksikäytön vastaisessa toiminnassa (Haastattelu 29.4.2021).

Sosiaalitarkastajat ovat tehneet ihmiskaupan vastaista työtä jo 1990-luvun puolesta välistä saakka (Myria 2019, 86). Belgiassa yhteistyö eri viranomaisten ja järjestöjen välillä on rakenteellista ja koordinoitua, ja uhrit pyritään säännönmukaisesti ohjaamaan heidän tarvitsemiinsa palveluihin (FLOW deliverable D3.4 2020).

Belgialainen ihmiskaupanvastainen malli muodostuu kahdesta ydinpiirteestä (Van Hauwermeiren 2020):

- 1. Yhteistyö keskeisten viranomaisten välillä.** Poliisi, NSSO-tarkastajat ja erikoistunut syyttäjä tekevät tiivistä yhteistyötä sekä toistensa että myös maahanmuuttoviraston ja uhreja auttavien järjestöjen kanssa. Toimijat ovat erikoistuneet työperäiseen hyväksikäytön torjuntaan ja se on heidän yhteinen fokuksensa. Toimijoilla on myös hyvä käsitys toistensa kyvyistä ja vastuualuista.
- 2. Tarkastajien keskeinen rooli.** NSSO-tarkastajilla on laajat tutkintavaltuudet sekä paljon tietoa työhön liittyvistä perusehdoista. Heillä on myös vakiintunut toimintakäytäntö tilanteissa, joissa on syytä epäillä ihmiskauppaa. Käytäntö pitää sisällään ihmiskaupan piirteiden tunnistamisen, uhrin informoinnin, sekä välittömästi tehtävät yhteydenotot syyttäjään, tukikeskuksiin ja maahanmuuttovirastoon. (Ibid.)

Lisäksi Belgiassa on muita erikoistuneita tarkastajia. Vuonna 2006 perustetut COVRON- ja GOTOT-tiimit ovat erikoistuneita työsuojelu- ja sosiaalitarkastajista muodostettuja ryhmiä, jotka tutkivat pimeää työtä, etenkin tapauksissa, joihin liittyy ulkomaalaisia työntekijöitä.

Social Information and Investigation Service (SIOD) koordinoi eri tarkastusvirastoja lähetettyjen työntekijöiden työllistämiseen liittyvien sosiaalipetosten ja polkumyynnin estämiseksi. SIOD myös laatii vuosittaisen sosiaalipetosten ja sosiaalisen polkumyynnin vastaisen toimintaohjelman, seuraa toiminnan tuloksia ja raportoi niistä poliittisille toimijoille. (European Platform tackling undeclared work 2020c.)

Työsuojelun COVRON-tiimi (Control of foreign enterprises active on Belgian territory eli Belgian alueella toimivien ulkomaalaisten yritysten valvonta) on erikoistunut valvomaan sitä, että ulkomaalaisten työnantajat ja työntekijät noudattavat Belgian työlainsäädäntöä, sekä tunnistamaan etenkin pimeää työtä ja sosiaaliseen polkumyyntiä. NSSO:n GOTOT-tiimin erikoisosaaminen koskee sosiaaliturvalakia, mm. lähetettyjen työntekijöiden A1-dokumenttien<sup>17</sup>, pimeän työn ja sosiaalisen polkumyynnin valvontaa. Nämä tiimit tekevät yhteistyötä toistensa ja muiden julkisorganisaatioiden kanssa. Tiimit kouluttavat työsuojelutarkastajien ennaltaehkäisevästä toiminnasta ja tekevät tarkastuksia ja tutkintaa samanaikaisesti sekä työ- että sosiaaliturvalainsäädännön näkökulmasta, sekä koordinoivat toimintaansa sosiaalista polkumyyntiä vastaan. Tiimien jäsenet koulutetaan tehtävänsä. Koulutus pitää sisällään teoreettisia kursseja sekä vuoden mittaisen käytännön harjoittelun. Tiimit työskentelevät sosiaalirikoslain puitteissa (Social Criminal Code) ja heillä on laajat tutkintaoikeudet. He voivat mm. käyttää pakkokeinoja ja ottaa haltuun laitteita/välineitä, sulkea toimitiloja, suorittaa tietokone-etsintää ja tehdä kuulusteluja tulkkien avulla sekä valita harkintansa mukaan tapaukseen sopivan korjaavan toimenpiteen (kannustimen tai sanktion). (Ibid.)

COVRON- ja GOTOT-tiimit ovat onnistuneet yhteistyössä oikaisemaan työnantajien toimintaa 70 % tutkimistaan tapauksista mm. niin, että työnantajat laillistivat työntekijöidensä työsuhteita sekä maksoivat lähetettyjen työntekijöiden ja pimeää työtä tehneiden henkilöiden puuttuvia palkkoja. Ennen kuin tiimit aloittivat toimintansa, vain 30 % tutkinnoista johti tämänkaltaisiin tuloksiin. (Ibid.)

Toiminnan menestyksen syynä on pidetty:

- Vahvaa ja innovatiivista lainsäädännöllistä pohjaa (sosiaalirikoslaki), joka antaa laajat tutkintaoikeudet työsuojeluviranomaisille ja mahdollistaa rikosilmoitusten verkkorekisterin
- Vaihtoehtoja sanktioille: varoituksia, määräyksiä, työntekijöiden työsuhteiden laillistamista
- Erinomaista yhteistyötä työsuojeluviranomaisten ja muiden julkisten toimijoiden välillä, etenkin erityisen tukiyksikön, SIODin, perustamisen kautta

<sup>17</sup> A1-todistus osoittaa, että (lähetetty tai useammassa maassa työskentelevä) työntekijä maksaa sosiaaliturvamaksuja muuhun kuin työskentelymaahan (ks. esim. <https://www.tyoelake.fi/tyonantajan-velvollisuudet/ulkomainenkin-tyontekija-vakuutettava/> Viitattu 12.7.2021).

- Erinomaista yhteistyötä työsuittäjän kanssa tapauksissa, joissa ulkomaalaiset työnantajat eivät noudata Belgian lainsäädäntöä
- Riskianalysien ja tiedonlouhinnan käyttöä NSSO:n kautta
- Tehokkaita ja turvallisia tietokantoja
- Vahvaa koulutusohjelmaa ja tiedon hallintaa. (European Platform tackling undeclared work 2020c.)

Haasteeksi sen sijaan tunnistettiin sakkojen määrääminen ulkomaille johtuen rajanylittävien toimivaltuuksien oikeudellisista rajoitteista sekä yhä vähäisestä yhteistyöstä niiden muiden maiden viranomaisten kanssa, jotka ovat vastuussa sakkomääräysten toteuttamisesta. Toiminnan toistaminen muissa maissa vaatii vahvaa yhteistyötä eri kansallisten toimijoiden välillä (etenkin sosiaaliturvainstituutiot, poliisi ja syyttäjä) sekä koulutuksen järjestämistä tarkastajille rajanylittäviin työsuhteisiin liittyen (aiheista lähetetyt työntekijät, ihmiskauppa jne.) (Ibid.)

### ***Laatikko 3. Hyvä käytäntö: tiedonvaihtoa ja ennakointia Dolsis-alustan avulla***

Belgiassa on käytössä myös erilaisia välineitä viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon. Dolsis Platform on digitaalinen alusta, jonka kautta työsuojelu- ja sosiaaliturvataarkastajat pääsevät käsiksi työsuhteisiin ja sosiaaliturvaan liittyviin tietoihin. Alustan kautta tarkastajat voivat vertailla yritysten ja työntekijöiden ilmoittamia tietoja ja havaita epäsuunnunmukaisuuksia tai merkkejä pimeästä työstä. Alustaa voidaan käyttää sekä tarkastuskäyntien aikana että niihin etukäteen valmistautuessa. NSSO ylläpitää alustaa, ja sinne jakavat tietoa useat eri sosiaaliturvainstituutiot ja julkiset toimijat. Tällaista dataa on kerätty Belgiassa sähköisesti 90-luvun lopulta saakka, mutta Dolsis kehitettiin, jotta eri tietokannat saataisiin yhdistettyä ja eri organisaatioiden pääsy niihin voitaisiin mahdollistaa. (European Platform for tackling undeclared work 2020d.)

Tiedonlouhinta-algoitmiien ja ennakoiivan analyysin perusteella Dolsis-alusta auttaa tunnistamaan sektoreita ja yrityksiä, joissa riski pimeälle työlle tai konkursselle on suuri. Alustan käyttöönoton jälkeen rakennusalalla tehdyistä tarkastuksista 85 prosentissa on ilmennyt epäselvyyksiä verrattuna 35 prosenttiin ennen alustan käyttöönottoa – alusta on siis auttanut kohdentamaan tarkastustoimet riskiyrityksiin. Tarkastuskäynneillä havaittuja ongelmia ovat olleet mm. rekisteröimättömät työntekijät, merkitsemättömät ylityötunnit, sekä puutteet lähetettyjen työntekijöiden palkoissa ja asiakirjoissa. (Ibid.)

Ihmiskaupan vastaista toimintaa Belgiassa koordinoi Interdepartmental Coordination Platform for the Fight against Trafficking and Smuggling in Human Beings (ICP), joka perustettiin vuonna 1995. ICP:n puheenjohtajana toimii oikeusministeriö, ja siihen kuuluu 30–40 toimijaa sekä operatiiviselta että poliittiselta kentältä, mm. poliisista, oikeusministeriöstä, ulkoasianministeriöstä, maahanmuuttovirastosta, työmarkkinaministeriöstä, sosiaaliministeriöstä, syyttäjävirastosta, kansallisesta muuttoliikekeskuksesta (Myria) ja järjestöistä. ICP kokousta 2–3 kertaa vuodessa ja tarkastelee kriittisesti ihmiskaupan vastaisten toimien tuloksia sekä osallistuu politiikkasuositusten ja toimintasuunnitelmien laatimiseen. Ihmiskaupan vastaisista toimijoista keskeisimmät (”bureau”) tapaavat kuukausittain valvoakseen päivittäistä toimintaa sekä ICP:n päätösten ja hankkeiden toimeenpanoa. (Länsstyrelsen 2017, 18–19; Myria n.d.b)

#### **Laatikko 4. Esimerkkitapaus kansainvälisestä viranomaisyhteistyöstä Belgian ja Romanian välillä**

Belgiassa on tehty kansainvälistä yhteistyötä mm. Romanian kanssa rakennusalalle kohdistuneissa yhteistarkastuksissa, joissa pyrittiin kitkemään sosiaalista polkumyyntiä. Tapauksessa, johon tarkastus kohdistui, romanialainen rikollisjärjestö perusti Romaniaan postilaatikko yrityksiä, joita johdettiin tosiasiallisesti Belgiasta käsin. Yritysten palkkaamat työntekijät toimivat Belgiassa lähetettyinä työntekijöinä ja näin ollen työnantajien ei tarvinnut maksaa sosiaaliturvamaksuja Belgiaan. Työntekijät majoitettiin heikkotasoisin asuntoihin ja heidän palkanmaksussaan oli puutteita. Tapaus tuli ilmi vuonna 2016 ja tutkinta oli edelleen käynnissä vuoden 2020 lopussa. (European Platform for tackling undeclared work 2020e.)

Belgiasta yhteistyöhön osallistuivat työsuojeluviranomainen ja Eurojust. Romaniasta osallistuivat julkinen syyttäjä, järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin tutkintaosasto, perusoikeustuomari (judge of rights and liberties), poliisi sekä Eurojust. Heillä oli apunaan myös mm. tulkkeja. Viranomaisten yhteistyön tarkoituksena oli paljastaa juuri tämänkaltaisia Romanian ja Belgian välillä toimivia laittomia järjestelyjä. Tapauksiin liittyen on mm. kuultu työntekijöitä ja epäiltyjä; tehty kotietsintöjä Belgiassa ja Romaniassa; tutkittu osoitteita, joihin yrityksiä on rekisteröity; sekä tehty takavarikkoja ja digitaalista tiedonhankintaa. Tapausten ratkaisemisessa keskeisiä ovat olleet eri viranomaisten välille muodostuneet hyvät yhteistyösuhteet. (Ibid.)

Belgian viranomaiset osallistuvat aktiivisesti myös työperäisen hyväksikäytön torjunnan yhteistoimintapäiviin osana Euroopan unionin EMPACT-yhteistyötä<sup>18</sup>. Vuonna 2019 EMPACT Action Days -yhteistarkastusviikolla tarkastettiin työ- ja asuinolosuhteita sekä sosiaalilainsäädännön noudattamista 53 työpaikalla, joissa työskenteli 140 työntekijää ja 41 yksityisrittäjää. NSSO:n mukaan merkkejä työperäisestä hyväksikäytöstä löydettiin kuudelta työpaikalta ja tarkastajat tunnistivat kuusi potentiaalista ihmiskaupan uhria, jotka työskentelivät epäinhimillisissä oloissa. Tapauksista raportoitiin työsuojelulle. Vuoden 2019 yhteistoimintapäivien pohjalta käynnistettiin sosiaali- ja työsuojelutarkastajien yhteistutkintoja eri Euroopan maiden välillä. (Myria 2020, 127–128.) Myös poliisi osallistuu yhteistoimintapäiviin ja he ovat tehneet yhteistyötä mm. saksalaisten, ranskalaisten ja hollantilaisten viranomaisten kanssa (FLOW deliverable D3.4 2020). Rajat ylittäneitä tapauksia on selvitetty onnistuneesti esimerkiksi kuljetussektorilla.

## 6.4 Uhrien palvelut ja oikeus korvauksiin

Belgiassa on käytössä monenlaisia mekanismeja mm. työntekijöille kuuluvien, maksamattomien palkkojen vaatimiseksi. Wintermayrin ja Weatherburnin (2021) raportin sekä haastattelemiemme asiantuntijoiden mukaan niiden toimiminen käytännössä vaihtelee. Ongelmallista on tutkinta- ja oikeusprosessien pitkä kesto. Epäilty on yleensä vapaana ennen oikeudenkäyntiä ja saattaa jatkaa hyväksikäyttöä jopa useamman vuoden ajan, ennen kuin joutuu oikeuden eteen. Haastateltavamme mukaan liiketoimintakieltoa käytetään vain harvoin ja samat tekijät saattavatkin tulla vastaan eri aloilla tapahtuneiden hyväksikäyttötapausten yhteydessä. (Haastattelu 26.4.2021.)

SLI:n työsuojelutarkastajat voivat vaatia työnantajalta välitöntä (on-the-spot) maksua kohdatessaan tarkastuksellaan työntekijöitä, joille ei ole maksettu palkkaa. Maksun määrääminen edellyttää sitä, että työnantaja on läsnä paikan päällä, kaikki osalliset (ml. työnantaja) ovat samaa mieltä asiasta, todistaja on läsnä, maksusta raportoidaan viralliseen haastattelulokiin, ja työnantajalle määrätään myös virallinen varoitus. Maksettavan summan suhteen voidaan noudattaa oletusta kolmen kuukauden työsuhteesta, mikäli työnantajalla ei ole näyttöä tätä vastaan. Ihmiskaupan uhrien näkökulmasta välitön maksu on tärkeä keino saada oikeutta, etenkin koska monet heistä eivät halua yhteydenottoa auttamisjärjestelmään (National Referral Mechanism/NRM). Muut reitit puuttuvien palkkoja maksuun ovat usein myös huomattavasti hitaampia, ja monen työntekijän intressinä on saada rahat käyttöönsä nopeasti. (Wintermayr & Weatherburn 2021, 86.) Haastateltavamme totesi, että puuttuvan palkan perimiseen täysimääräisenä pitäisi olla parempia työkaluja. Hän piti

<sup>18</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/law-enforcement-cooperation/operational-cooperation/empact\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/law-enforcement-cooperation/operational-cooperation/empact_en) Viitattu 12.7.2021.

välitöntä (on-the-spot) maksua kuitenkin hyvänä käytäntönä, vaikka työnantajat voivat kieltäytyä siitä. (Haastattelu 29.4.2021.)

SLI laskee kuinka paljon palkkaa työntekijälle olisi kuulunut työsuhteen aikana maksaa. NSSO puolestaan laskee rahallisen hyödyn, jonka työnantajat ovat saaneet laittomien toimien seurauksena, esimerkiksi maksamattomien palkkojen ja sosiaalimaksujen muodossa. Tämä voi johtaa epäilyn omaisuuden takavarikointiin tai konfiskaatioon. Oikeudessa näitä laskelmia käytetään usein uhrille kuuluvista korvauksista päätettäessä. (Wintermayr & Weatherburn 2021, 40; Myria 2019, 60.)

Myös Euroopan perusoikeusviraston raportissa todetaan, että maksamattomien palkkojen vaatiminen oikeusteitse on usein hidasta. Mikäli työntekijä on maassa ilman oleskelulupaa, hän joutuu usein karkotetuksi maasta ennen kuin tapaus on käsitelty. Niin työnantajan kuin työntekijänkin tavoittaminen voi olla haastavaa, minkä lisäksi epärehellisesti toimivat työnantajat pyrkivät usein siirtelemään tai piilottamaan omaisuuttaan, jotta sitä ei voitaisi takavarikoida tai ulosmitata. (FRANET 2014, 27.) Mikäli epärehellisesti toiminut yritys on ajautunut konkurssiin, työntekijä voi hakea maksamattomia palkkojaan palkkaturvamekanismin kautta aina 6 000 euroon asti, mikä vastaa yleensä noin kolmen kuukauden palkkaa. Palkkasaatavia voi hakea myös konkurssipesästä tai yksityisoikeudellista reittiä, mutta monissa tapauksissa työnantaja on maksukyvytön tai jo siirtänyt varansa ulkomaalaiselle pankkitilille. (Haastattelu 26.4.2021.)

Tilanteessa, jossa maksamattomia palkkoja saadaan työnantajalta siviili-, rikos- tai hallinnollisen prosessin kautta, mutta työntekijään ei saada yhteyttä tai hänellä ei ole pankkitiliä, summa maksetaan valtion ylläpitämään talletuskassaan (Deposit and Consignment Fund). SLI on yhteydessä työntekijään ja neuvoo häntä siinä, miten työntekijä voi saada hänelle kuuluvat rahansa kassasta. Rahoja säilytetään 30 vuoden ajan, ja mikäli niitä ei sieltä nosteta tänä aikana, ne päätyvät valtiolle. Ongelmia saattaa aiheutua siitä, että rahojen lunastaminen vaatii tunnistautumisen, mikä on vaikeaa, jos työntekijä on esimerkiksi karkotettu eikä hänellä ole lupaa palata maahan kolmeen vuoteen. Tiedon välittäminen työntekijöille ei myöskään ole minkään viraston vastuulla, vaikkakin työsuojelu pyrkii olemaan yhteydessä heihin mm. eri kielille käännettyjen kirjallisten ohjeiden avulla. (Wintermayr & Weatherburn 2021, 89.)

Haastatellut asiantuntijat toivat kassan esiin hyvänä käytäntönä tapauksissa, joissa työntekijään ei saada välittömästi yhteyttä esimerkiksi maasta poistumisen vuoksi. Palkkasaatavien periminen työnantajalta nähtiin haastatteluissa myös tehokkaampana sanktiona kuin sakko, sillä maksamattomia palkkoja (ja täten epärehellisen työnantajan saamaa voittoa) voi olla satojen tuhansien eurojen edestä, kun taas sakot ovat tyypillisesti huomattavasti pienempiä, joitakin satoja tai tuhansia euroja. (Haastattelu 26.4.2021; Haastattelu 29.4.2021.) Lisäksi tapausten yhteydessä tehdään usein (vakuus)takavarikkoja, joiden

avulle uhrille voidaan maksaa korvauksia. Belgiassa syyttäjä ja epäilty voivat neuvotella syytteestä (plea bargaining) esimerkiksi niin, että epäilty suostuu maksamaan palkkasaatavat, sosiaalivakuutusmaksut, neuvottelukulut ja jonkin sanktiosumman, ja tapauksen käsittely päättyy siihen. (Haastattelu 29.4.2021.)

Haastatellut asiantuntijat toivat ilmi, että ulkomaalaisten työntekijöiden olisi hyvä olla tietoisia ammattiliitoista, sillä jäseneksi liittyttyään he voivat saada liiton kautta tietoa oikeuksistaan sekä ilmaista oikeusapua. Työntekijän on kuitenkin oltava liiton jäsen vähintään kuuden kuukauden ajan, ennen kuin hän voi saada oikeusapua, ja moni ulkomaalainen työntekijä ei halua maksaa liiton jäsenmaksua. Lisäksi ihmiskauppa tai paperittomien oikeudet eivät välttämättä ole ammattiliittojen agendan kärjessä, vaikkakin esimerkkejä aiheen kanssa proaktiivisesti työskentelevistä liitoistakin on. (Haastattelu 26.4.2021.)

FairWork Belgium -järjestö auttaa paperittomia työntekijöitä mm. levittämällä paperittomille työntekijöille informaatiota työntekijöiden oikeuksista, tarjoamalla viikoittaista matkan kynnyksen neuvontaa, sekä auttamalla työntekijöitä laatimaan valituksia tilanteissa, joissa heidän oikeuksiaan on loukattu. Järjestö tekee myös vaikuttamistyötä laatimalla kannanottoja ulkomaalaisten työntekijöiden oikeuksiin liittyen. Järjestöllä on neljä työntekijää sekä vapaaehtoisia eri projekteissa. FairWork tekee yhteistyötä muiden aiheen parissa toimivien organisaatioiden kuten ammattiliittojen, sosiaalitarkastajien ja muiden järjestöjen kanssa.<sup>19</sup> Järjestöt ja ammattiliitot auttavat työntekijöitä myös laatimaan valituksia työsuojelutarkastajille. Mikäli työnantaja ei tee yhteistyötä työsuojelutarkastajan kanssa valitusta käsiteltäessä, tarkastaja voi jättää rikosilmoituksen ja ohjata tapauksen työsuojelutarkastajalle, joka voi syyttää työnantajaa rikostuomioistuimessa. (Wintermayr & Weatherburn 2020, 87–88.)

Belgiassa kolme pääasiallista ihmiskaupan uhreja auttavaa järjestöä ovat Brysselissä toimiva PAG-ASA, Antwerpissä toimiva Payoke ja Liègeissä toimiva Sürya, jotka saavat työhönsä valtiollista, alueellista ja kunnallista rahoitusta. Useimmiten uhrin päättyvät järjestöjen avun piiriin joko ihmiskaupan uhreja tarkastuskäynneillään kohtaavien poliisien tai työsuojelutarkastajien kautta, mutta kuka tahansa voi olla yhteydessä järjestöihin ihmiskauppaa epäillessään. Järjestöjen kautta ihmiskaupan tai hyväksikäytön uhri voi saada majoituksen, sekä terveydellistä, psykososiaalista, hallinnollista ja oikeudellista tukea. Järjestöt auttavat vuosittain yhteensä yli viittäsatua potentiaalista ihmiskaupan uhria. (Myria 2019, 23.) Vuonna 2019 näiden järjestöjen ylläpitämiin tukikeskuksiin ohjautui 145 uutta uhria, joista 87 oli kokenut työperäistä hyväksikäyttöä. Työperäistä hyväksikäyttöä kokeneista valtaosa oli miehiä, ja suurimmat ryhmät kansalaisuuden mukaan olivat marokkolaiset ja egyptiläiset. (Myria 2020, 112–113.)

<sup>19</sup> <https://www.fairworkbelgium.be/nl/about-fairwork/> Viitattu 12.7.2021.



Henkilöllä, jonka epäillään joutuneen ihmiskaupan uhriksi, on oikeus 45 päivän harkinta-aikaan, jonka aikana hän voi päättää, haluaako tehdä asiassa yhteistyötä viranomaisten kanssa, ellei ole sitä jo tehnyt. Valtio edellyttää, että uhreille suunnattuja palveluja saadakseen henkilön on lopetettava kaikki yhteydenpito tekijään, suostuttava tapaamisiin (counseling) ihmiskaupan uhrien tukikeskuksessa, sekä autettava tekijän syyteprosessissa. Uhrin annettua lausunnon viranomaisille, hänelle myönnetään kolmen kuukauden pituinen oleskelulupa. Uhrilla on oikeus sosiaalitukeen jo harkinta-ajalla, ja hän saa tehdä töitä kolmen kuukauden oleskeluluvan ollessa voimassa. Mikäli syyttäjä toteaa henkilön olevan todennäköisesti ihmiskaupan uhri, hän voi saada kuuden kuukauden oleskelu- ja työluvan, joka on uusittavissa rikosprosessin loppuun saakka. Tuomion antamisen jälkeen uhri voi hakea pysyvää oleskelulupaa. Pysyvä oleskelulupa voidaan myöntää, vaikka tuomio ei olisi langettava, ja jo ennen oikeusprosessia, mikäli ihmiskauppatutkinta on kestänyt yli kahden vuoden ajan. (Myria 2019, 23; Wintermayr & Weatherburn 2021, 58.) Ihmiskaupan uhrien jättämiä oleskelulupahakemuksia oli vuonna 2019 yhteensä 144. Hakemuksien jättäjistä 88 (61 %) oli työperäisen ihmiskaupan uhreja. Erilaisia oleskelulupia tai oleskeluluvan pidennyksiä ihmiskaupan ja törkeän ihmissalakuljetuksen uhreille myönnettiin 770 kappaletta. (Myria 2020, 114–116.)

Niin Wintermayr ja Weatherburn (2021) kuin haastattelemamme asiantuntijat toivat esiin sen, että huolimatta Belgian laajasta ihmiskaupamääritelmästä, syyttämiskynnys ihmiskauppanimikkeellä on varsin korkea. Mikäli ihmiskaupan tunnusmerkit eivät täyty tai tutkintanimike muuttuu kesken prosessin joksikin muuksi kuin ihmiskaupaksi, uhri menettää ne oikeudet ja palvelut, jotka ovat varattuja ainoastaan ihmiskaupan uhreille (pois lukien yllä mainittu tilanne, eli tutkinta ihmiskauppanimikkeellä kestänyt yli kahden vuoden ajan). Tämän jälkeen esimerkiksi palkkasaatavien vaatiminen on mahdollista siviilioikeudellista reittiä, mutta käytännössä vaihtoehto on monen työntekijän ulottumattomissa. (Haastattelu 26.4.2021.)

**Taulukko 7.** Belgian vahvuudet ja heikkoudet työvoiman hyväksikäytön estämisessä

Vahvuudet	Heikkoudet
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vakiintuneen, rakenteellisen moniviranomaisyhteistyön ja tiedonjakojärjestelmien ansiosta eri toimijat voivat yhdistää tietonsa ja osaamisensa työperäiseen hyväksikäyttöön ja ihmiskauppaan puuttumisessa.</li> <li>• NSSO:lla on mandaatti tutkia työperäistä hyväksikäyttöä ja ihmiskauppaa: tarkastajilla on työpaikkatarkastuksillaan oikeus ja velvollisuus kiinnittää huomiota hyväksikäytön indikaattoreihin.</li> <li>• Organisaatioissa, kuten työsuojelussa ja syyttäjänlaitoksessa, on työperäiseen hyväksikäyttöön ja ihmiskauppaan erikoistuneita henkilöitä. Eri toimijat tietävät myös, mitä muut tekevät.</li> <li>• Laaja ihmiskaupan määritelmä mahdollistaa matalan kynnyksen nimikkeen soveltamiseksi; ihmiskaupan keinoja ei välttämättä tarvitse todentaa.</li> <li>• Ministeriöiden ja muiden keskeisten toimijoiden yhteistyöryhmä on ollut olemassa jo vuodesta 1995; laatii toimintasuunnitelmia ja arvioi ihmiskaupan vastaisten toimien tuloksellisuutta.</li> <li>• Dolsis Platform on digitaalinen alusta, jonka kautta työsuojelu- ja sosiaalitarkastajat pääsevät käsiksi työsuhteisiin ja sosiaaliturvaan liittyviin tietoihin ja voivat havaita epäsäännönmukaisuuksia tai merkkejä pimeästä työstä.</li> <li>• Käytössä on monenlaisia mekanismeja työntekijöille kuuluvien, maksamattomien palkkojen vaatimiseksi, mm. SLI:n työsuojelutarkastajat voivat vaatia välitöntä (on-the-spot) maksua, tai tapauksen edettyä syyteharkintaan, syyttäjä ja epäilty voivat neuvotella syytteestä (plea bargaining) esimerkiksi niin, että epäilty sitoutuu maksamaan palkkasaatavat, sosiaalivakuutusmaksut ja sanktiosumman.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Viranomaisten resurssipula ja ihmiskaupan ja työvoiman hyväksikäytön alipriorisointi haittaavat työvoiman hyväksikäyttöön puuttumista.</li> <li>• Jos työperäinen hyväksikäyttö ei määrity ihmiskaupaksi, kyse on vain sosiaali- tai työlainsäädännön laiminlyönneistä.</li> <li>• Työvoiman hyväksikäytön uhreilla ei ole samoja oikeuksia kuin ihmiskaupan uhreilla.</li> <li>• Proaktiivinen työ ja riskiprofilointi on vielä alkutekijöissään, mm. internetissä vapaasti saatavilla olevaa tietoa hyödynnetty toistaiseksi hyvin vähän.</li> </ul>

## 7 Iso-Britannia

Työvoiman maahanmuutto lisääntyi Iso-Britanniassa huomattavasti vuosituhannen vaihteessa ja EU:n laajetessa itäisiin jäsenmaihiin lisääntyi etenkin EU-kansalaisten siirtolaisuus (Shelley 2007). Hyväksikäyttöä on maassa esiintynyt niin ulkomaalaistaustaisten kuin myös haavoittuvassa asemassa (asunnottomuuden ja/tai päihderiippuvuuden takia) olevien Britannian kansalaisten keskuudessa (Skrivankova 2014). Pääosa uhreista on kuitenkin ulkomaalaistaustaisia (ks. Office for National Statistics 2020). Iso-Britanniassa työvoiman hyväksikäytön riskialoiksi on tunnistettu maatalous, rakennusteollisuus, palvelualat, ruoan valmistus- ja prosessointi, autopesulat ja kynsisalongit. Keskustelua ulkomaisen työvoiman hyväksikäytöstä on ohjannut ns. modernin orjuuden diskurssi (ks. luku 2). Modernin orjuuden käsite pitää sisällään ihmiskaupan, orjuuden (slavery, servitude) ja pakkotyön.

Focus on Labour (FLEX) -järjestö on tunnistanut liikkuvan työvoiman haavoittuvuutta lisääviksi tekijöiksi rekrytointihuijaukset, luvattoman työnteon kriminalisoinnin, epävarman maahanmuuttotatoksen, työntekijöiden tietämättömyyden omista oikeuksistaan, sekä kielitaidon ja verkostojen puutteen. Iso-Britannian hallituksen 2018 maahanmuuttoa koskeneessa valkoisessa kirjassa (HM Government 2018) ehdotetut Brexitin jälkeiset tilapäiset maahanmuutto-ohjelmat – sesonkityöntekijöiden viisumi, 12 kuukauden lyhytaikaisviisumi ja UK-EU–nuorisoliikkuvuushanke – tuovat myös mukanaan erilaisia riskejä työperäiselle hyväksikäytölle. (FLEX 2019, 5–7.)

Brexitin myötä kaventuneet tiedonvaihtoväylät Iso-Britannian ja EU-maiden välillä ovat herättäneet kysymyksiä siitä, helpottuuko esimerkiksi työvoiman hyväksikäyttöä ja ihmiskauppaa harjoittaneiden rikollisten pääsy maahan, mikäli Iso-Britannian rajaviranomaiset eivät enää pääse EU:n tietokantoihin. Matalapalkka-aloilla työskentelevien ulkomaalaisten työskentelymahdollisuudet Iso-Britanniassa vaikeutuvat huomattavasti uuden pisteytys työviisumin vuoksi, mikä saattaa myös johtaa siihen, että työvoiman välitys laittomien ja petollisten reittien kautta lisääntyy. (Human Trafficking Foundation 2020, 6, 11; Independent Anti-Slavery Commissioner 2020, 43–44.)

### 7.1 Lainsäädäntö ja tilastot

Iso-Britanniassa astui vuonna 2015 voimaan modernia orjuutta koskeva lainsäädäntö Modern Slavery Act, jota silloinen sisäministeri Theresa May ajoi voimakkaasti (ks. Broad & Turnbull 2019 lain taustaan liittyvästä keskustelusta). Ennen tätä lakia pakkotyö oli kriminalisoitu erikseen, samoin kuin seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvä ihmiskauppa. Eri hyväksikäytön muodot alleen kokoava Modern Slavery Act määritteli moderniksi orjuudeksi

Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen artiklan<sup>20</sup> mukaisen orjuuden ja pakkotyön (MSA Section 1), sekä ihmiskaupan, jonka määritelmään kuuluu uhrin kuljetukseen liittyvien järjestelyjen tekeminen tai toteuttaminen siinä tarkoituksessa, että häntä tullaan hyväksikäyttämään (MSA Section 2). Laissa ihmiskaupan määritelmä edellyttää siis sitä, että uhrin on täytynyt matkustaa jostakin hyväksikäytettäväksi, ja että tekijä on järjestänyt tämän matkan. Tältä osin Modern Slavery Act poikkeaa kansainvälisistä ihmiskaupan määritelmistä, joihin ei sisälly edellytystä matkustamisesta osana tekotapaa. (Labour Exploitation Accountability Hub n.d.)

Laki kattaa moderniin orjuuteen, ihmiskauppaan ja pakkotyöhön liittyvät rikosnimikkeet ja seuraamukset, viranomaisten toimivallan mainittuihin rikoksiin liittyen, itsenäisen orjuuden vastaisen valtuutetun mandaatin, orjuuden ja ihmiskaupan uhrien oikeudet, sekä toimitusketjujen läpinäkyvyyteen liittyvät vaatimukset.

Modern Slavery –laissa kiinnitetään huomiota myös yritysten toimitusketjujen läpinäkyvyyteen. Laki on yksi maailman ensimmäisistä, jossa edellytetään yrityksiltä toimia ihmiskauppaa vastaan. Tietyt kriteerit täyttävien yritysten tulee julkaista vuosittainen selonteko (Modern Slavery Statement), jossa käydään läpi toimet, jotka yritys on tehnyt tunnistaakseen ja puuttuakseen modernin orjuuden riskeihin liiketoiminnassaan. Velvoite koskee yrityksiä, joiden vuosittainen liikevaihto on yli 36 miljoonaa puntaa. Velvoite oli kannattajien mielestä urauurtava astuessaan voimaan, mutta vuonna 2019 tehty Modern Slavery Act –arviointi kyseenalaisti raportoinnin todellisen vaikuttavuuden. Arviointi kritisoi sitä, ettei lain perusteella ole mahdollista määrätä sanktioita yritysten riittämättömistä toimista (Independent Review of the Modern Slavery Act 2019). Myös haastattelemamme asiantuntijat pitivät yritysten vastuun lisäämistä hyvänä asiana, mutta totesivat selontekovelvoitteen nykyisellään olevan melko heikko keino puuttua työperäiseen hyväksikäyttöön (Haastattelu 17.5.2021).

Vuonna 2019 Modern Slavery Actin velvoitteet työperäisen hyväksikäytön ehkäisystä ja siihen liittyvästä raportoinnista päätettiin laajentaa yritysten lisäksi myös julkisiin hankkijoihin. Iso-Britannian valtionhallinto julkaisi vuonna 2020 omaa toimintaansa ja alihankintaketjujaan koskevan modernin orjuuden selonteon. Siinä kehityskohteiksi tunnistettiin mm. ICT- ja elektroniikkahankinnat, rakennuttaminen, sekä siivous- ja ateriapalvelut. Selonteossa esiteltiin toimia, joiden avulla valtionhallinnossa on pyritty vähentämään hyväksikäytön todennäköisyyttä: mm. antamalla hankintapäätöksissä painoarvoa sosiaaliselle vastuulle, kouluttamalla julkisia hankkijoita sekä tekemällä moniammatillista ja kansainvälistä yhteistyötä työperäisen hyväksikäytön vähentämiseksi. Valtio on myös kehittänyt julkisille toimijoille MSAT (Modern Slavery Assessment Tool) -työkalun, jota toimijat voivat käyttää

20 [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_FIN.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FIN.pdf) Viitattu 12.7.2021.

modernin orjuuden riskien tunnistamiseen ja hallintaan. (HM Government 2020.) Valtio julkaisi maaliskuussa 2021 julkisen rekisterin, jonne yritykset ja muut tahot voivat lisätä oman modernin orjuuden selontekonsa.<sup>21</sup>

Modern Slavery Actin perusteella tuomioistuimet voivat antaa ihmiskaupan estämismääräyksen (Slavery And Trafficking Prevention Order) poliisin, kansallisen rikosviraston, maahanmuuttoviranomaisen tai Gangmasters and Labour Abuse Authorityssa (GLAA)<sup>22</sup> toimivan viranomaisen hakemuksesta. Määräyksen tarkoituksena on estää se, että ihmiskaupparikoksista tuomitut henkilöt uusivat rikoksensa. Se voidaan antaa joko ihmiskaupatuomion yhteydessä tai myöhemmin erillisen hakuprosessin kautta. Määräyksellä voidaan rajoittaa esimerkiksi vastaajan oikeutta matkustaa tai palkata työvoimaa. Määräyksestä on myös lievempi versio, orjuuden ja ihmiskaupan riskimääräys (Slavery And Trafficking Risk Order), joka ei edellytä sitä, että vastaaja on tuomittu aiemmasta ihmiskaupparikoksesta. Riittää siis, että tuomioistuin arvioi vastaajalla olevan riski syyllistyä näihin rikoksiin. (Home Office 2017, 4–5.) Human Trafficking Foundationin (2020, 18–19) raportin mukaan näitä määräyksiä ei haeta kovin säännönmukaisesti (Englannissa ja Walesissa vuosina 2016–2019 noin 170 kpl) ja niiden valvominen eri poliisipiirien välillä on melko tehotonta.

Iso-Britanniaan perustettiin Modern Slavery Actin perusteella myös itsenäinen orjuuden vastaisen valtuutetun virka (UK Independent Anti-Slavery Commissioner). Viranhaltijana toimii tällä hetkellä Dame Sara Thornton. Valtuutettu laatii strategisen suunnitelman ja toimintakertomuksen, jotka esitellään parlamentille. Valtuutetun strategisessa suunnitelmassa vuosille 2019–2021 on neljä prioriteettialuetta, joihin sisältyy uhreille tarjottavan tuen parantaminen, lainvalvonnan ja syytteiden nostamisen tukeminen, hyväksikäytön ennaltaehkäisy, sekä tutkimuksen ja innovaatioiden hyödyntäminen modernin orjuuden vastaisessa työssä. Valtuutettu on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi auttamisjärjestelmän (National Referral Mechanism, NRM) päätösten odotusaikojen pituuteen, jotka venyvät pahimmillaan yli kahteen vuoteen, ja hän saa päätöksiin liittyvää tietoa kuukausittain valvoakseen odotusaikoja. (Independent Anti-Slavery Commissioner 2020.)

Viime vuosien aikana ilmi tulleiden tapausten ja käynnistyneiden esitutkintojen määrä liittyen hyväksikäyttöön ja modernin orjuuden lainsäädäntöön on kasvanut, mutta tämä ei toistaiseksi ole näkynyt suoraan nostettujen syytteiden tai annettujen tuomioiden lukumäärissä.<sup>23</sup> Poliisin tilastojen mukaan kesäkuussa 2019 käynnissä oli 1 479 ja kesäkuussa

21 Modern slavery statement registry. <https://modern-slavery-statement-registry.service.gov.uk/> Viitattu 12.7.2021.

22 GLAA:n toimintaa käsitellään tarkemmin alla.

23 <https://www.cliffordchance.com/insights/resources/blogs/business-and-human-rights-insights/the-uk-modern-slavery-act-recent-developments.html> Viitattu 12.7.2021.

2020 1 845 esitutkintaa moderniin orjuuteen liittyen. Vuonna 2019 Englannissa ja Walesissa oikeudessa annettiin 349 moderniin orjuuteen liittyvää päätöstä, joista 72 % oli langettavia tuomioita. (UK Annual Report on Modern Slavery 2020, 4, 8.) Uhreja auttava Hestia-järjestö raportoi, että vuonna 2018 Iso-Britanniassa poliisin moderniin orjuuteen liittyvien tapausten määrä nousi 250 %, mutta tapauksista vain 7 % eteni syyttäjälle (Hestia 2019, 4).

Ihmiskauppaa ja hyväksikäyttöä pyritään torjumaan ja paljastamaan myös tietoisuutta lisäämällä. Syksyllä 2019 toimintansa aloitti monialainen Modern Slavery Policy and Evidence Centre, johon Iso-Britannian valtio investoi 10 miljoonaa puntaa. Viestintäkampanja ”Hidden In Plain Sight” suunnattiin mm. terveydenhuollon, työvoimatoimistojen ja pankkien työntekijöille, jotka saattavat työssään kohdata mahdollisia uhreja. Raportoinnin mukaan kampanjan seurauksena Modern Slavery Helpline -palvelu on saanut yli 1 000 yhteydenottoa puhelimen ja nettisivujen kautta. (UK Annual Report on MS 2020, 19.) ACAS (Advisory, Conciliation and Arbitration Service) tarjoaa maksutonta ja luottamuksellista neuvontaa niin työntekijöille kuin työnantajillekin mm. työhön liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista, työsopimuksista, kiistatilanteista, palkkauksesta, ja he neuvovat kysyjän tarvittaessa eteenpäin oikean viranomaisen tai palvelun luo.<sup>24</sup>

## 7.2 Valvontaviranomaiset ja muut keskeiset työvoiman hyväksikäytön vastaiset toimijat

Moni Iso-Britannian julkinen toimija osallistuu työvoiman hyväksikäytön torjumiseen, mukaan lukien sisäministeriö; ulko-, kansainyhteisö ja kehitysasiainministeriö (FCDO); työ- ja eläke ministeriö; elinkeino-, energia- ja teollisuusstrategiaministeriö; Yhdistyneen kuningaskunnan vero- ja tullivirasto (HMRC); syyttäjänvirasto; rajavartiosto; maahanmuuttovirasto; sekä kansallinen rikosvirasto (NCA) (UK Annual Report on MS 2020, 36).

Iso-Britannian valtio käyttää 33 miljoonaa puntaa vuodessa työntekijöiden oikeuksien valvontaan (Ibid., 16). Valvontaa työvoiman hyväksikäytön estämiseksi tekevät pääasiassa seuraavat taulukossa 8 mainitut viranomaiset ja muut toimijat.

<sup>24</sup> <https://www.gov.uk/pay-and-work-rights> Viitattu 12.7.2021.

**Taulukko 8.** Iso-Britannian keskeiset työvoiman hyväksikäytön torjuntaan osallistuvat viranomaiset ja muut toimijat

Instituutio	Tehtävä	Huomioita
<b>Her Majesty's Revenue and Customs' National Minimum Wage team (HMRC NMW)</b>	Iso-Britannian vero- ja tulliviranomaisessa toimiva lähes 450-henkinen tiimi, joka valvoo minimipalkkalainsäädännön noudattamista. Käsittelee valituksia alipalkkauksesta, tiedottaa työnantajille heidän velvollisuuksistaan, sekä tunnistaa puutteita ja määrää sakkoja lainvastaisesti toimiville työnantajille.	Vastuu palkkojen valvonnasta jakautuu Business, Energy and Industrial Strategy -ministeriölle (BEIS) ja HMRC:lle, joista ensin mainittu on suunnitteleva ja jälkimmäinen toteuttava tahon.  Matalapalkkakomission raportin mukaan alipalkkausta esiintyy etenkin mikroyrityksissä (9 ≥ työntekijää) ja mm. lastenhoito-, hotelli- ja ravintola-, siivous- ja ylläpito-, sekä kaupan alalla. Alipalkkaus kohdistuu useammin naisiin kuin miehiin, työntekijöistä nuorimpiin ja vanhimpiin, ja huomattavasti useammin kuukausipalkkaisuun (salaried) kuin tuntipalkkaisuun (hourly rate) työntekijöihin. (Low Pay Commission 2019.)
<b>Employment Agency Standards Inspectorate (EAS)</b>	Valvoo työnvälitystoimistojen ja vuokratyöfirmojen toimintaa.	Osa BEIS-ministeriötä. (Home Office 2021a, 50.)
<b>Gangmasters and Labour Abuse Authority (GLAA)</b>	Vastaa työvoiman hyväksikäyttöön puuttumisesta kaikilla aloilla ja valvoo työvoiman rekrytointia harjoittavien yritysten lisensointia maatalous- ja tuoretuotantoaloilla. <sup>25</sup> Mandaatti torjua ja tutkia työvoiman hyväksikäyttöä Englannissa ja Walesissa mm. tiedustelu- ja data-analytiikan avulla.	GLAA:lla on useita eri kanavia, joiden kautta kansalaiset voivat ilmoittaa ihmiskauppaa tai työvoiman hyväksikäyttöä koskevista epäilyistään, myös anonyymisti. <sup>26</sup>

25 <https://www.gla.gov.uk/who-we-are/what-we-do/> Viitattu 12.7.2021.

26 <https://www.gla.gov.uk/report-issues/> Viitattu 12.7.2021.

Instituutio	Tehtävä	Huomioita
<b>Health and Safety Executive (HSE)</b>	Työskentelee työsuojelun ja työaika rajoitusten parissa riskisektoreilla sekä saamiensa ilmoitusten perusteella. Myöntää myös lisenssejä tietyille aloille, kuten räjähteiden tai tuholaismyrkköjen valmistukseen. <sup>27</sup>	Työsuojelua koskeva laki on Health and Safety at Work etc. Act 1974. <sup>28</sup>
<b>Director of Labour Market Enforcement</b>	NMW:n, EAS:n ja GLAA:n strategiaa ohjaa ja heidän toiminnastaan raportoi työmarkkinavalvonnan johtaja (Director of Labour Market Enforcement). Virka perustettiin vuoden 2016 maahanmuuttolain (Immigration Act 2016) pohjalta ja Iso-Britannian sisäministeriön sekä Business, Energy and Industrial Strategy -ministeriön (BEIS) rahoituksella. (Interim Director of Labour Market Enforcement 2020, 2, 4.)	Työmarkkinavalvonnan johtajan viran perustamisen ja GLAA:n mandaatin laajentamisen tavoitteena oli tehdä hyväksikäytön ja modernin orjuuden torjumisesta koordinoitumpaa, kohdennetumpaa sekä näyttöön perustuvaa. <sup>29</sup>
<b>Itsenäinen orjuuden vastainen valtuutettu (Independent Anti-Slavery Commissioner)</b>	Laatii strategisen suunnitelman ja toimintakertomuksen, jotka esitellään parlamentille. Tekee paljon sidosryhmäyhteistyötä eri työperäistä hyväksikäyttöä vastaan työskentelevien toimijoiden kanssa.	Virka perustettiin Modern Slavery Actin 2015 perusteella. (Independent Anti-Slavery Commissioner 2020.)

27 <https://www.hse.gov.uk/enforce/index.htm>; <https://www.hse.gov.uk/contact/faqs/workingtimedirective.htm> Viitattu 12.7.2021.

28 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1974/37/contents> Viitattu 12.7.2021.

29 [https://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/520/pdfs/uksiem\\_20170520\\_en.pdf](https://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/520/pdfs/uksiem_20170520_en.pdf) Viitattu 12.7.2021.



Instituutio	Tehtävä	Huomioita
<b>Kansallinen rikosvirasto (National Crime Agency/ NCA), alueelliset poliisiviranomaiset, poliisien erikoisyksiköt ja muut lainvalvontaviranomaiset</b>	<p>Kansallisen rikosviraston Modern Slavery Human Trafficking Unit (MSHTU) on erikoistunut ihmiskauppatapauksiin. Yksikkö neuvoo muita poliiseja ihmiskauppatutkintaan liittyvissä kysymyksissä ja tukee uhreja.<sup>30</sup></p> <p>Eri paikalliset/alueelliset poliisiviranomaiset ovat muodostaneet erilaisia työryhmiä ja verkostoja aiheen ympärille. Näissä verkostoissa tehdään yleensä moniviranomaisyhteistyötä, ja niihin kuuluu poliisin lisäksi muita paikallisviranomaisia sekä uhreja auttavia tahoja.</p>	<p>MSHTU:sta uhri voi saada nimetyn uhriyhteyshenkilön, joka pitää huolta siitä, että uhri saa tarvitsemansa tuen ja hänet pidetään ajan tasalla tutkinnan etenemisestä (NCA n.d.).</p>
<b>Syytteen asettamisen valvontaryhmä (Prosecutions Oversight Group)</b>	<p>Ryhmä pyrkii varmistamaan, että poliisivoimat, syyttäjälaitos (Crown Prosecution Service), sisäministeriö, kansallinen rikosvirasto (NCA), GLAA ja muut modernin orjuuden vastaista (yhteis)työtä tekevät tahot jakavat oppeja ja onnistumisia. He myös pitävät silmällä uusia haasteita ja riskejä moderniin orjuuteen liittyen, sekä seuraavat tapausten etenemistä rikosprosessissa.</p>	<p>Perustettiin vuonna 2019. Toiminnan pohjana kansallinen syytteen asettamisen toimintasuunnitelma (prosecutions action plan). Ryhmä kokoontuu joka toinen kuukausi. (Modern Slavery Police Transformation 2020, 15.)</p>
<b>Modernin orjuuden ja järjestäytyneen maahanmuutto-rikollisuuden yksikkö (Modern Slavery and Organised Immigration Crime (MSOIC) Unit)</b>	<p>Yksikkö pyrkii siihen, että syytteitä nostettaisiin enemmän, hyviä käytäntöjä valtavirtaistettaisiin ja yhdenmukaisia standardeja seurattaisiin koko poliisialalla. Yksikköä voi konsultoida alueellisten modernin orjuuden koordinaattorien kautta.</p>	<p>Aiemmalta nimeltään Modern Slavery Transformation Unit. Yksikköä johtaa kansallinen poliisipäälliköiden neuvoston (National Police Chiefs' Council/ NPCC) modernista orjuudesta vastaava taho. (UK Annual Report on MS 2020, 13.)</p>

30 <https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/careers/a-day-in-the-life/a-day-in-the-life-modern-slavery-human-trafficking-unit-mshtu> Viitattu 12.7.2021.

Instituutio	Tehtävä	Huomioita
<b>Kansallinen ihmiskaupan ja modernin orjuuden vastainen verkosto (National Anti-Trafficking and Modern Slavery Network/ NATMSN)</b>	Verkosto tuo yhteen Englannin ja Walesin vaaleilla valitut poliisi- ja rikoskomissaarit (Police and Crime Commissioners) sekä NPCC:n strategiset johtajat, sisäministeriön, ja orjuuden vastaisen valtuutetun. Verkostossa käsitellään mm. eri tahojen välisen yhteistyön parantamista.	Perustettiin vuonna 2016. (UK Annual Report on MS 2020, 15.)
<b>Modernin orjuuden strategian ja toteutuksen ryhmä (Modern Slavery Strategy and Implementation Group/ MSSIG)</b>	Ryhmä tukee Iso-Britannian hallituksen modernin orjuuden vastaista agendaa. Ryhmä työskentelee valtionhallinnon, järjestöjen ja yritysten kanssa ja tuo eri toimijoita yhteen keskustelemaan modernin orjuuden vastaisen työn prioriteeteista ja haasteista.	Ryhmä muodostuu kuudesta temaattisesta alaryhmästä, joita ovat lainvalvonta, ennaltaehkäisy, suojele, valmistautuminen, kansainvälinen ja lapsiin keskittyvä alaryhmä. (UK Annual Report on MS 2020, 27.)
<b>Rajaviranomainen (Border Force)</b>	Tutkivat tapauksia, joissa ihmiskaupasta epäilty havaitaan rajalla, tunnistavat uhreja (NAO 2017, 22).  Rajaviranomaiset ovat First Responder-viranomaisia, eli he voivat tehdä lähetteen auttamisjärjestelmään (NRM). He voivat pyytää sisäisesti apua tähän Safeguarding and Modern Slavery (SAMS)-tiimiltä. (Home Office 2021b, 87).	Vuonna 2019 auttamisjärjestelmään ohjattiin yhteensä 10 627 henkilöä, joista 250 oli rajaviranomaisen ohjaamia (Home Office Official Statistics 2020). Pieni määrä voi johtua mm. siitä, että ihmiskaupan uhrit eivät välttämättä halua kertoa tilanteestaan, koska pelkäävät sen olevan este maahan pääsulle (Independent Chief Inspector of Borders and Immigration 2021, 9–10).

Valvontaviranomaisista keskeisimmän, Gangmasters and Labour Abuse Authorityn (GLAA) vastuualueetta laajennettiin vuonna 2016 uuden maahanmuuttolain myötä. He valvovat kaikkea työperäistä hyväksikäyttöä, kun taas aiemmin heidän valvontatehtävänsä sijoituivat vain tietyille sektoreille. Iso-Britannian Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE, Section 114B) –lakiin vuonna 2017 tehty lisäys valtuuttaa GLAA:n myös tekemään vaka-vaan työperäiseen hyväksikäyttöön liittyvien tapausten tutkintaa. Vuosina 2019–2020 GLAA toteutti 268 tähän valtuutukseen perustuvaa operaatiota, joissa pidätettiin yhteensä 29 henkilöä epäiltynä työrikoksista (UK Annual Report on MS 2020, 5, 16). Haastattele-miemme asiantuntijoiden mukaan työnjako poliisin ja GLAA:n välillä on tapauskohtaista ja riippuu mm. siitä, kuka tunnistaa tapauksen, kuinka vakavaa epäilty hyväksikäyttö on, ja kenellä on parhaat resurssit tutkia tai sopivin mandaatti puuttua tilanteeseen. Ns. tavallisi- sille työpaikkatarkastuksille GLAA:n tarkastajat menevät itsenäisesti, mutta mikäli he epäi-levät, että tapaukseen liittyy rikos, he ovat yhteydessä poliisiin. Niin poliisit kuin tarkasta-jatkin voivat saada oikeudelta luvan mennä yksityisasuntoon tarkastaakseen siellä tehtä-vää työtä. (Haastattelu 20.4.2021.)

GLAA myöntää maatalous- ja ruuantuotantoaloilla toimiville työvoiman välittäjille (ns. gangmasters) lisenssejä, joiden saaminen edellyttää, että toimija huolehtii työturvallisuuden, palkanmaksun, työntekijöiden asumisen ja kuljetuksen sekä työhön perehdyttämisen asianmukaisuudesta, ja maksaa veronsa ja vakuutusmaksunsa. Määrätyillä aloilla toimiminen ilman GLAA:n lisenssiä tai lisensoimattoman työnvälittäjän käyttäminen ovat rikoksia.<sup>31</sup> Lisäksi GLAA mm. tuottaa erilaisia indikaattoreita ja sektorikohtaisia kuvauksia työvoiman hyväksikäytöstä eri toimijoiden käyttöön.

Kansallinen rikosvirasto (National Crime Agency/NCA), alueelliset poliisiviranomaiset, poliisien erikoisyksiköt ja muut lainvalvontaviranomaiset työskentelevät työvoiman hyväksikäyttöön liittyvien rikosten parissa. Eri paikalliset, alueelliset ja kansalliset poliisiviranomaiset ovat muodostaneet erilaisia työryhmiä ja verkostoja aiheen ympärille. Näissä verkostoissa tehdään yleensä moniviranomaisyhteistyötä, ja niihin kuuluu poliisin lisäksi myös muita paikallisviranomaisia sekä uhreja auttavia tahoja. (Independent Anti-Slavery Commissioner & University of Nottingham Rights Lab 2017.)

Englannin ja Walesin poliisi- ja pelastusviranomaisia valvova taho (Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services/HMICFRS) julkaisi 2017 raportin poliisin modernin orjuuden ja ihmiskaupan vastaisista toimista. Raportin mukaan poliisien kyvyssä tunnistaa em. rikoksia ja suojella uhreja oli puutteita. Myös esimerkiksi kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason yhteistyöhön, tiedonkulkuun ja ilmiön ymmärrykseen kaivattiin parannusta. Alueellisina hyvinä esimerkkeinä raportissa mainittiin Suur-Manchesterin, Länsi-Yorkshiren sekä Cumbrian poliisivoimat. (HMICFRS 2017.) Myös haastatellut asiantuntijat totesivat, että tapausten käsittelyn ja uhrien oikeuksien toteutumisen kannalta sijainnilla on väliä. Alueilla, joilla yhteistyö on vähäistä, eri toimijoiden määrä, erilliset ja risteävät vastuualueet, sekä resurssien vähyys ovat johtaneet siihen, että järjestelmä on sirpaloitunut. (Haastattelu 17.5.2021.)

Modern Slavery Policing Transformation Programme julkaistiin vuonna 2017 ja poliisien modernin orjuuden vastaista toimintasuunnitelmaa päivitettiin vuonna 2018 HMICFRS:n suositusten sekä olemassa olevien hyvien käytäntöjen pohjalta. Vuoteen 2020 mennessä yli 4 000 poliisia oli saanut erikoiskoulutusta modernista orjuudesta. (NPCC Modern Slavery and Organised Immigration Crime Unit 2020.) Vuonna 2021 julkaistussa, Hestian (2019) tekemään valitukseen<sup>32</sup> perustuneessa raportissa kuitenkin todetaan, että vaikka poliisin toiminta hyväksikäyttöön liittyvissä tapauksissa on parantunut viime vuosien aikana, uhrien tuen ja turvallisuudentunteen parantamisessa on vielä tehtävää (HMICFRS, College of Policing & Independent Office for Police Conduct 2021).

31 <https://www.gla.gov.uk/who-we-are/what-we-do/> Viitattu 12.7.2021.

32 <https://www.hestia.org/police-super-complaints> Viitattu 12.7.2021.

### **Laatikko 5. Hyvä käytäntö: Manchesterin malli – Programme Challenger**

Haastattelemamme asiantuntijat sekä useat raportit mainitsivat hyvänä käytäntönä Challenger-ohjelmaan perustuvan ns. Manchesterin mallin työperäiseen hyväksikäyttöön puuttumisessa. Kyseessä on alueellisesti toimiva yhteistyömalli, joka perustuu siihen, että keskeiset toimijat istuvat samassa toimistossa ja tekevät yhteistyötä. Vuonna 2013 käynnistyneessä Challenger-ohjelmassa saman katon alla työskentelevä moniammatillinen tiimi valvoo ja koordinoi toimintaa vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden estämiseksi Suur-Manchesterin alueella. Tiimi kerää tietoa rikollisuudesta ja rikollisryhmittymistä sekä niiden toiminnasta, ja toteuttaa strategioita, joiden avulla toiminta pysäytetään ja siitä vastuussa olevat rikolliset voidaan asettaa syytteeseen. Ohjelmassa tehdään yhteistyötä myös paikallisten sosiaaliviranomaisten, terveydenhuollon sekä järjestöjen kanssa, jotta uhrien tunnistaminen ja heille sopivan tuen tarjoaminen voidaan varmistaa. (Challenger n.d., 6–7.)

Challenger-ohjelmaan osallistuvat mm. Suur-Manchesterin poliisi ja pelastustoimi, syyttäjänvirasto, rikosseuraamustoimijat (National Probation Service, Northwest Division & Cheshire ja Greater Manchester Community Rehabilitation Company), terveydenhuolto (National Health Service), asumispalvelut, City Hearts- ja Stop the Traffik-järjestöt, Pelastusarmeija, GLAA, sisäministeriö (maahanmuuttoviranomainen ja rajaviranomainen), vero- ja tulliviranomainen, työ- ja eläkeministeriö, valtion viranomaisten tiedusteluverkosto (Government Agency Intelligence Network), sekä Co-op -osuuskaupparyhmä. Ohjelman sisäinen modernin orjuuden koordinoitiryhmä (Modern Slavery Coordination Unit) perustettiin vuonna 2015. Suur-Manchesterin poliisissa työskentelee n. 50 modernin orjuuden taktista neuvonantajaa, sekä yli 100 uhrihdyshenkilönä toimivaa poliisia (Victim Liaison Officers), jotka ovat saaneet koulutusta hyväksikäytön uhrien tukemisesta ja avun piiriin ohjaamisesta. (Ibid., 8, 16, 19.)

Haastattelemamme viranomaisten mukaan tiedonvaihto eri brittitoimijoiden välillä toimii hyvin ja sitä sujuvoittavat vakiintuneet käytännöt. Joitakin haasteita saattaa syntyä tapauksissa, joissa tietoa on vaihdettava eri maiden välillä. (Haastattelu 20.4.2021.)

Iso-Britanniassa on Business, Energy and Industrial Strategy -ministeriön (BEIS) johdolla suunnitteilla keskitetyn valvontaviranomaisen (Single Enforcement Body) perustaminen.

Tavoitteena on selkeyttää reittiä, jonka kautta työntekijät voivat tehdä valituksia ja saada tukea, koordinoida valvontaa, sekä kerätä yhteen tietoa ennakoivan valvonnan tehostamiseksi. (UK Annual Report on MS 2020, 46.) Valtio keräsi vuonna 2019 kommentteja eri toimijoilta suunnitelmastaan. Gangmasters and Labour Abuse Authority suhtautui keskitetyn viranomaisen perustamiseen myönteisesti, ja mainitsi sen eduksi esimerkiksi:

- johdonmukaisen lähestymistavan työntekijöiden suojeluun;
- vähemmän riskejä siihen, että työntekijöiden tarpeet eivät välity palveluntarjoajalta toiselle;
- helpon ja tehokkaan yhteistyön muiden toimijoiden kanssa;
- vahvemmat strategiset kumppanuudet ja vaikuttavuuden;
- laajan kuvan työperäisestä hyväksikäytöstä ja muista työmarkkinoilla tapahtuvista ongelmista; sekä
- mahdollisuuden puuttua aukkoihin valvonnassa (GLAA n.d.).

Haastatellut asiantuntijat toivat toisaalta esiin sen, että kansallista koordinaatiota tehokkaampaa olisi paikallisen yhteistyön vahvistaminen, sillä paikallistasolla saadaan eniten tuloksia aikaan. Eri toimijoiden yhdistäminen samaan organisaatioon vaatii eri mandaattien ja toimintakulttuurien yhteensovittamista, millä saattaa olla myös ennalta-arvaamattomia seurauksia. Toiminnan suunnittelussa tulee ottaa eri toimijoiden näkökulmat huomioon, ja myös työn resurssit tulee taata jatkossakin. (Haastattelu 17.5.2021.)

### **Laatikko 6. Tapausesimerkki moniviranomaisyhteistyöstä: Operaatio Tacit**

Heinäkuussa 2020 Leicesterissä perustettiin eri toimijoiden välinen erityistyöryhmä, joka toimii nimellä Operaatio Tacit. Ryhmä sai alkunsa alueen tekstiiliteollisuudessa ilmi tulleiden tapauksen perusteella, joissa epäiltiin mm. työperäistä hyväksikäyttöä, alipalkkausta sekä puutteellisia työturvallisuustoimia. Työryhmä muodostettiin pääosin jo olemassa olleiden Leicester Labour Market Platformin toimijoista. Työryhmää vetää GLAA ja siihen osallistuvat mm. minimipalkkatiimi (NMW), työnvälitystoimistojen tarkastaja (EAS), Leicestershiren poliisi, National Crime Agency, työsuojeluviranomainen (HSE), Leicesterin kaupunginvaltuusto, työ- ja eläkelaitos, kansanterveyslaitos, Leicesterin pelastustoimi, sekä ulkomaalaisvalvonta. Työryhmän avulla koordinoidaan eri viranomaisten valvontayhteistyötä, tiedonkeruuta ja -jakamista, sekä toimintaa paikallisyhteisössä tiedon levittämiseksi, ja jotta työntekijät rohkenisivat ilmoittaa mahdollisista huolenaiheistaan.

Osana operaatiota eri valvontaviranomaiset ovat tehneet tarkistuskäyntejä lukuisiin alueen tehtaisiin. Alueella toimii yli 1 000 tekstiilitehdasta, joissa työskentelee yli 10 000 työntekijää. Leicesterin kaupunginvaltuuston raportin mukaan tarkastuskäyntejä on tehty yhteensä yli 200 ja tähänastisista tarkastuksista 16 prosentilla ilmeni ongelmia esimerkiksi alipalkkaukseen ja (etenkin COVID-19 -viruksen torjumiseen liittyviin) työterveys- ja turvallisuuspuutteisiin liittyen. (UK Annual Report on MS 2020, 16; Leicester City Council 2021, 10–11; ks. myös Guardian 2020.)

Iso-Britannian viranomaiset osallistuvat säännöllisesti kansainvälisiin yhteisiin tutkintaryhmiin (Joint Investigation Team (JIT)). Yhteisten tutkintaryhmien ideana on se, että vieraan maan viranomaisille voidaan antaa tiettyyn tapaukseen liittyen toimivaltaa toisessa, yhteiseen tutkintaryhmään kuuluvassa maassa. Tavoitteena on tiiviimpi ja tehokkaampi esitutkintayhteistyö eri valtioiden toimivaltaisten viranomaisten välillä: tutkintaryhmän perustamisen jälkeen osallistuvien maiden välillä ei tarvita erillisiä tutkintamääräyksiä tai oikeusapupyynnöitä. Yhteisen tutkintaryhmän toimintaan on mahdollista hakea EU:n, Eurojustin tai Europolin rahoitusta. HEUNIn vuonna 2020 julkaistussa FLOW-projektin Työperäisen ihmiskaupan paljastaminen –tutkintaoppaasta löytyy esimerkki yhteisestä tutkintaryhmästä Latvian ja Iso-Britannian väliltä liittyen tapaukseen, jossa latvialainen järjestäytynyt rikollisryhmä harjoitti ihmiskauppaa välittämällä ja hyväksikäyttämällä latvialaisia uhreja

Derbyshiressä, Englannissa. Onnistunut yhteistutkinta johti loppujen lopuksi useiden rikollisryhmän jäsenten ihmiskauppatuomioihin. (Ylinen ym. 2020, 54–55.)

Iso-Britannia on osallistunut EU:n toimintapoliittisen syklin järjestäytyneen ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjunnan (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats EMPACT) mukaiseen ihmiskaupan vastaiseen työhön, joka sisältää operatiivista, ennaltaehkäisevää ja strategista työtä ihmiskauppaa vastaan. NCA koordinoi Iso-Britannian osallistumista EMPACT Action Days -yhteistarkastusviikoille ja useimmiten osallistuminen on osa NCA:n monialaista Project AIDANTia, johon kuuluu erityisoperaatioita ja ennalta estävää toimintaa. Iso-Britannian eroaminen Euroopan Unionista on kuitenkin herättänyt huolta ihmiskaupan torjunnan tulevaisuudesta.

### 7.3 Uhrien palvelut ja oikeus korvauksiin

Englannissa ja Walesissa valtio antoi työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan uhrien auttamisen Pelastusarmeijan tehtäväksi vuonna 2011 ja sopimus uusittiin 2021 (Modern Slavery Victim Care and Coordination Contract).<sup>33</sup> Pelastusarmeija hankkii Englannin ja Walesin alueella auttamispalveluja 12 hyväntekeväisyysjärjestön kautta.<sup>34</sup> Skotlannissa uhreja auttavat järjestöt TARA ja Migrant Help, ja Pohjois-Irlannissa Women's Aid ja Migrant Help.<sup>35</sup>

Uhreja kansalliseen ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjaamisjärjestelmään (National Referral Mechanism) voivat ohjata vain tietyt toimijat, joita kutsutaan nimellä First Responders. Näihin toimijoihin kuuluu viranomaisia ja uhreja auttavia järjestöjä. Järjestelmään ohjattiin vuonna 2020 10 613 asiakasta, kuten taulukosta 9 käy ilmi. Määrä on todennäköisesti koronapandemian vuoksi pysynyt suunnilleen samana kuin edellisvuonna (10 627), mutta vuoteen 2018 (6 986) verrattuna se oli kasvanut ~52 %. Uhreista noin puolet oli aikuisia ja puolet alaikäisiä. Aikuisista uhreista suurin osa oli joutunut työperäisen hyväksikäytön uhriksi. Kolme suurinta asiakasryhmää kansallisuuden perusteella ovat britit, albaanit ja vietnamilaiset. (Home Office 2021c.)

33 <https://www.salvationarmy.org.uk/modern-slavery/supporting-survivors> Viitattu 12.7.2021.

34 <https://www.salvationarmy.org.uk/news/salvation-army-welcomes-partners-supporting-slavery-victims> Viitattu 12.7.2021.

35 <https://www.modernslaveryhelpline.org/information/victims> Viitattu 12.7.2021.

**Taulukko 9.** Kansalliseen ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjaamisjärjestelmään ohjatut henkilöt <sup>36</sup>

Vuosi	Järjestelmään ohjatut yhteensä	Järjestelmään ohjatut työperäisen hyväksikäytön uhrit	Positiivisen päätöksen saaneet (Reasonable Grounds), yhteensä
2020*	10 613	4 347**	9 765
2019*	10 627	6 119**	8 429
2018	6 985	3 990	5 492
2017	5 138	2 387	3 961
2016	3 804	1 606	3 010
2015	3 262	1 255	2 707
2014	2 338	810	2 123
2013	1 746	640	1 252
2012	1 182	373	832
2011	945	332	672
2010	710	222	419
2009 (1.4. alkaen)	545	145	298

(Office for National Statistics 2020, Table 1, Table 3, Table 7.)

\* Home Office Official Statistics 2021 (2020 data), Table 1, Table 3, Table 28;

Home Office Official Statistics 2020 (2019 data), Table 1, Table 3, Table 28.

\*\* 2019 neljännellä kvartaalilla erotettiin työperäinen hyväksikäyttö ja rikollisuuteen pakottaminen omiksi kategorioikseen, sekä laadittiin kategorioita, joissa useampaa hyväksikäytön muotoa. Näihin lukuihin on yhteenlaskettu 2019 Q4 alkaen tapaukset, jossa epäiltiin pelkkää työperäistä hyväksikäyttöä, sekä tapaukset, joissa epäiltiin työperäistä hyväksikäyttöä sekä jotain muuta hyväksikäytön muotoa.

Uhrien auttamisjärjestelmä NRM takaa uhrille minimissään 45 päivän harkinta- ja toipumisajan. Päätös siitä, onko henkilö modernin orjuuden uhri vai ei pyritään tekemään tuon 45 päivän kuluessa, mutta todellisuudessa jonojen takia aika on venynyt jopa kymmenkertaiseksi (Access to Work for Survivors of Slavery 2021, 4). NRM:ssä ihmiskaupan uhreiksi tunnistetuilla henkilöillä voi olla mahdollisuus jäädä maahan, mikäli tapauskohtaisen oleskeluluvan (discretionary leave to remain) myöntämisen edellytykset täyttyvät. Ihmiskaupan uhriksi tunnistetun henkilön tapauskohtaista oleskelulupaa voidaan harkita, mikäli hän auttaa poliisia tapauksen tutkinnassa, hakee korvauksia hyväksikäyttäjältä, tai mikäli

<sup>36</sup> Eri lähteissä oli joidenkin lukujen osalta hyvin pieniä eroavaisuuksia. Tämä selittyyneen sillä, että osaa lähteistä on päivitetty jälkikäteen. Taulukkoon käytettyihin lähteisiin on viitattu taulukon alla, ja ne löytyvät lähdeluettelosta. Alkuperäisissä lähteissä on lisätietoa mm. liittyen mahdollisiin muutoksiin, joita tilastoinnissa on tehty vuosien saatossa.



henkilön tilanteessa on syytä, jotka puoltavat luvan myöntämistä. Käytäntö joutui tarkastelun kohteeksi vuonna 2018, kun toisen asteen tuomioistuimien totesi antamassaan päätöksessään, että Iso-Britanniassa sovelletun ”erityisen pakottavan tilanteen” (particularly compelling personal circumstances) vaatimukselle ei ole laillista perustetta, sillä vaatimus on tiukempi kuin mitä Euroopan neuvoston yleissopimuksessa ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta vuodelta 2005 edellytetään. (Currie 2018.) Sisäministeriön joulukuussa 2020 päivittämässä ohjeessa puhutaankin nyt vain henkilökohtaisesta tilanteesta (personal circumstances) (Home Office 2020).

Tällä hetkellä auttamisjärjestelmässä (NRM) lopullista päätöstä (Conclusive Grounds decision) odottavilla henkilöillä ei ole työnteke-oikeutta. Joukko uhrien kanssa työskenteleviä järjestöjä<sup>37</sup> julkaisi keväällä 2021 kannanoton, joka puolusti hyväksikäytöstä selviytyneiden henkilöiden mahdollisuutta työnteekoon. Kannanotossa todetaan, että ilman henkilön itsenäisyyttä ja vapautta tukevia tekijöitä, kuten työntekeä, he ovat auttamisjärjestelmän läpikäytyäänkin edelleen haavoittuvia hyväksikäytölle. (Access to Work for Survivors of Slavery 2021.) Orjuuden vastaisen valtuutetun mukaan Iso-Britanniassa on käynnissä turvapaikanhakijoiden työoikeutta koskeva selvitys, jonka valmistumista päättäjät todennäköisesti odottavat ennen kuin harkitsevat sitä, pitäisikö hyväksikäytön uhreille olla jonkinlainen oma työllistymisohjelmansa (Independent Anti-Slavery Commissioner 2020, 16).

Iso-Britannian Punainen Risti toteuttaa ns. vastaanottokeskus-mallia (reception centre model) eli järjestää tilapäismajoitusta ja muuta hätäapua poliisioperaatioiden yhteydessä tunnistetuille hyväksikäytön ja ihmiskaupan uhreille, jotka ohjataan edelleen NRM:ään. Punaisen Ristin vuonna 2020 julkaiseman raportin mukaan toimintamallissa on kuitenkin useita ongelmia, joiden vuoksi se ei ole onnistunut tarjoamaan uhreille turvallista poispääsyä hyväksikäytöstä. Osa hyväksikäytön uhreista kieltäytyi avusta, sillä he eivät luottaneet viranomaisiin. Monet niistä, jotka olivat olleet vastaanottokeskuksen asiakkaita, päätyivät joko samaan tilanteeseen, josta olivat lähteneetkin, tai joutuvat maahanmuuttoviranomaisten pidättämiksi. Uhrit eivät pääsääntöisesti halunneet auttamisjärjestelmään (NRM) ja näin ollen heidän vaihtoehtonsa pidempiaikaisen tuen saamiselle olivat vähäiset. (British Red Cross 2020.)

Iso-Britannian vuoden 2016 maahanmuuttolaki (Immigration Act 2016) teki työnteosta ilman tarvittavia lupia ja dokumentteja rikollista. Lain perusteella valtio voi periä luvaton työtä tehneeltä maahanmuuttajalta tämän palkkoja ”rikoksesta aiheutuneena hyötynä”. Mm. Focus on Labour Exploitation –järjestön (FLEX) mukaan lakimuutos asettaa ihmiskaupan ja hyväksikäytön uhrit entistä heikompaan asemaan. Uhrit voivat olla haluttomia

---

37 Anti-Slavery International; ATLEU (Anti Trafficking and Labour Exploitation Unit); The Anti Trafficking Monitoring Group; Co-Op; FLEX (Focus on Labour Exploitation); Kalayaan – Justice for migrant domestic workers; Sophie Hayes Foundation; Survivor Alliance.

hakemaan apua tilanteeseensa, jos se tarkoittaa sitä, että heidät pidätetään ja karkotetaan, ja he menettävät palkkansa ja säästönsä valtiolle. (Labour Exploitation Advisory Group 2020; The Independent 2021a.) Mantovaloun (2018) mukaan modernin orjuuden lainsäädäntö ei yksinään riitä vakavan hyväksikäytön kitkemiseen niin kauan kuin olemassa on rakenteita ja lainsäädäntöä – kuten edellä mainittu luvattoman työnteon kriminalisointi – joiden vaikutus on pahimmillaan päinvastainen. Myös hyväksikäytön uhrien säilöönotto ulkomaalaisvalvonnan perusteella on herättänyt kritiikkiä sekä huolta siitä, että hyväksikäytön ja ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa on puutteita (ks. esim. The Independent 2021b).

FLEX suosittelee Iso-Britannian hallitusta mm. poistamaan peräkkäisten viisumien väliset taukoajat, tarjoamaan reittejä pysyvään oleskeluun maassa, mahdollistamaan ulkomaalaisten työntekijöiden pääsyn julkisrahoitteisen tuen piiriin, sekä kasvattamaan työsuojelutarkastajien ja GLAA:n resursseja. Järjestö pitää positiivisena hallituksen päätöstä olla sitomatta työlupaa yksittäiseen työnantajaan Brexitin jälkeisissä tilapäisissä maahanmuutto-ohjelmissa. (FLEX 2019, 5–7.)

Valmisteilla ollut Modern Slavery Victim Support Bill<sup>38</sup> ei edennyt Iso-Britanniassa laiksi asti. Se olisi sallinut (mm. asumisen, taloudellisen, terveydenhoidon ja oikeudellisen) tuen uhrille koko NRM-prosessin ajaksi eli siihen saakka, kunnes Reasonable/Conclusive Grounds -päätös on tehty. Lakiehdotuksen mukaan päätöksen jälkeen modernin orjuuden tai ihmiskaupan uhrien tuki olisi jatkunut minimissään 12 kuukauden ajan, mikä olisi ollut huomattava muutos nykyiseen 45 päivän minimiin. (Stroud 2020.)

Modernin orjuuden kriminalisoinnin rinnalle ei ole tuotu siviilioikeudellista oikeussuojakeinoa, vaan hallitus katsoi, että jo olemassa olevat vahingonkorvaussäädökset koskien esimerkiksi pelottelua, häirintää, pahoinpitelyä ja vapaudenriistoa ovat riittäviä takaamaan perusteen korvauksille myös moderniin orjuuteen liittyvissä tapauksissa. Modern Slavery Actin<sup>39</sup> perusteella tuomioistuimien voi määrätä tekijän maksamaan uhrille korvausta orjuudesta ja ihmiskaupasta (slavery and trafficking reparation order), mutta tämä edellyttää sitä, että tekijä on tuomittu kyseisen lainsäädännön perusteella ja hänellä on varallisuutta tai hänen omaisuuttaan on takavarikoitu. Uhri voi pyrkiä saamaan korvauksia syrjinnästä tai alipalkkauksesta työtuomioistuimen kautta, mutta palkkalainsäädännön<sup>40</sup> mukaan maksamattomia palkkoja voi periä vain kahden vuoden ajalta. Lisäksi paperittomat

38 <https://bills.parliament.uk/bills/1993> Viitattu 12.7.2021.

39 Modern Slavery Act 2015 Section 8 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/section/8> Viitattu 12.7.2021.

40 Deduction from Wages (Limitation) Regulations 2014 [https://www.legislation.gov.uk/uksi/2014/3322/pdfs/uksi\\_20143322\\_en.pdf](https://www.legislation.gov.uk/uksi/2014/3322/pdfs/uksi_20143322_en.pdf) Viitattu 12.7.2021.

työntekijät eivät välttämättä voi vedota työnsopimusrikkomukseen, sillä heidän sopimuksensa katsotaan laittomaksi. (Mantovalou 2018, 1033–1035.)

Muita kuin työterveyteen tai -turvallisuuteen liittyviä tapauksia voidaan ratkoa työtuo-  
mioistuimessa (Employment Tribunal). Tuomioistuin käsittelee niin yksittäisten työntekijöi-  
den kanteita kuin joukkokanteitakin, ja ne voivat kohdistua työnantajaan, potentiaaliseen  
työnantajaan tai ammattiliittoon. Mikäli työntekijä haluaa nostaa kanteen, hänen tulee  
olla yhteydessä ACASiin (Advisory, Conciliation and Arbitration Service), jossa hänelle tar-  
jotaan ensin mahdollisuutta asian sovitteluun.<sup>41</sup> Citizens Advice -järjestön mukaan tapa-  
uksia viedään työtuo-  
mioistuimeen verrattain harvoin – esimerkiksi 2017/18 tuomioistuin  
käsittelee 24 000 laittomiin palkanpidätyksiin (mm. loma-, sairaus- tai äitiysajan palkkaan)  
liittyvää tapausta, vaikka järjestön mukaan pelkästään työntekijöitä, joille ei ole maksettu  
asianmukaista loma-ajan palkkaa, on noin 1,8 miljoonaa. Järjestön mukaan kanteiden vä-  
häinen määrä johtuu mm. siitä, että prosessi on usein pitkä ja vaatii työntekijän omaa aktii-  
visuutta. Työntekijä ei myöskään voi saada oikeusapua asiansa käsittelyyn työtuo-  
mioistuimessa, poikkeuksena syrjintää koskevat tapaukset. (Citizens Advice 2019.)

Myös yritykset osallistuvat Iso-Britanniassa modernin orjuuden vastaiseen toimintaan.  
Päivittäistavaraketju Co-op ja City Hearts -järjestö<sup>42</sup> aloittivat vuonna 2017 Bright Future  
-työllistämishojelman ihmiskaupan uhrien työllistymisen edistämiseksi.<sup>43</sup> Ohjelman kautta  
ihmiskaupan uhreille tarjotaan mahdollisuus työkokeiluun sekä taattu työhaastattelu.  
Työkokeilun aikana työntekijä voi saada tukea järjestöstä, ja kokeilulla pyritään siihen, että  
työntekijä työllistyisi pysyvämpään työsuhteeseen. (Balch ym. 2019.) Työllistämishojelma  
on laajentunut muutaman vuoden aikana, ja vuonna 2020 siihen osallistui 26 yritysytteis-  
työkumppania sekä 37 järjestöä. (Co-op 2020.)

41 Make a claim to an employment tribunal. <https://www.gov.uk/employment-tribunals> Viitattu 12.7.2021.

42 <https://cityhearts.global/> Viitattu 12.7.2021.

43 <https://www.co-operative.coop/ethics/bright-future> Viitattu 12.7.2021.

**Taulukko 10.** Iso-Britannian vahvuudet ja heikkoudet työvoiman hyväksikäytön estämisessä

Vahvuudet	Heikkoudet
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modern Slavery Act on koonnut ihmiskauppaa ja modernia orjuutta koskevan lainsäädännön omaksi kokonaisuudekseen ja teema on priorisoitu viranomaistoiminnassa.</li> <li>• GLAA:n laajentunut mandaatti takaa viranomaisen keskeisen roolin työvoiman hyväksikäytön torjumiseksi.</li> <li>• Moniviranomaisyhteistyö on osa työvoiman hyväksikäytön torjuntaa myös rakenteellisesti.</li> <li>• Viranomaisten tiedonvaihto on ketterää.</li> <li>• Alueellisia hyviä yhteistyömalleja mm. Manchesterin malli, jossa eri viranomaiset ja muut toimijat istuvat samassa toimistossa ja torjuvat laaja-alaisesti modernia orjuutta.</li> <li>• Yritysten lisäksi julkisten hankkijoiden on laadittava vuosittainen julkinen selonteko (Modern Slavery Statement) ihmiskaupan vastaisista toimistaan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monimutkainen järjestelmä Suomen näkökulmasta ja paljon toimijoita, jotka tekevät ihmiskaupan vastaista työtä. Pelkästään eri poliisiviranomaisissa on lukuisia eri verkostoja. Asiaan on mahdollisesti tulossa selkeyttä Single Enforcement Bodyn myötä.</li> <li>• Uhrien oikeudet ovat edelleen varsin heikot.</li> <li>• NRM:n kesto on erittäin lyhyt verrattuna moneen muuhun maahan, sillä se on vain 45 päivää.</li> <li>• Vain pieni osa tapauksista etenee syytteeseen asti ja johtaa tuomioon.</li> <li>• Yritysten selontekovelvollisuus modernin orjuuden vastaisesta toiminnasta koskee vain isoja yrityksiä eikä sitä valvota tai sanktioida.</li> </ul>

## 8 Norja

Norjassa ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä ilmenee erityisesti työvoimaintensiivisillä aloilla, kuten rakennus-, siivous-, maatalous-, kalastus-, kuljetus-, autohuolto-, kampaamo-, kynsihoitola- ja ravintola-alalla (KRIPOS 2017, 24; Fafo 2019, 37). Sosiaalista polkumyyn- tiä esiintyy useilla samoilla aloilla kuin muuta työvoiman hyväksikäyttöä (LO Norge n.d.). Työvoiman hyväksikäytön uhrit ovat useimmiten ulkomaalaisia (Fafo 2019). Poliisi on ha- vainnut, että työvoiman hyväksikäyttö kytkeytyy usein muista EU-maista tullesiin rikolli- siin ryhmittymiin, jotka hyväksikäyttävät pääasiallisesti samaa kansallisuutta olevia, mutta jossain määrin myös muista köyhemmistä EU-maista tulevia. Poliisi listaa keskeisiksi lähtö- maiksi Romanian, Liettuan, Puolan sekä Albanian. (CBSS 2020, 106.)

Laajempaa keskustelua työvoiman hyväksikäytöstä on Norjassa käyty pitkälti sosiaalisen polkumyynnin (social dumping) ja myöhemmin työelämärikollisuuden (arbeidslivskrimi- nalitet) konteksteissa. Sosiaalinen polkumyynti ei ole juridinen käsite ja sitä voidaan tulkita monella eri tapaa. Norjan viranomaiset määrittelevät sosiaalisen polkumyynnin tilanteena, jossa ulkomaalaisiin työntekijöihin kohdistuu terveys-, turvallisuus- ja työympäristöön liittyviä rikkomuksia ja heidän palkkansa ja muut etuudet ovat kohtuuttoman alhaisia ver- rattuna norjalaisiin tai eivät vastaa työehtosopimusten mukaisia standardeja. (Norwegian Ministries 2019, 7; Fafo 2019, 47.) Koska Norjassa minimipalkkaa ei ole säädetty laissa, ei huonojen palkkojen maksaminen ole periaatteessa laitonta, ellei kyseisellä alalla ole voi- massa olevaa yleissitovaa työehtosopimusta. Siten sosiaalinen polkumyynti ei myöskään ole aina laitonta, vaikka sitä pidetäänkin paheksuttavana. (Fafo 2019, 36, 48.)

Vuonna 2013 huomio työvoiman hyväksikäytöstä siirtyi sosiaalisesta polkumyynnistä kohti työelämärikollisuutta, josta tuli keskeinen viitekehys, jossa työvoiman hyväksikäytöstä kes- kustellaan (Fafo 2019, 47.) Työelämärikollisuus nähdään Norjassa laajana kokonaisuutena, johon kuuluu niin työririkoksia kuin talousrikoksia. Työperäisen hyväksikäytön vastaisessa strategiassa työelämärikollisuus määritellään toiminnaksi, joka rikkoo Norjan lainsäädän- tää koskien palkkoja ja työolosuhteita, sosiaalivakuutuksia/kansaneläkejärjestelmää ja/tai veroja. Työelämärikollisuus nähdään Norjassa ongelmallisena, koska se loukkaa työnteki- jöiden oikeuksia, mutta myös siksi, että se vääristää tervettä kilpailua ja murentaa yhteis- kunnan rakenteita heikentäessään luottamusta sekä hyvinvointivaltion veropohjaa.

Työvoiman hyväksikäytöstä keskustellaan myös osana ihmiskaupan vastaista toimintaa. Vaikka sekä julkinen keskustelu että poliisin tietoisuus työperäisestä ihmiskaupasta on kasvanut, raportoitujen ihmiskauppatapausten määrä on kuitenkin edelleen alhainen. Mahdollinen syy tälle on se, että hyväksikäytön uhrit eivät uskalla raportoida kokemastaan tai että hyväksikäyttötapauksia käsitellään oikeudessa muilla rikosnimikkeillä kuin ihmis- kauppana. (CBSS 2020, 107.) Fafo on arvioinut, että työvoiman hyväksikäyttöä koskevien

tapausten kohdalla epäselvyys käsitteistä ja niiden sisällöstä on voinut johtaa siihen, että tapauksia ylipäättään tunnistetaan ja siten tutkitaan vähemmän, kuin muita hyväksikäytön muotoja. Epäselvyyttä on erityisesti siinä, missä menee ihmiskaupan ja muun hyväksikäytön raja. (Fafö 2019.)

Hyväksikäyttötapaukset tunnistetaan Norjassa yleensä neljällä eri tavalla: poliisi tai muu viranomainen saa vihjeen huonoista työoloista, laittoman työvoiman käytöstä tai muista asioista, jotka ovat johtaneet valvontatapahtumaan, jonka yhteydessä uhri on tunnistettu; työsuojelu- tai muiden tarkastusten yhteydessä; uhri on hakenut apua järjestöistä tai kansainvälisestä siirtolaisjärjestöstä (IOM), jotta voisi palata kotimaahansa ns. vapaaehtoisen paluun ohjelman kautta; tai uhri on kertonut asiasta yksityishenkilölle, joka on rohkaissut uhria hakemaan apua. (Fafö 2019, 59–60.)

Vaikka työvoiman hyväksikäyttöä koskeva keskustelu on kytkeytynyt ensisijaisesti työelämärikollisuuden ja ihmiskaupan kehyksiin, myös modernin orjuuden käsite ja sitä koskeva lainsäädäntö on noussut esiin Norjassa (Norad 2019, 4). Vuonna 2018 Norjan työväenpuolueen Jette Christensen jätti hallitukselle ehdotuksen<sup>44</sup> arvioida modernia orjuutta koskevan lainsäädännön tarve. Esityksen keskiössä oli erityisesti tarve tehdä yrityksiä koskeva modernin orjuuden riskiarviointi lakisääteiseksi velvollisuudeksi. Vuonna 2019 Norjan hallitus ilmoitti tekevänsä tarvearvion modernia orjuutta koskevalle lainsäädännölle ja vuonna 2020 Norjan elinkeinoministeri Torbjørn Røe Isaksen ilmoitti hallituksen aloittaneen selvityksen<sup>45</sup> modernia orjuutta koskevan lainsäädännön kehittämiseksi. Käsitettä on kuitenkin myös kritisoitu siitä, että se herättää vääriä mielikuvia ja sen käyttämä orjuuden käsite voi johtaa kapeaan tulkintaan ihmiskaupasta ja työvoiman hyväksikäytöstä (Fafö 2019). Myös haastateltavamme suhtautuivat kriittisesti modernin orjuuden käsitteeseen (Haastattelu 11.5.2021).

## 8.1 Lainsäädäntö ja tilastot

Norjassa sekä orjuus että ihmiskauppa ovat kriminalisoituja tekoja. Orjuus ja sen yritys on kriminalisoitu Norjan rikoslain 259 ja 260 pykälissä. Maksimirangaistus toisen orjuuttamisesta on 21 vuotta ja yrityksestä (conspiracy to engage in slavery) 10 vuotta. Ihmiskauppa kriminalisoitiin Norjassa vuonna 2003. Norjan rikoslaisissa ihmiskaupaksi (257 §) määritellään teko, jossa toinen väkivalloin, uhkaamalla, hyväksikäyttämällä toisen haavoittuvaa

<sup>44</sup> <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2018-2019/dok8-201819-041s/?all=true> Viitattu 12.7.2021.

<sup>45</sup> <https://frifagbevegelse.no/nyheter/norsk-lov-mot-moderne-slaveri-pa-trap-pene-6.158.671789.ddef21d32b> Viitattu 12.7.2021.

asemaa tai muulla sopimattomalla tavalla pakottaa, hyväksikäyttää tai erehdyttää toisen prostituutioon tai muuhun seksuaaliseen toimintaan, pakkotyöhön tai pakkopalveluihin, mukaan lukien kerjäämään, sotapalvelukseen ulkomaille tai luovuttamaan elimiään. Ihmiskaupaksi katsotaan myös tällaiseen toimintaan osallistuminen muun muassa luovuttamalla, kuljettamalla, vastaanottamalla tai majoittamalla ihmiskaupan uhreiksi tarkoitettuja henkilöitä. Ihmiskaupparikos täyttyy alaikäisen osalta, vaikka teossa ei olisikaan käytetty hyväksi riippuvaista asemaa, turvatonta tilaa, erehdystä tai suoritettu korvausta. Maksimirangaistus ihmiskaupasta on 6 vuotta. Ihmiskaupan lisäksi henkilö voidaan tuomita törkeästä ihmiskaupasta (258 §), jos toiminnassa käytetään vakavaa väkivaltaa tai voimaa, teko kohdistuu alaikäiseen tai sillä saavutetaan huomattavaa hyötyä. Maksimirangaistus törkeästä ihmiskaupasta on 10 vuotta.

Ihmiskauppaa koskevia säädöksiä hienosäädettiin osana rikoslain uudistamista vuonna 2015 sekä vuonna 2021. Vuoden 2015 muutoksessa työvoiman hyväksikäyttöä kuvavasta kohdasta poistettiin sana ”pakko” ja ihmiskaupan maksimirangaistus nostettiin viidestä kuuteen vuoteen. Lainsäätäjän mukaan kielellisen muutoksen tarkoituksena ei ollut muuttaa lain sisältöä, vaan korostaa sitä, että pakko -elementti koskee myös muita ihmiskaupan muotoja kuin prostituutiota. (KOM 2020a, 5; Fafö 2019, 52.) Vuoden 2021 alussa voimaan tulleiden muutosten myötä sana ”pakko” palautettiin kuitenkin takaisin koskemaan työvoiman hyväksikäyttöä (KOM 2020a, 5).

Työperäistä ihmiskauppaa koskevien rikosilmoitusten määrät ovat vuosina 2013-2020 vaihdelleet (ks. taulukko 11). Vuonna 2019 pakkotyöstä tehtiin yhteensä 15 rikosilmoitusta ja vuonna 2020 yhteensä 20 rikosilmoitusta (KOM 2020b, 61; KOM 2021, 61). Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan raportoimiseen vaikuttavat monet seikat lähtien siitä, tunnustetaanko tilanne hyväksikäytöksi ja tutkitaanko tapausta riittävästi, jotta hyväksikäyttöä olisi edes mahdollista tunnustaa. Huolimatta lisääntyneestä tietoisuudesta ja moniviranomaisyhteistyöstä, useilla etulinjan työntekijöillä ei ole riittävästi tietoa ja keinoja tunnustaa hyväksikäyttöä. (Haastattelu 11.5.2021.) Myös viranomaisten riittämättömät resurssit vaikuttavat hyväksikäytön tunnistamiseen (Fafö 2019, 8–9, 11–12).

**Taulukko 11.** Pakkotyöstä tehdyt rikosilmoitukset vuosina 2013-2020.

Vuosi	Rikosilmoitukset pakkotyöstä
2013	39
2014	68
2015	18
2016	8
2017	16
2018	18
2019	15
2020	20

Lähde: Fafo 2019, 33; KOM 2021, 61; KOM 2020b, 61.

Vuosina 2003-2020 työperäisestä ihmiskaupasta ja pakollisista palveluista on Norjassa annettu yhteensä 10 tuomiota (KOM 2021, 4). Vasta vuonna 2017 ensimmäinen työperäistä ihmiskauppaa koskeva tapaus eteni korkeimpaan oikeuteen (Hoyesterett). Tapaus koski kolmea intialaista kausityöntekijää maatalousalalla. (CBSS 2020, 106.)

Työperäiseen hyväksikäyttöön, joka ei täytä ihmiskaupan tunnusmerkistöä, hyödynnetään muita pykäläiä rikos-, työsuojelu- ja ulkomaalaislainsäädännöstä. Rikoslain puitteissa hyväksikäytöstä voidaan tuomita pakottamisena (251 § ja 252 §) vapaudenriistona (254–256 §) sekä uhkaamisena (263 § ja 264 §). Ulkomaalaislain/maahanmuuttolain 108.3 §:ä hyödynnetään myös työvoiman hyväksikäyttötapauksissa. Tämän säädöksen mukaan, jos joku tarkoituksellisesti tai törkeän huolimattomuuden johdosta hyödyntää työntekoon oikeudettoman ulkomaalaisen työvoimaa, voidaan hänet tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Työsuojeluviranomaisten valvomaan työympäristölakiin (Work Environment Act) sisältyy säännöksiä mm. työajoista, palkkauksesta, syrjinnästä ja turvallisuudesta, joita voidaan soveltaa työvoiman hyväksikäyttötapauksissa.<sup>46</sup> Jos työnantajan toiminta rikkoo työntekijän terveyteen, työympäristöön ja turvallisuuteen liittyviä säännöksiä (1–19 §), on työnantaja, yrityksen omistaja ja henkilö, joka hallinnoi yritystä työnantajan sijaan mahdollista tuomita sakkoihin tai raskauttavien syiden kohdalla enintään kolmeksi vuodeksi vankeuteen. (Jahnsen 2014, 29–30.)

46 <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2005-06-17-62> Viitattu 12.7.2021.



Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan ihmiskauppasäädösten ja työympäristölain väliin jää kuitenkin paljon vakavaa hyväksikäyttöä, joka ei täytä ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistöä, mutta joka on toisaalta huomattavasti vakavampaa kuin pelkkä työympäristörikkomus (Haastattelu 29.4.2021; Haastattelu 11.5.2021.) Tätä aukkoa on pyritty kaventamaan nykyisen hallituksen esityksellä, jonka tarkoitus on nostaa työympäristörikosten ja yleissitovien työehtosopimusten rikkomusten rangaistusasteikkoa vastaamaan paremmin tosiasiallisia rikoksia. Hallitus on myös esittänyt palkkavarkauden kirjaamista lakiin työntekijöiden oikeuksien turvaamiseksi. (KOM-seminaari 9.3.2021; Haastattelu 29.4.2021.)

Työelämärikollisuus kattaa lisäksi laajan skaalan eri lakeja, jotka voidaan nähdä erilaisiin työ- ja talousrikoksiin kuuluviksi. Työelämärikollisuuden vastainen strategia (2019) nimeää työelämärikollisuudeksi muun muassa korruption, verolainsäädännön rikkomukset verorikkomuksesta veronkiertoon, sosiaaliturvan väärinkäytön, rahanpesun, konkurssipetoksen, petoksen, työvoiman hyväksikäytön ja virheellisen tai valheellisen tiedon tai dokumenttien antamisen viranomaisille. Työelämärikollisuus nähdään toimintana, joka rikkoo Norjan palkkoja ja työolosuhteita koskevaa lainsäädäntöä, sosiaalivakuutuksia ja veroja, ja jolle on ominaista useamman eri säädöksen yhtäaikainen rikkominen eli niin kutsuttu monirikollisuus. (Norwegian Ministries 2019, 7.)

Kesällä 2021 Norjan parlamentti hyväksyi yritysten läpinäkyvyyttä lisäävän lain (Transparency Act), joka velvoittaa isoja ja keskisuuria yrityksiä asianmukaiseen huolellisuuteen koskien ihmisoikeusvastuuta sekä säällisen työn periaatteita läpi koko alihankinta- sekä arvoketjujaan. Lain perusteella kuluttajien on mahdollista pyytää tietoa yrityksiltä ja Norjan kuluttajaviranomaisen määrätä myös sakkoja, mikäli yritykset eivät noudata lakia. Lain perusteella ihmisoikeusloukkausten uhriksi joutuneilla henkilöillä ei kuitenkaan ole oikeutta hakea korvauksia oikeudessa.<sup>47</sup>

---

47 <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/norwegian-parliament-adopts-the-transparency-act/> Viitattu 12.7.2021.

## 8.2 Valvontaviranomaiset ja muut keskeiset työvoiman hyväksikäytön vastaiset toimijat

Norjassa työvoiman hyväksikäytön ja muun työperäisen rikollisuuden torjuntaan osallistuu mm. eri (valvonta)viranomaisia sekä monialaisia keskuksia. Norjan toimijoiden keskeiset tehtävät on kuvattu taulukossa 12.

**Taulukko 12.** Norjan keskeiset työvoiman hyväksikäytön torjuntaan osallistuvat viranomaiset ja muut toimijat

Instituutio	Tehtävä	Huomioita
<b>A-krim-keskukset</b>	A-krim-keskus on työperäisen rikollisuuden ehkäisyyn, tunnistamiseen ja paljastamiseen keskittynyt eri viranomaisten yhteistyöhön pohjautuva toimintakeskus. (Norwegian Ministries 2019.)	A-krim-keskusten keskeiset ja pysyvät viranomaiset ovat poliisi, työsuojeluviranomainen (Arbeidstilsynet), veroviranomainen (Skatteetaten) sekä työ- ja hyvinvointivirasto (Arbeids- og velferdsforvaltningen). Muiden viranomaisten kanssa yhteistyötä tehdään tarvittaessa.  Eri A-krim-keskukset painottavat tutkimuksissaan työelämärikollisuuden eri osa-alueita. Tämän seurauksena keskusten painotukset ja toimintatavat poikkeavat hieman toisistaan. (Ibid.)
<b>Poliisi</b> <b>KRIPOS: poliisin erityisyksikkö, joka on keskittynyt vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden tutkimiseen.</b>	Poliisin tehtävä on ehkäistä ja tutkia työelämärikollisuutta ja ihmiskauppaa. Poliisi toimii työelämärikollisuuden keskittyneissä A-krim-keskuksissa yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa ja sillä on keskeinen rooli keskuksissa laajan tutkinnan ja sanktioiden mahdollistajana. (Norwegian Ministries 2019.)  Poliisilla on myös kaikilla 12 vastuualueellaan ihmiskauppaan keskittyneitä yksiköitä. Eri yksiköt ovat erikoistuneet ihmiskaupan eri puoliin. Ne yksiköt, jotka keskittyvät työperäiseen ihmiskauppaan, tekevät myös tiiviimpää yhteistyötä A-krim-keskusten kanssa. (CBSS, 108.)	Vuoden 2020 lopusta poliisi ei ole voinut ottaa osaa tarkastuksiin työpaikoilla toimivaltasäädösten takia, mikä on asettanut haasteita A-krim-keskusten työskentelylle (Haastattelu 22.4.2021).  KRIPOS on kehittänyt listan indikaattoreista, jota työsuojelu ja poliisi käyttävät työvoiman hyväksikäytön tunnistamisessa. Lista on toimijoiden apuna niin tutkinnan suunnittelussa kuin työpaikoilla tehtyjen tarkastusten yhteydessä. (GRETA 2020, 16).

Instituutio	Tehtävä	Huomioita
<b>Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)</b> <sup>48</sup> : työ- ja sosiaaliministeriön hallinnon alaan kuuluva sosiaaliturvaviranomainen.	<p>NAVin keskeisenä tehtävänä on organisoida ja maksaa sosiaaliturvaetuuksia ja sen toiminta vertautuu osin Suomen Kelaan. (NAV 2020.)</p> <p>Voidakseen varmistua sosiaalietuuksien lainmukaisesta käytöstä NAVilla on oikeus välttämättömiin tietoihin eri toimijoilta.</p> <p>NAVille on määritelty laajennettu tiedonsaantioikeus, kun on aiheellista epäillä etuuksien väärinkäyttöä ja tiedonsaanti on välttämätöntä tutkinnalle (the National Insurance Act:n § 21.4a). Laajennettu tiedonsaantioikeus mahdollistaa tietojen saamisen laajemmin eri toimijoilta kuten asiakkailta ja toimittajilta. (Norwegian Ministries 2019, 30.)</p>	<p>NAVin toiminnassa työ- ja talousrikollisuus ilmenee sosiaalietuuksien ja muun rahoituksen väärinkäyttönä. (Norwegian Ministries 2019.)</p> <p>NAVilla on laajennetun tiedonsaantioikeuden mukaan myös oikeus tehdä ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia työpaikoille. Tarkastuksessa työntekijät ovat veloitettuja näyttämään henkilötietonsa, jotta NAVilla on mahdollisuus tarkistaa, kuuluuko työntekijä rekisteriin ja onko hänelle myönnetty työntekijälle sopimattomia sosiaalietuuksia. Tarkastus voidaan tehdä poliisin avustuksella.</p> <p>NAVin Oslon toimisto Grünerløkka on vuodesta 2004 asti ollut vastuussa ihmiskaupan uhreista Oslon seudulla ja ohjaa myös muiden NAV-toimistojen työtä ihmiskaupan osalta. (CBSS 2020, 108-109.)</p>
<b>Arbeidstilsynet: Norjan työsuojelu-viranomainen</b>	<p>Työsuojeluviranomaisen tehtävään kuuluu työsuojelulainsäädännön noudattamisen seuranta työpaikoilla. Työsuojeluviranomaiset ovat mukana A-krim keskusten toiminnassa. (Norwegian Ministries 2019.)</p> <p>Ennen vuotta 2020 tarkastuksiin osallistuivat yleensä useat eri viranomaiset yhteistyössä (GRETA 2020, 22).</p>	<p>Toimintakeinoihin kuuluu sanktiointi, vakavien rikkeiden vieminen poliisin käsittelyyn sekä kehotus parantaa työoloja. Työsuojelulla ei Norjassa ole mandaattia tehdä tarkastuksia yksityisasuntoihin, ellei työntekijä majoitu paikassa. Jos majoittuu, on mahdollista tehdä majoitusta koskeva tarkastus. (Haastattelu 22.4.2021.)</p> <p>Vuoden 2020 budjetissa kasvatettiin työsuojelun resursseja, jotta työskentelyolosuhteita ja työehtoja voitaisiin valvoa erityisesti riskialoilla ja jotta voitaisiin lisätä myös kansainvälistä yhteistyötä työelämärikollisuuden torjumiseksi (KOM 2021, 15).</p>

48 <https://www.nav.no/en/home> Viitattu 12.7.2021.

Instituutio	Tehtävä	Huomioita
<b>Skatteetaten: Norjan veroviranomainen</b>	Veroviranomaisen tehtävä on pitää huolta, että verot ja muut maksut on asiallisesti määritelty ja maksettu. Norjan veroviranomainen on yksi pysyvistä toimijoista A-krim-keskuksissa. (Norwegian Ministries 2019.)	Veroviranomaiset soveltavat useita menettelytapoja (tarkastukset, pidätykset, perintä, harkintavalta, laajennettu valvonta jne.) A-krim-keskusten toiminnassa.  A-krim-keskukset ovat tiiviissä vuoropuhelussa myös verohallinnon käytännön tarkastuksia tekevän yksikön kanssa. (Ibid.)
<b>SUA (Servicesenter for utenlandske arbeidstakere): palvelukeskus ulkomaisille työntekijöille.</b>	Palvelukeskus, josta ulkomaalainen työntekijä voi saada tietoa oikeuksistaan, hakea oleskelulupaa ja verokortin samalta luukulta. Poliisi, työsuojelu- maahanmuutto- ja veroviranomainen ovat läsnä keskuksessa. <sup>49</sup>	Keskuksen tarkoituksena on helpottaa ulkomaalaisen työntekijän oleskelulupa- ja työprosesseja, mutta myös toimia hyväksikäytön ennaltaehkäisevänä keinona. (Norwegian Ministries 2019, 25.)  Norjassa on tällä hetkellä kuusi SUA-palvelukeskusta (Ibid.).
<b>The National Interagency Analysis and Intelligence Center/ Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES)</b>	NTAES:in tehtävä on valmistella kansallisia uhka- ja riskiarvioita sekä tiedustelutietoa strategisen päätöksenteon ja toiminnan tueksi työ- ja talousrikosten vastaisessa toiminnassa. Keskuksen tarkoitus on mahdollistaa ja helpottaa poliisin sekä muiden tarkastustoimielinten tietoon ja tiedusteluun perustuvaa toimintaa. Tiedon ja tiedustelun selkeä koordinointi ja kokoaminen yhden toimijan puolesta mahdollistaa tehokkaampien ja keskitettympien toimien hyödyntämisen. <sup>50</sup>  Keskus on osa ØKOKRIMiä eli talous- ja ympäristöriskollisuuteen keskittyvää poliisin ja syyttäjien muodostamaa monialaista tutkintakeskusta.	NTAES perustettiin poliisin ja tarkastustoimielinten työ- ja talousrikosten vastaisen työn tehostamiseksi 2016. Keskus koostuu 10 työntekijästä: neljä poliisista, neljä verohallinnosta sekä yksi työsuojelusta ja yksi tullista.  NTAES toimii poliisin ja ØKOKRIMin hallinnon alla, minkä takia sillä ei ole itsenäistä budjettia tai hallinnollisia resursseja. (Ibid.)

49 <https://www.sua.no/en/> Viitattu 12.7.2021.

50 <https://www.okokrim.no/ntaes.447592.no.html> Viitattu 12.7.2021.

Instituutio	Tehtävä	Huomioita
<b>ØKOKRIM</b>	ØKOKRIM on poliisin ja syyttäjävirston alainen talous- ja ympäristörikollisuuden tutkinnasta ja syyttämisestä vastaava johtava toimielin. ØKOKRIMin toimialue on koko Norja ja se voi ottaa omasta aloitteestaan vastuun talous- ja ympäristörikollisuutta koskevan tutkinnan paikalliselta viranomaiselta. ØKOKRIM voi myös tarjota tukea paikalliselle viranomaiselle ja muodostaa yhteisiä tutkintatiimejä. <sup>51</sup>	ØKOKRIM tekee myös kansainvälistä yhteistyötä yksittäisten tutkimusten kohdalla sekä osallistuu laajemmin kansainväliseen yhteistyöhön talous- ja ympäristörikoksia koskevissa asioissa. ØKOKRIMin toiminta perustuu pysyviin poikkiteollisiin tutkimustiimeihin, joista jokaiseen kuuluu myös syyttäjiä. (Ibid.)  ØKOKRIMin kompetenssista ja toimialasta säädetään syyttäjälaitosta koskevan lain (Forskrift om ordningen av påtalemyndigheten (Påtaleinstruksen) 35. luvussa.
<b>Ihmiskaupan uhrien kansallinen koordinaatioyksikkö/ The National Coordination Unit for Victims of Human Trafficking/ Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel KOM</b>	Perustettu vuonna 2006. Kuuluu National Police Directoraten hallinnonalaan mutta yksiköllä on itsenäinen mandaatti oikeus- ja julkisen turvallisuuden ministeriöltä (The Ministry of Justice and Public Security). KOM:in tehtävä on koordinoita kansallisten ja muiden toimijoiden ihmiskaupan vastaisia toimia, tarjota keinoja identifioita ja mobilisoida tukea ihmiskaupan uhreille ja mahdollistaa toimialat ylittävää tiedon ja keinojen jako. (CBSS 2020, 108.)	KOM julkaisee vuosittain raportin ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta Norjassa, joka kerää yhteen viimeisimmät tilastot, trendit, raportit ja muut ilmiöön liittyvät tiedot (Ks. esim. KOM 2021). KOM järjestää myös kansallisia ja kansainvälisiä asiantuntijaseminaareja ihmiskaupan eri muodoista.

### 8.3 Moniviranomaisyhteistyö työelämäriskollisuuden torjumiseksi

Norja on julkaissut jo neljä toimintastrategiaa työelämäriskollisuuden torjumiseksi. Ensimmäinen strategia julkaistiin vuonna 2015 pian ensimmäisen A-krim-keskuksen (A-krimsen-ter) avaamisen jälkeen. Strategia on tarkistettu ja päivitetty vuosina 2017, 2019 ja 2021. Strategian valmisteluun ovat osallistuneet useat eri ministeriöt, työmarkkinaosapuolet, virastot sekä muut toimijat monilla eri hallinnon tasoilla. Strategian tarkoituksena on luoda

51 <https://www.okokrim.no/om-oekokrim.422248.no.html> Viitattu 12.7.2021.

yhteisesti ja tehokkaasti koordinoitu toimintamalli ja tavoitteet työperäisen rikollisuuden paljastamiseksi ja ehkäisemiseksi. (Norwegian Ministries 2019, 5–6.)

Vuodesta 2015 sekä toimintastrategian vastuuministeriöiden määrä että työperäisen rikollisuuden vastaisten toimintasuositusten määrä on kasvanut huomattavasti. Uusi strategia nimeää seitsemän keskeistä toiminta-alueita onnistuneen torjunnan ja yhteistyön kehittämiseksi. Nämä toiminta-alueet ovat työmarkkinaosapuolten yhteistyö, julkiset ja yksityiset hankinnat, tieto, informaatio, kontrolli ja seuranta, paremmat rekisterit ja henkilötietojen hallinta sekä kansainvälinen yhteistyö. Strategian painotus on erityisesti torjunnassa, tiedolla johtamisessa sekä informaation jakamisessa. (Norwegian Ministries 2019, 5–6.) Sekä strategian että A-krim -keskusten työntekijöiden mukaan yhteistyö on mahdotonta ilman tietoa ja yhteistä käsitystä työelämärikollisuudesta, mikä onkin johtanut moniin eri yrityksiin lisätä yhteisen tiedon ja yhteistyön sujuvuutta eri viranomaisten välillä (Norwegian Ministries 2019, 6; Jahnsen & Rykkja 2019, 11).

Yhdeksi keskeiseksi onnistuneen yhteistyön välineeksi on nimetty A-krim-keskukset, jotka keskittyvät työelämärikollisuuden ehkäisyyn ja tunnistamiseen. A-krim-keskusten keskeiset ja pysyvät viranomaiset ovat poliisi, työsuojeluviranomainen (Arbeidstilsynet), veroviranomainen (Skatteetaten) sekä työ- ja hyvinvointivirasto (Arbeids- og velferdsforvaltningen). Kuitenkin myös muut viranomaiset, kuten paloturvallisuusviranomainen, tekevät A-krim-keskusten kanssa yhteistyötä. Ensimmäinen A-krim-keskus perustettiin Bergeniin vuonna 2014. Päätös perustaa yhteistyökeskus pohjautui haluun edistää, säännönmukaistaa ja formalisoida jo aiemmin tehokkaaksi havaittua viranomaisyhteistyötä. Yhdistämällä resurssit viranomaisten oli aiempaa helpompi havaita rikoksia sekä kerätä todisteita laajemmalla keinovalikoimalla kuin yhdellä viranomaisella yksinään olisi ollut. Yhteistyön myötä toimijat voivatkin nykyisin muun muassa takavarikoida varoja, sulkea yrityksiä, evätä oikeuksia, tutkia ja syyttää. (Norwegian Ministries 2019, 5–6; Jahnsen & Rykkja 2019, 6–7.) Tällä hetkellä Norjassa on yhteensä seitsemän A-krim-keskusta: Oslossa, Bergenissä, Stavangerissa, Kristiansandissa, Trondheimissä, Bodøssa ja Tønsbergissä (Norwegian Ministries 2019).

Uusimmassa vuonna 2021 päivitettyssä strategiassa korostetaan, että työperäinen ihmiskauppa on vakava työelämärikollisuuden muoto ja strategiassa on useita työperäisen hyväksikäytön torjuntaan liittyviä toimia. Strategian toimenpide 20 koskee ihmiskaupan uhrien auttamisen tehostamista ja siitä vastuussa ovat oikeusministeriö sekä työ- ja sosiaaliministeriö. (Departementene 2021, 8, 34.)

A-krim-keskusten suurimmat haasteet ovat kytkeytyneet tiedon sujuvaan jakamiseen eri viranomaisten välillä (Jahnsen & Rykkja 2019, 13; Norwegian Ministries 2019, 29–30) sekä poliisin jättäytymiseen pois tarkastuksista vuoden 2020 lopulta lähtien (FriFagbevegelse 2021). Tiedonjakaminen on ollut A-krim-keskusten heikko kohta alusta lähtien, mutta

Norjan tiukka GDPR-tulkinta ja jo olemassa olevan lainsäädännön harmonisointi asetusten vaatimusten kanssa, on johtanut tilanteeseen, jossa eri toimijoiden on tällä hetkellä erityisen vaikea jakaa tietoa toisilleen. Tiedon jakamisen esteet aiheuttavat erityisiä haasteita A-krim-keskuksille, sillä resurssitehokkaan ja tietoon perustuvan toiminnan ennako-ehdotus on tiedon sujuva jakaminen eri viranomaisten välillä. Työelämärikollisuus ja työvoiman hyväksikäyttö on usein myös monialaista toimintaa, joka piiloutuu monimutkaisten rakenteiden taakse, minkä takia yhden toimijan tiedot ja keinot eivät usein riitä vyyhdin paljastamiseksi.

Tiukka GDPR-tulkinta on haastateltujen asiantuntijoiden mukaan johtanutkin jo aiemmin haasteelliseksi koetun tiedonjaon vaikeutumiseen ennestään. Ennen A-krim-viranomaisilla oli yhteinen tietokanta, mutta GDPR-asetusten vaikutuksia arvioineet oikeudelliset asiantuntijat katsoivat, ettei tällainen järjestelmä ollut tietosuojasetuksen mukainen. Tämän seurauksena muun muassa aiemmin mahdollisten yhteisraporttien sijaan jokaisen viranomaisen on nykyisin kirjoitettava tarkastuksista omat erilliset raporttinsa. Haastateltavat kokivatkin tilanteen turhauttavana, sillä työvoiman hyväksikäytön tunnistaminen vaatii usein useita erilaisten indikaattorien tunnistamista, mikä on nykyisessä muodossaan tullut haastavaksi. (Haastattelu 22.4.2021.)

Tiedon jakamisen ongelmaan on haettu ratkaisua tekemällä säädösmuutoksia yksittäisiin lakeihin. Esimerkiksi vuoden 2019 syksyllä Norjan hallitus teki muutoksia kahteen verotusta ja tullausta koskevaan lakiin (Tax Administration Act ja Customs Act). Nämä muutokset laajensivat muun muassa veroviranomaisten oikeutta jakaa tietoa muille viranomaisille. (Norwegian Ministries 2019, 29; FriFagbevegelse 2020.) Muutokset ovat parantaneet tiedon jakamista kuitenkin vain vähän ja tiedonkulku eri viranomaisten välillä on edelleen ongelma. Useat työperäisen rikollisuuden asiantuntijat ovatkin ehdottaneet, että pienten erillisten säädösmuutosten sijaan tulisi ottaa käyttöön Ruotsin kaltainen malli, jonka mukaan jokaisella viranomaisella on velvollisuus antaa tietoa toiselle viranomaiselle, jos se koskee tietynlaista järjestäytyneitä rikollisuutta (Lag 2016:774 om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet / Laki tiedonantovelvollisuudesta yhteistyössä tietyn järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa<sup>52</sup>). (FriFagbevegelse 2020.) Vuoden 2020 syksyllä Norjan hallitus teki laajemman tiedonjakoa koskevan muutosehdotuksen hallintolakiin (Public Administration Act), mutta myös tätä ehdotusta on kritisoitu siitä, ettei se edelleenkään koske kaikkia viranomaisia. Tämän seurauksena sujuva tiedonkulku ja -jakaminen on edelleen haastavaa.

52 Lag (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2016774-om-uppgiftsskyldighet-vid\\_sfs-2016-774](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2016774-om-uppgiftsskyldighet-vid_sfs-2016-774). Viitattu 12.7.2021. Laista lisää tämän selvityksen Ruotsia käsittelevässä osuudessa (luku 9).

Myös viranomaisten ensisijaisten organisaatioiden rakenteet, erilaiset käytännöt ja siiloutunut ajattelu on nähty haasteena A-krim-keskusten kautta tehtävälle viranomaisyhteistyölle. Tämä oli erityisen selvää toiminnan alkuvaiheessa, jolloin erityisesti yhteisen strategian ja resurssien puute haittasivat yhteistyötä. Näin ollen työntekijöiden toimintaa ohjasivat oman ensisijaisten organisaation tulostavoitteet, eivätkä niinkään yhteiset päämäärät. Myös yhteisen käsityksen puute ilmiöstä itsestään johti siihen, että käsitykset parhaista toimintatavoista ja päämääristä vaihtelivat ja johtivat jopa henkilöiden välisiin konflikteihin. Näitä ongelmia yritettiin ratkaista laatimalla yhteinen strategia sekä kirjaamalla budjettiin minimiresursointi muun muassa henkilöstön allokoinnissa. Yhteistä käsitystä itse työ- ja talousrikollisuudesta rakennettiin ministeriöiden yhteistyön pohjalta sekä yhteisen toimintasuunnitelman laatimisella. Myös A-krim-keskusten olemassaolo fyysisesti ja epämuodolliset tapaamiset työntekijöiden kesken koettiin tärkeänä vastavuoroisen luottamuksen ja yhteisen ymmärryksen luomiseksi. (Jahnsen & Rykkja 2019 6–7, 16; Haastattelu 29.4.2021.)

Jahnsenin ja Rykkjan (2019) tekemissä jatkohaastatteluissa kävi edelleen ilmi haasteita liittyen eri viranomaisten ristiriitaisiin päämääriin ja tulostavoitteisiin. Esimerkiksi poliisit olivat huolissaan siitä, että lisääntynyt yhteistyö tuottaisi yhä enemmän monimutkaisia ja aikaa vaativia tutkimuksia, jotka kasautuisivat poliiseille ja jotka eivät myöhemmin edes johtaisi tuomioihin. (Jahnsen & Rykkja 2019, 12.) Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan A-krim-keskusten viranomaisten tietoisuus työvoiman hyväksikäytöstä ja ihmiskaupasta on lisääntynyt viime vuosina, vaikka keskusten torjuma työelämärikollisuus keskittyikin uhrien oikeuksien turvaamisen sijasta valtioon kohdistuvien rikosten, kuten veropetosten paljastamiseen (Haastattelu 11.5.2021).

Yksi keskeinen haaste A-krim-keskusten toiminnalle kytkeytyy poliisin toimivaltaan osallistua työpaikoilla tehtyihin tarkastuksiin. Vuoden 2020 elokuussa asiaa varten perustettu työryhmä arvioi poliisin toimivallan rajoja A-krim-toiminnassa. Työryhmän arvion mukaan poliisilla on toimivalta puuttua laittomaan toimintaan, mutta tämän ei katsota yltävän työsuojelu-/työympäristö-, vero- tai muita keskeisiä A-krim-toimijoita koskevaan lainsäädäntöön. Poliisin katsotaan siten voivan osallistua nykyisen lainsäädännön puitteissa tarkastuksiin ainoastaan silloin, kun tarkastuksessa on väkivallan tai muun vaaran uhka, jolloin osallistuminen ilman poliisia olisi vastuutonta. Poliisi jättäytyikin joulukuussa 2020 toistaiseksi kaikista tarkastuksista. Poliisilta on kuitenkin edelleen periaatteessa mahdollista pyytää virka-apua tarkastuksiin kirjallisella pyynnöllä. (Haastattelu 22.4.2021.)

Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan kirjallisen arvion vaatiman riskiarvion tekeminen ennen tarkastusta edellyttää usein poliisin tiedonhankintakeinoja, minkä seurauksena A-krim-toimijat ovat joutuneet tilanteeseen, jossa poliisia on lähes mahdoton pyytää paikalle. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan riittävän tutkimuksen tekemisen kannalta on keskeistä, että poliisi on mukana tarkastuksissa, sillä vain poliisilla on tietyt tutkinta- ja sanktio-oikeudet. Esimerkiksi henkilötodistuksen näyttämistä kieltäytyminen on



rangaistavaa ainoastaan, jos kysyjänä on poliisi. (Haastattelu 22.4.2021.) Poliisin puuttuminen tarkastuksista onkin suuri haaste A-krim-keskusten nykyiselle toiminnalle ja kaikki haastatellut asiantuntijat painottivat lainsäädännön muutosten tärkeyttä (Haastattelu 22.4.2021; Haastattelu 29.4.2021; Haastattelu 11.5.2021). Seuraavassa laatikossa kuvataan esimerkkitapausta rakennusalaalta, johon puututtiin moniviranomaisyhteistyön keinoin.

### ***Laatikko 7. Tapausesimerkki Norjassa toimineesta rakennusalan yrityksestä***

Ulkomaalainen rakennusalan yritys toimi Norjassa usean vuoden ajan rekisteröitymättä. Yritys toimi pääurakoitsijana eri kiinteistöyhtiölle ja muille yksityisille toimijoille, ja se käytti alihankkijoita useilla eri rakennustyömaillaan. Kun viranomaiset tutkivat yrityksen toimintaa, paljastui useita eri rikkomuksia. Norjan työsuojeluviranomainen pysäytti yrityksen toiminnan sen aiheuttaman välittömän vaaran takia sen jälkeen, kun se ei ollut noudattanut työsuojeluviranomaisen aiemmin antamia ohjeita. Rakennusvalvonta peruutti yrityksen oikeuden ottaa vastaan työtarjouksia riittämättömän rakennusteknisen laadun takia. Lisäksi yksi toimintaan kytköksissä ollut yritys asetettiin konkurssiin ja koko yritykselle tehtiin tilintarkastus ja maksamattomat verot ja työnantajan maksut arvioitiin tarkasti. Työsuojeluviranomainen myös sakotti rakennuksen omistajaa. Lisäksi yhteistyössä maahanmuuttoviranomaisen kanssa poliisi pidätti ja poisti maasta oleskeluluvattomat kolmansien maiden kansalaiset. Heiltä löydettiin myös väärennettyjä henkilöllisyysdokumentteja, joista nostettiin erillisiä syytteitä. (Norwegian Ministries 2019, 11.)

Viranomaiset painottivat, että tapaus oli monimutkainen ja siinä oli mukana useita eri rikollisia toimijoita. Tämän vuoksi moniviranomaisyhteistyö ja eri viranomaisten tarkastus- ja sanktiointikeinojen yhdistäminen lisäsi huomattavasti rikollisen toiminnan paljastamisen ja sanktioimisen mahdollisuuksia. Yhteistyö rakennusvalvonnan kanssa mahdollisti tehokkaan puuttumisen rikollisen toiminnan jatkamiseen tulevaisuudessa, sillä ko. viranomainen pystyi peruuttamaan yrityksen oikeuden osallistua tulevaisuudessa rakennusprojekteihin. (Ibid.) Valitettavasti tapauskuvauksesta ei käy ilmi, miten tapauksessa varmistettiin mahdollisen työperäisen hyväksikäytön uhrien oikeuksien toteutuminen ja varmistivatko viranomaiset, ettei Norjasta käännetytjen luvattomien työntekijöiden joukossa ollut ihmiskaupan tai työvoiman hyväksikäytön uhreja.

## 8.4 Uhrien palvelut ja oikeus korvauksiin

Norjassa työvoiman hyväksikäytön uhrien oikeudet palveluihin ja oleskelulupa on harkinta-ajan jälkeen kytketty vaatimukseen tehdä yhteistyötä poliisin kanssa rikoksen selvittämiseksi. Jos uhrin kokeman hyväksikäytön ei katsota täyttävän ihmiskaupan kriteereitä, ei uhrilla ole oikeuksia ihmiskaupan uhrien erityispalveluihin. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan tilanne on haastava etenkin sellaisten vakavan työvoiman hyväksikäytön uhrien näkökulmasta, joiden tilannetta ei voida tutkia ihmiskauppana tai muuten arvioida täyttävän ihmiskaupan tunnusmerkistöä (Haastattelu 29.4.2021; Haastattelu 11.5.2021).

Norjan maahanmuuttovirasto myöntää ihmiskaupan uhriksi epäilylle henkilölle ja hänen alaikäisille lapsilleen kuuden kuukauden tilapäisen oleskeluluvan eli harkinta-ajan, jolloin uhri voi pohtia haluaako hän tehdä yhteistyötä poliisin kanssa ihmiskaupparikoksen selvittämiseksi. Ihmiskaupan uhrin tilapäisestä oleskeluluvasta säädetään ulkomaalaislaissa (Utlendingsforskrifter 8.3 §). Harkinta-ajan myöntämiselle on kaksi kriteeriä: hyväksikäytöstä täytyy olla näyttöä ja uhrin tulee itse haluta apua. Näyttökynnys oleskeluluvan saamiselle on käytännössä kuitenkin matala ja todisteeksi riittää viranomaisen raportti siitä, että ihminen on mahdollisesti hyväksikäytön uhri. Jos tällaista raporttia ei ole, lähtökohtaisesti myös uhrin oma lausunto hyväksikäytöstä riittää, ellei ole todisteita, jotka osoittaisivat väitteen epätodeksi.<sup>53</sup>

Harkinta-ajan jälkeen myönnettävälle oleskeluluvalla kriteerit ovat sen sijaan tiukemmat. Saadakseen oleskeluluvan uhrin täytyy sitoutua tekemään yhteistyötä poliisin kanssa, ja hänen on täytynyt katkaista siteet hyväksikäyttäjään, tehdä hyväksikäytöstä rikosilmoitus ja poliisin on pitänyt aloittaa asiasta tutkinta tai rikosoikeudellinen prosessi. Jos hyväksikäyttäjiä kohtaan on nostettu jo syyte, oleskeluluvan myöntämisen ehtona ei kuitenkaan ole syyte ihmiskauppanimikkeellä. Ratkaisevaa oleskeluluvan myöntämisen kannalta on se, että syytettyjen voidaan katsoa olevan kytköksissä ihmiskauppaan. (Ibid.) Oleskelulupaa voidaan jatkaa tarvittaessa aina vuodeksi kerrallaan. Jos uhri päättää oikeudessa todistaa hyväksikäyttäjään vastaan, on hänelle tällöin lähtökohtaisesti myönnettävä turvapaikka. (Utlendingsforskrifter 8.3–8.4 §). Ihmiskaupan uhrin on myöhemmin mahdollista hakea oleskelulupaa Norjasta myös turvapaikkaprosessin kautta.

Uhrien majoitusta ja tukea koordinoi valtakunnallisesti ROSA, joka saa rahoituksensa ja mandaattinsa oikeusministeriöltä (CBSS 2020, 109). Norjassa on myös yksi majoitusyksikkö (Safe House Filemon), joka on suunnattu ensisijaisesti työperäisen ihmiskaupan uhreiksi joutuneille miehille. Majoitusyksikköä ylläpitää Norjan Pelastusarmeija (Ibid) ja se myös

53 ROSA. Hva innebærer refleksjonperioden? <http://rosa-help.no/hva-innebaerer-refleksjon-perioden/> Viitattu 16.4.2021

tarjoaa työkokeilumahdollisuuksia hyväntekeväisyysmyymälöissään työperäisen ihmiskaupan uhreille.<sup>54</sup>

Norjan Punainen Risti on vuodesta 2009 organisoinut ”Rett til a bli sett”-projektiä (”Oikeus tulla nähdyksi”), jonka kohderyhmänä on kaikki ihmiskaupan uhrin riippumatta hyväksikäytön muodosta. Projektin tarkoituksena on rakentaa, kehittää ja toteuttaa keinoja, jotka voimaannuttavat uhreja ja estävät uudelleen uhriutumisen. Projektin yhtenä hyvänä käytäntönä on katsottu olevan yhteistyö Choice Hotel -ketjun kanssa. Yhteistyöhön kuuluu kolmen kuukauden työkokeilujakso jossain ketjun hotellissa, ja sen keskeinen tarkoitus on antaa ihmiskaupan uhreille kokemus normaalista työsuhteesta ja mahdollisuus työllistyä hotelliin. Työkokeilut ovatkin johtaneet myös pysyviin työsopimuksiin. (CBSS 2020, 109–120.)

Ihmiskaupan uhreilla on laissa säädetty oikeus korvauksiin samalla tavoin kuin muiden rikosten kohdalla. Tämän lisäksi ihmiskaupan uhreilla on oikeus kärsimyskorvauksiin. Korvausten suuruus riippuu esitetystä todistusaineistosta ja tapauskohtaisesta arviosta. (GRETA 2020, 5–6.) Syytetyn varojen jäädyttämisen ensisijainen tarkoitus on mahdollistaa uhrin oikeus korvauksiin, valtion menetykset katsotaan toissijaisiksi (Ibid., 9). Ihmiskaupan uhrilla on teknisesti oikeus myös valtion maksamiin korvauksiin – myös silloin kun rikosoikeudenkäynti ei johda tuomioon esimerkiksi todisteiden puutteen tai tuntemattoman rikoksentehtäjän takia. Jotta uhrilla olisi oikeus valtion maksamiin korvauksiin, on kuitenkin pystyttävä todistamaan, että rikos on tapahtunut, mikä voi olla haasteellista. (Ibid., 8.)

Jos henkilö on joutunut pelkän työperäisen hyväksikäytön uhriksi, mutta ihmiskaupan tunnusmerkistö ei täyty, uhrin mahdollisuus saada korvauksia ja muita palveluja ja tukea on heikko. Norjan työsuojeluviranomaisen on mahdollista antaa työnantajalle käsky parantaa työoloja, mukaan lukien majoituksen ja (minimi)palkan suhteen, mutta maksamattomiin palkkoihin työsuojelun tai muun viranomaisen ei ole mahdollista puuttua tai maksaa palkkasaatavia. Maksamattomat palkat nähdään Norjassa yksityisoikeuden alaan kuuluvana ja siten julkisen vallan ulottumattomissa. (GRETA 2020, 7.) Uhrin ainoa keinoa periä palkkojaan on yleensä riitauttaa asia yksityishenkilönä, ja tämä vaatii taloudellisen riskin ottamista ja asianajajan palkkaamista, johon ymmärrettävästi moni työvoiman hyväksikäytön uhri ei ole valmis. (Haastattelu 11.5.2021.)

Suurin ongelma uhrien auttamisen näkökulmasta on se, mitä tapahtuu niille henkilöille, jotka jäävät hyväksikäytön suhteen harmaalle alueelle, eli joiden kokema hyväksikäyttö ei täytä ihmiskaupan tunnusmerkistöä (Fafo 2019, 89–90). Näillä ihmisillä ei ole oikeutta

54 Frelsesarmeen. Safe House Filemon. <https://frelsesarmeen.no/sarbare-grupper/safe-house-filemon> Viitattu 19.4.2021.

palveluihin, eikä välttämättä edes oikeutta oleskeluun, jos uutta perustetta oleskelulle ei ole. Tätä palvelutyhjiötä on osin tullut täyttämään Norjan suurin työntekijäjärjestö/ammattiliittojen keskusjärjestö LO, jonka lakiosasto tarjoaa oikeudellista neuvontaa sellaisille työntekijöille, jotka ovat vaarassa jäädä ilman tuloja ja joilla ei ole muita tukiverkkoja. Palvelu on suunnattu erityisesti niille ulkomaalaisille työntekijöille, joiden kokemus hyväksikäyttöä ei täytä ihmiskaupan kriteerejä jättäen heidät näin muiden palveluiden ulkopuolelle. Palvelu on määritelty osana LO:n sosiaalisen polkumyynnin ja työperäisen rikollisuuden vastaista strategiaa. (Fafu 2019, 32; Haastattelu 29.4.2021.) Myös Oslon kunta ja järjestöt ovat pyrkineet tarttumaan ongelmaan ja Oslon kunta ja Pelastusarmeija tarjoavatkin palveluita ainakin tutkinnan alkuvaiheessa oleville ihmisille, jotka eivät ole vielä oikeutettuja palveluihin (Haastattelu 11.5.2021).

Vuonna 2020 julkaistussa raportissa haastateltiin työperäisen ihmiskaupan miesuhreja (Linggaas ym. 2020). Raportin mukaan työvoiman hyväksikäyttö jää usein rankaisematta ja eri viranomaisten tietoisuus siitä, että myös miehet voivat olla ihmiskaupan uhreja, on puutteellista. Vaikka raporttia varten haastatellut miehet olivat hakeneet apua eri viranomaisilta, olivat tulokset yleensä huonoja ja hyväksikäyttöön syyllistyneet saattoivat jatkaa toimintaansa. (Ibid.)

**Taulukko 13.** Norjan vahvuudet ja heikkoudet työvoiman hyväksikäytön estämisessä

Vahvuudet	Heikkoudet
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Työelämärikollisuuden laaja määritelmä mahdollistanut rakenteellisen moniviranomaisyhteistyön ja teemaa on priorisoitu.</li> <li>• A-krim-keskukset/viranomaisten yhteiset toimipisteet, joissa eri viranomaisten edustajat toimivat yhdessä saman katon alla, mahdollistavat työelämärikollisuuteen puuttumisen.</li> <li>• Työperäisestä ihmiskaupasta on annettu joitakin tuomioita, ja sen uhreja tunnustetaan varsin paljon vuositasolla.</li> <li>• Ihmiskaupan uhreilla on laajat oikeudet apuun, oleskelulupiin ja suojeluun.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A-krim-keskukset keskittyvät erityisesti valtioon kohdistuvien rikosten paljastamiseen (esim. veropetokset) eivätkä sinänsä priorisoi työvoiman hyväksikäytön uhrien oikeuksia. Hyväksikäytettyjen uhrien oikeudet ovat siten toissijaisia työelämärikollisuuden torjuntaan nähden.</li> <li>• A-krim-keskusten tietoisuus ihmiskaupasta voi olla rajallista, tosin asia on parantunut viime vuosina.</li> <li>• Jos (vakava) työperäinen hyväksikäyttö ei määrity ihmiskaupaksi, ei ole olemassa muita suoraan sopivia rikosnimikkeitä asian käsittelemiseksi, vaan kyse on pääosin työympäristölain rikkomisesta.</li> <li>• Poliisin tiukka tulkinta toimivaltuuksistaan yhteistarkastuksilla estää poliisia osallistumasta A-krim-yhteistarkastuksiin.</li> <li>• Tiukka GDPR-tulkinta estää tällä hetkellä tiedonjaon viranomaisten kesken, mutta tätä ollaan työstämässä.</li> <li>• Uhrien auttamistoimet keskittyvät ihmiskaupan uhreille ja lievemmän hyväksikäytön uhrien mahdollisuudet apuun ovat rajalliset.</li> </ul>

## 9 Ruotsi

Ruotsi on mukana selvityksessä siksi, että vertailu naapurimaiden kesken on usein hede-  
delmällistä ja kiinnostavaa. Tämä luku tuo kuitenkin ilmi sen, että Ruotsissa työperäisen  
hyväksikäytön torjunta on Suomea ja monia muita Euroopan maita jäljessä. Tämän vuoksi  
Ruotsia käsittelevä osuus on hieman aiempia suppeampi ja käsittelee lähinnä paikal-  
lista erikoisuutta eli 2018 voimaan tullutta henkilön hyväksikäyttö -lainsäädäntöä (män-  
niskoexploatering), jonka valmistelussa viitattiin Suomen kiskonnantapainen työsyrrjintä  
-lainsäädäntöön.

Ruotsissa keskustelu hyväksikäytöstä ja ihmiskaupasta on liittynyt erittäin vahvasti pros-  
tituutioon ja ihmiskauppaan seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa. Ruotsissa seksin  
ostaminen kriminalisoitiin vuonna 1999 ja kiellon perusteena käytettiin mm. ihmiskaupan  
kitkemistä. Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö on jäänyt vähemmälle huomiolle – myös  
ehkäpä siksi, että Ruotsia on pidetty ihmisoikeuksien ja toimivien työmarkkinoiden malli-  
maana (Woolfson ym. 2011, 2).

Vuonna 2008 Ruotsissa astui voimaan maahanmuuttopoliittinen malli, jonka perusteella  
tarveharkinta poistettiin ja työluvan saattoi saada niin matala- kuin korkeakoulutettukin  
ulkomaalainen työntekijä. Neljän vuoden työssäolon jälkeen työntekijällä on mahdollisuus  
hakea pysyvää oleskelulupaa. Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttötapausten tultua julki  
keskustelu on keskittynyt hyväksikäytön sijaan lähinnä maahanmuuttoon ja maahanmuut-  
topoliitiikan ongelmiin. (Vogiazides & Hedberg 2013, 172, 181). Ruotsin poliisin mukaan  
ulkomaalaisille työntekijöille, jotka haluavat työpaikan Ruotsista, myydään työtarjouksia  
tai työlupia. Näiden työtarjousten tai työlupien maksu voidaan suorittaa eri tavoin. Jot-  
kut työntekijät maksavat käteisumman työnantajalle ennen lähtöä. Toiset voivat maksaa  
työnantajalle työnantajan maksua vastaavan määrän omasta palkastaan. Kyseessä on kan-  
nattava tapa ansaita rahaa ja käyttää hyväksi haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä, jotka  
haluavat paeta kotimaastaan. He voivat joutua maksamaan jopa 200 000–250 000 kruu-  
nua<sup>55</sup> palvelusta ja vain harva tekijä jää kiinni. (Polismyndigheten 2020, 35).

Ruotsi on pääasiassa työvoiman hyväksikäytön kohdemaana. Ulkomaisen työvoiman hyväk-  
sikäyttöä on tunnistettu työvoimaintensiivisillä aloilla kuten rakennus-, siivous-, ja ravin-  
tola-alalla, kauneushoitoloissa, autopesuloissa, henkilöstövuokrafirmoissa, metsätalo-  
usalalla sekä sesonkityössä. Ulkomaalaisten työntekijöiden työluvut myönnetään ei-sito-  
van työtarjouksen perusteella. On siis mahdollista, että työolot osoittautuvat alkuperäistä

55 Ks. esim. <https://www.svt.se/nyheter/granskning/ug/handel-med-svenska-arbetstills-tand-pagar-framfor-ogonen-pa-myndigheterna> Viitattu 12.7.2021.

tarjousta huomattavasti huonommiksi, mutta työntekijä suostuu työhön silti, toivoen että neljän vuoden päästä hän saa pysyvän oleskeluluvan. Ulkomaalaisten työntekijöiden työlupa on myös kahden ensimmäisen maassaolovuoden ajan sidottu tiettyyn työnantajaan ja alaan. Jos työntekijä joutuu tänä aikana työttömäksi, tulee hänen pikaisesti löytää uusi työpaikka samalta alalta tai hänet poistetaan maasta. Ruotsissa on suuri määrä em. tavoin haavoittuvassa asemassa olevia ulkomaalaisia työntekijöitä, minkä lisäksi myös kielteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat pyrkivät työmarkkinoille saadakseen jäädä maahan. Työnantajat ovat tietoisia tilanteesta ja työntekijöiden ja työnantajien välillä vallitsee epätasapaino, jota osa työnantajista pyrkii käyttämään hyväkseen. (Frödin & Kjellberg 2018, 67, 70; ks. myös Torp 2019.)

Vuonna 2015 Ruotsin hallitus antoi selvityshenkilölle tehtäväksi tutkia, missä määrin työperäisiä maahanmuuttajia hyväksikäytetään ruotsalaisilla työmarkkinoilla. Selvityshenkilön raportissa todetaan, että ulkomaalaisten työntekijöiden työehdoissa on ollut jatkuvia ongelmia. Tutkimuksessa käytiin läpi 753 maahanmuuttoviranomaisen työlupia koskevaa päätöstä, joista 375 eli lähes puolet hylättiin, koska työsuhteen ehdoissa oli ongelmia. Lisäksi 116 päätöstä hylättiin, koska viranomainen katsoi, että kyseessä oli lumetyösuhde. Ongelmiin puuttumiseksi raportissa suositeltiin lumetyöntekoa koskevan säädöksen lisäämistä Ruotsin lakiin, työnantajien rikosvastuun lisäämistä sekä lisämahdollisuuksia maahanmuuttoviranomaisille tehdä jatko- ja lisätarkastuksia työlupien osalta. (Polismyndigheten 2020, 35; ks. myös SOU 2016:91.)

Vuonna 2018 Ruotsin ulkomaalaislakiin ehdotettiin muutoksia, joiden pohjalta oli tarkoitus taata, etteivät ulkomaalaiset työntekijät joutuisi ongelmiin, mikäli heidän työnantajansa tekivät tahattomia tai pieniä virheitä heidän työlupiinsa liittyen. Lisäksi ehdotettiin, että ulkomaalaisten työntekijöiden tulisi saada korvauksia, mikäli heidän työnantajansa eivät olleet noudattaneet lupaamiaan työehtoja. Työntekijöille tulisi myös myöntää oikeus tilapäiseen oleskelulupaun, jotta he voisivat tehdä korvausvaateen työnantajaansa vastaan. Lisäksi ehdotettiin rikosoikeudellisia ja hallinnollisia sanktioita niitä työnantajia vastaan, jotka eivät noudata työtarjouksessa luvattuja työehtoja. (Polismyndigheten 2020, 35.) Valitettavasti tiedossa ei ole onko näitä ehdotettuja muutoksia hyväksytty ja/tai sovellettu ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä koskevissa tapauksissa.

Edelleen vuonna 2020 Ruotsin hallitus toteutti selvityksen työlupakäytännöistä, ml. niihin liittyvistä ongelmista. Huonojen työolojen lisäksi työlupia on käytetty sosiaaliturvapatokissa sekä keinona salakuljettaa ihmisiä maahan. Selvityksen pohjalta Ruotsin hallitus on antanut hallituksen esityksen helmikuussa 2021, jossa esitetään mm. uusia velvollisuuksia työnantajille toimittaa tietoa maahanmuuttovirastolle ulkomaalaisten työntekijöiden työnteon ehdoista sekä mahdollisuutta työntekijän tai yritystoiminnan oleskeluluvalla oleskelevalle hakea uutta oleskelulupaa toisella perusteella. (SOU 2021:5.)

Ruotsissa luotiin jo vuonna 2008 kansallinen toimintaohjelma ihmiskaupan torjumiseksi. Toimintaohjelman kirjaukset keskittyivät etenkin ihmiskaupan vastaisen koordinaation parantamiseen. Konkreettisia toimia nimenomaan työperäisen ihmiskaupan torjumiseksi olivat esimerkiksi Ruotsiin töihin tulevien maahanmuuttajien parempi informointi oikeuksistaan, konsulihenkilökunnan kouluttaminen, veroviranomaisen mandaatin laajentaminen koskemaan yllätystarkastuksia työpaikoille, joissa epäillään työluvattoman työvoiman käyttöä, sekä moniviranomaisyhteistyön vahvistaminen ja viranomaisten osaamisen parantaminen (Regeringen 2007).

Ruotsin valtiontalouden tarkastusvirasto (Riksrevisionsverket) julkaisi vuonna 2020 selvityksen työvoiman hyväksikäytön vastaisesta viranomaistoiminnasta Ruotsissa. Raportti on hyvin kriittinen ja siinä todetaan, että moni jo vuonna 2008 tunnistettu ongelma on edelleen olemassa, eikä vuoden 2008 toimintaohjelman kirjauksia ole toimeenpantu. Raportin mukaan Ruotsin suurin ongelma ilmiöön puuttumisessa on, ettei viranomaisilla ole selkeitä toimivaltuuksia estää ja puuttua hyväksikäyttöön. Lisäksi viranomaiset eivät riittävästi kerää tietoa ilmiöstä, työoloja ei valvota, uhreja ei tunnisteta, eivätkä uhrien oikeudet toteudu. (Riksrevisionsverket 2020, 6–10.)

## 9.1 Lainsäädäntö ja tilastot

Ruotsin rikoslaissa hyväksikäyttöön liittyvät rikokset on jaettu yksilöön kohdistuviin rikoksiin, joita ovat ihmiskauppa (BrB 4:1a) ja henkilön hyväksikäyttö (BrB 4:1b) sekä omaisuusrikoksiin, jotka suojaavat taloudellisilta menetyksiltä, kuten petos (BrB 9:1) ja kiskonta (BrB 9:5). Työvoiman hyväksikäyttöön voivat liittyä myös esimerkiksi työympäristörikokset (BrB 3:10), pakottaminen uhkauksin tai väkivallalla (BrB 4:4.), laiton (esim. työntekijän passin) haltuunotto (BrB 8:8) sekä esimerkiksi työaikalain (1982:673) rikkomukset. Luvattoman ulkomaisen työntekijän palkkaaminen on kielletty ulkomaalaislaissa (20:5). (Johansson 2020, 7; Haastattelu 24.5.2021.)

Laisa ihmiskauppa on jaoteltu elementteihin keinot, tekotapa ja tarkoitus. Uhrin ollessa alaikäinen ei tekotapaa tarvitse näyttää toteen. Ihmiskaupan rangaistus on 2–10 vuotta vankeutta, tai lievemmissä tapauksissa 6 kuukautta–4 vuotta vankeutta. (BrB 4:1a.) Vuoteen 2004 asti ihmiskauppasäädös koski ainoastaan seksuaalista hyväksikäyttöä, jolloin ihmiskauppa pakkotyötarkoituksessa sisällytettiin lakiin (Johansson 2020, 5).

Ruotsi on allekirjoittanut Palermon ihmiskaupaa koskevan lisäpöytäkirjan, sekä vuonna 2017 ILO:n vuoden 1930 pakollista työtä koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirjan (No. 29). Tuolloin valtionhallinto arvioi, että Ruotsi täyttää lisäpöytäkirjan vaatimukset (Riksrevisionen 2020, 12).

Vuonna 2018 Ruotsin rikoslakiin lisättiin uusi rikosnimike henkilön hyväksikäyttö eli mäniskoexploatering. Uuden lain tavoitteena oli puuttua työperäiseen hyväksikäyttöön, joka ei täytä ihmiskaupan tunnusmerkistöä (Johansson 2020, 6). Tämä henkilön hyväksikäyttö –nimike vastaa osin Suomen kiskonnantapaisen työsyrynnän rikosnimikettä. Hyväksikäytöllä tarkoitetaan laissa työhön ja kerjäämiseen liittyvää hyväksikäyttöä. Uuden rikosnimikkeen tarkoituksena on mahdollistaa syytteen nostaminen tilanteissa, joissa ei voida näyttää toteen hyväksikäytön uhrin rekrytointia, kuljetetusta tai majoitusta ihmiskaupan määritelmän mukaisesti, taikka sitä, että nämä toimet on tehty hyväksikäyttötarkoituksessa (Ibid., 36).

Henkilön hyväksikäyttö –nimikkeellä kirjattiin vuonna 2018 kahdeksan rikosilmoitusta ja vuonna 2019 48 rikosilmoitusta (joista 5 koski kerjäämiseen pakottamista). Kaksi tapausta on toistaiseksi edennyt oikeuteen asti; toisessa tapauksessa syyte hylättiin kärjäoikeudessa, ja toisessa hovioikeudessa. (Johansson 2020, 6–7.) Syyttäjä on kuitenkin pyytänyt valitusoikeutta korkeimmasta oikeudesta tapauksessa, jossa bangladeshilaistaustaista pariskuntaa hyväksikäytettiin ravintolatyössä.

Ihmiskauppasyytteitä Ruotsissa on nostettu vuosina 2010–2020 yhteensä 32, pääasiassa seksuaaliseen hyväksikäyttöön perustuvasta ihmiskaupasta sekä kerjäämiseen pakottamisesta (Johansson 2020, 2, 9–10). Työperäistä ihmiskauppaa koskevia syytteitä on nostettu pääasiassa kerjäämiseen pakottamisesta. Muita työperäisiä syytteitä on vuosilta 2004–2020 vain neljä: tuorein niistä on vuodelta 2012 marjanpoimijoiden hyväksikäyttöön liittyen. Vuosina 2013–2019 poliisille tehtiin 209 ilmoitusta työperäisestä ihmiskaupasta, mutta syytteitä ei näiden ilmoitusten pohjalta nostettu muutoin kuin kerjäämiseen pakottamisesta. (Ibid., 5–6.) Vuonna 2018 työperäisestä ihmiskaupasta kirjattiin 24 rikosilmoitusta ja vuonna 2019 42 rikosilmoitusta. Lapsiin kohdistuvasta työperäisestä ihmiskaupasta kirjattiin vuonna 2018 viisi rikosilmoitusta ja vuonna 2019 seitsemän rikosilmoitusta. (Polismyndigheten 2020, 6.)

Varsinaisesta työperäisestä ihmiskaupasta Ruotsissa on annettu siis vain kaksi langettavaa tuomiota. Ruotsin oikeusistuimet ovat tulkinneet pakkotyötä kansainvälisistä määritelmistä poiketen. Pakkotyön määritelmät ottavat tavallisesti huomioon kolme elementtiä: työn, rangaistuksilla uhkaamisen ja vapaaehtoisuuden puutteen. Ruotsissa on kuitenkin usein vaadittu näyttöä myös siitä, että uhri on ollut ”pakotetussa tilassa” (tvångstillstånd). Henkilön hyväksikäyttöä koskeneissa tapauksissa näytön puuttuminen pakotetusta tilasta on johtanut mm. siihen, että vaikka pakkotyön kolme elementtiä ovat tulleet näytetyiksi, tekijä on tuomittu hyväksikäytön sijaan työstä kohtuuttomissa olosuhteissa (arbete under orimliga villkor). (Johansson 2020, 27–28.)

Toisessa henkilön hyväksikäyttöä koskeneesta tapauksesta vaadittiin näyttöä siitä, että epäillyllä oli aikomus hyväksikäyttää uhria jo siinä vaiheessa, kun uhri tuotiin Ruotsiin.



Hyväksikäyttötarkoitus on ihmiskaupan tunnusmerkki, joten sen näytön vaatimiselle henkilön hyväksikäyttöä koskeneessa tapauksessa ei ollut selkeää perustetta. (Ibid., 30.) Haastatellut asiantuntijat toivat esiin sen, että tähänastinen oikeuskäytäntö ei rohkaise syyttäjiä nostamaan syytteitä ihmiskaupasta tai hyväksikäytöstä, sillä syyttäjät ottavat harkinnassaan huomioon todennäköisyyden sille, että syyte johtaa langettavaan tuomioon. Haastateltavat toivatkin esiin, että olisi erittäin tärkeää, että työperäistä ihmiskauppaa koskevia juttuja tutkittaisiin entistä aktiivisemmin ja niistä nostettaisiin syytteitä, jotta saataisiin lisää oikeuskäytäntöä ja langettavia tuomioita. Näin on käynyt esimerkiksi kerjäämiseen pakottamiseen liittyvien ihmiskauppatapausten osalta. (Haastattelu 24.5.2021.)

## 9.2 Valvontaviranomaiset ja muut keskeiset työvoiman hyväksikäytön vastaiset toimijat

Ruotsin hallitus laati vuosille 2018–2020 tehtävänannon eri viranomaisille työelämärikollisuuden ja epärehellisen toiminnan torjumiseksi työelämässä. Näihin toimiin osallistuvat työllisyyspalvelut, työsuojeluviranomainen, talousrikosviranomainen, vakuutuskaassa, tasa-arvoviranomainen, maahanmuuttoviranomainen, poliisi ja veroviranomainen – jokainen oman mandaattinsa mukaisesti. Työsuojeluviranomainen koordinoi toimintaa. (Riksrevisionen 2020, 22.) Tehtävännannon puitteissa tehtiin vuonna 2018 yhteensä 1 100 yhteistarkastusta, jotka kohdistuivat pääosin liikenne-, hotelli-, ravintola-, varasto- ja kaupan aloille. Vuonna 2019 yhteistarkastuksia tehtiin noin 1800 pääosin rakennus- ja kauneuden- ja keuhonhoitoaloilla. (Polismyndigheten 2020, 38–39.) Kyseinen tehtävänanto on tammikuussa 2021 saanut jatkoa. Toimijoiden tehtävänä on mm. tehokkaampien yhteistarkastusten järjestäminen ja tarkastusten määrän kasvattaminen, seuraintindikaattorien kehittäminen, yleisen tietoisuuden parantaminen erilaisten tiedotushankkeiden avulla, sekä pysyvien yhteistyökäytäntöjen laatiminen. (Regeringskansliet 2021.)

Ruotsissa viranomaisten välisen tiedonvaihdon mahdollistaa tietyissä tapauksissa Laki 2016:774 tiedonantovelvollisuudesta yhteistyössä tietyn järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa (Lag 2016:774 om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet). Laki koskee sellaisen rikollisuuden estämistä tai paljastamista, joka on luonteeltaan vakavaa tai laajamittaista, ja johon syyllistyy ryhmä ihmisiä järjestäytyneesti tai systemaattisesti. Laki mahdollistaa viranomaisten välisen (myös salassa pidettävän) tiedon jakamisen tilanteissa, joissa osallistuminen rikosentorjuntayhteistyöhön edellä mainitut kriteerit täyttävissä tapauksissa sitä edellyttää. Ongelmana on, ettei työperäinen ihmiskauppa välttämättä liity järjestäytyneeseen rikollisuuteen ainakaan perinteisessä mielessä, vaikkakin hyväksikäyttöön syyllistyneet toimijat ovat usein monella tapaa järjestäytyneitä (ks. esim. Viuhko 2018).

Valvontaa työvoiman hyväksikäytön estämiseksi tekevät pääasiassa alla olevat tahot:

**Taulukko 14.** Ruotsin keskeiset työvoiman hyväksikäytön torjuntaan osallistuvat viranomaiset ja muut toimijat

Instituutio	Tehtävä	Huomioita
<b>Poliisi</b> (Polismyndigheten)	Tutkii ihmiskaupaan ja henkilön hyväksikäyttöön liittyviä tapauksia ja tekee työpaikkatarkastuksia (itsenäisesti ja yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa), joissa tarkastaa mm. työntekijöidentyö-/oleskeluluvat (Riksrevisionen 2020, 22-24).  Poliisin ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta vastaa kansallisten operaatioiden osasto (NOA – National Operations Department), jonka lisäksi viidellä seitsemästä poliisialueesta erikoistunut ihmiskauppayksikkö. Kuudella alueella on ihmiskaupan vastainen strategia. (CBSS 2020, 135.)	Poliisin edustaja on toiminut Ruotsin kansallisena ihmiskaupparaporttoijana vuodesta 1998. (CBSS 2020, 135.)  Ulkomaalaispoliisia (gränspolisens) on kritisoitu siitä, että ilman työ lupaa työskentelevät työntekijät saatetaan poistaa maasta ilman, että mahdollista hyväksikäyttöä tutkitaan (Haastattelu 24.5.2021).
<b>Syyttäjälaitos</b> (Åklagarmyndigheten)	Vuoden 2018 alusta Tukholman, Göteborgin ja Malmön kansainvälisten syytteiden yksiköt yhdistettiin kansalliseksi järjestäytyneen rikollisuuden vastaiseksi syyttäjäksi (RIO -National Unit against Organised Crime). RIO vastaa ihmiskauppatapausten syyttämisestä ympäri Ruotsia. (CBSS 2020, 136.)	RIO:ssa työskentelevät syyttäjät ovat erikoistuneet ihmiskaupan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan (CBSS 2020, 136).
<b>Työsuojeluviranomainen</b> (Arbetsmiljöverket)	Valvoo työympäristölain (1977: 1160) ja työaikalain (1982: 673) noudattamista sekä tiettyjen koneiden ja rakennustarvikkeiden turvallisuutta. Koordinoi viranomaisten yhteistarkastuksia. Tarkastaa ovatko lähetetyt työntekijät merkitty lähetettyjen työntekijöiden rekisteriin (utstationeringsregistret). (Riksrevisionen 2020, 22–23.)	Toisin kuin monissa muissa maissa, Ruotsin työsuojeluviranomainen ei valvo työsopimuksia ja työsuhteen ehtoja, kuten palkkausta.
<b>Veroviranomainen</b> (Skatteverket)	Ruotsin veroviranomainen osallistuu työelämärikollisuuden ja epärehellisen toiminnan torjumiseen työelämässä (Riksrevisionen 2020, 22).	Veroviranomaisten on mahdollista havaita työperäiseen hyväksikäyttöön viittaavia piirteitä osana tekemiään tarkastuksia.

Instituutio	Tehtävä	Huomioita
<b>Tasa-arvoviranomainen (Jämställdhetsmyndigheten)</b>	Koordinoi ihmiskaupan vastaista työtä ja kansallista uhrien ohjausmekanismia (national referral mechanism, NRM). Osarahoittaa sosiaalitoimessa työskenteleviä aluekoordinaattoreita, jotka tekevät ihmiskaupan vastaista työtä. Vastuussa kansallisesta ihmiskaupan vastaisesta tiimistä (nationellt metodstödsteam mot människohandel/NMT). (Riksrevisionen 2020, 22–23; 25.)	Aluekoordinaattorit voivat tarkastuskäynnillä kiinnittää huomiota etenkin mahdollisten uhrien auttamiseen, mutta resurssipulan takia he osallistuvat tarkastuksiin vain harvoin (Riksrevisionen 2020, 23).  Ruotsin ensimmäinen NRM ei huomioinut työperäistä hyväksikäyttöä ja siitä puuttui keskeisiä toimijoita kuten työsuojelu. Päivitetyssä versiossa on huomioitu paremmin myös pakkotyö sekä työsuojelun rooli (Jämställdhetsmyndigheten 2019a).
<b>Ammattiliitot</b>	Valvovat jäseniensä työsopimuksia ja -ehtoja.  Maahanmuuttajille, ml. paperittomille, on palvelupiste, joka tarjoaa neuvontaa (The Swedish Trade Union Centre for Undocumented Migrants n.d.). Liittojen tietoisuus ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäytöstä on lisääntynyt viime vuosina (mm. LO 2016).	Tarkistavat EU:n ulkopuolelta tulevien työntekijöiden työlupahakemukset mm. työehtojen, palkkauksen osalta – maahanmuuttovirasto tekee kuitenkin päätöksen siitä, myönnetäänkö lupaa vai ei (Vogiazides & Hedberg 2013, 179). Eivät kuitenkaan valvo, toteutuvatko luvattut työehdot, jos työntekijä ei ole liiton jäsen.

Ruotsissa työsuojeluviranomainen (Arbetsmiljöverket) valvoo vain työturvallisuutta, työympäristö- ja työaikalain noudattamista, sekä tiettyjen koneiden ja rakennustarvikkeiden turvallisuutta eikä sillä ole mandaattia valvoa esimerkiksi palkkoja tai muita työsuhteen ehtoja. Työsuojeluviranomainen edistää tarkastuksilla myös tasa-arvoa työpaikoilla ja on panostanut esim. sukupuolittuneiden rakenteiden tunnistamiseen (Arbetsmiljöverket n.d.). Työsopimusten ja -ehtojen valvonta sen sijaan kuuluu ammattiliitoille. Rakennustyöntekijöiden liitto (Byggnadsarbetarförbundet) on arvioinut, että työntekijöiden hyväksikäyttö rakennusalalla on niin yleistä, että tilanne on lähes kestävä. Fair Play Bygg-organisaatio sai vuonna 2018 vihjeitä koskien noin 600–1 100 Tukholman alueella ilman työlupaa työskentelevää rakennustyöntekijää ja välitti vihjeet eteenpäin poliisille. (Riksrevisionen 2020, 21.)

Ruotsin työsuojelutoiminta ei ole erityisesti keskittynyt ulkomaisten työntekijöiden työolojen valvontaan, vaan työperäisen hyväksikäytön vastainen toiminta on pitkälti sisällytetty laajemmin osaksi työsuojelun yleisempää harmaan talouden torjuntaa (Ødegård & Eldring 2016, 17). Ruotsissa ammattiliitot valvovat työehtoja, mutta ne eivät tarkista pieniä järjestäytymättömiä työpaikkoja (Linna 2018). Lisäksi ulkomaiset työntekijät kuuluvat harvoin liittoihin. Tämän vuoksi mikään taho ei valvo esimerkiksi ulkomaisen työvoiman palkkauksen liittyviä ongelmia. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan ongelmallista on myös se,

että työntekijöiden asumisolujen valvonta ei kuulu millekään viranomaiselle. Liitot eivät voi valvoa asumista, sillä virallisesti työpaikoilla ei saa asua, ja jos kyseessä ei ole työpaikka, valvonta ei kuulu liitolle eikä työsuojeluviranomaiselle. (Haastattelu 24.5.2021.)

Ruotsin työsuojeluviranomaisen mandaatti ei ole riittävä puuttuakseen tehokkaasti ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöön. Toisin kuin Suomessa työsuojelutarkastajilla ei Ruotsissa ole mandaattia tarkistaa työntekijöiden palkkoja, työaikaa, eivätkä he esitä työntekijöille yksityiskohtaisia kysymyksiä tarkastuksilla. Tarkastuksia tehdään välillä yhteistyössä ulkomaalaispoliisin kanssa, jotka kysyvät henkilöiden työ- ja oleskelulupia. Haastattelumamme asiantuntijat toivat esiin, että näillä poliiseilla ei välttämättä ole tarpeeksi tietoa työperäisestä ihmiskaupasta ja hyväksikäytöstä, jolloin on riski, että he eivät tunnista mahdollisia ihmiskaupan uhreja ja heidät vain poistetaan maasta ilman lisäselvitystä. (Haastattelu 24.5.2021.) Esimerkiksi vuonna 2019 poliisi teki yhteensä 2 675 työpaikkatarkastusta. Pohjoisen poliisialueella tehtiin 148 tarkastusta, joista neljässä määrättiin sanktioita työnantajalle ja 29 ulkomaalaista työntekijää poistettiin maasta, sillä heillä ei ollut voimassa olevaa oleskelulupaa. Itäisellä poliisialueella tehtiin 261 tarkastusta, joiden pohjalta 22 työntekijää poistettiin maasta, koska heillä ei ollut voimassa olevaa oleskelulupaa. (Polismyndigheten 2020, 38.)

Keväällä 2019 yhteensä 256 viranomaista poliisista ja työsuojelu- ja veroviranomaisista aina kunnallisiin viranomaisiin osallistui EMPACT Action Days -yhteistarkastusviikolle, jonka aikana tehtiin yhteensä 121 työpaikkatarkastusta 136 yritykseen, joissa työskenteli 453 ihmistä. Tarkastusten johdosta kirjattiin yksi rikosilmoitus henkilön hyväksikäytöstä, yksi rikosilmoitus parituksesta ja kymmenen rikosilmoitusta ulkomaalaislain rikkomisista. Lisäksi tunnistettiin 13 potentiaalista ihmiskaupan uhria, ja 19 henkilöä otettiin kiinni, koska heidän osaltaan oli havaittavissa ulkomaalaislain mukainen karkotus- tai maastapoistamisperuste. (Ibid., 39.)

Ruotsin valtion tarkastusviraston mukaan Ruotsin puutteet työperäiseen hyväksikäyttöön puuttumisessa johtuvat pääosin siitä, että valtio ei ole antanut viranomaisille tarpeeksi selkeää mandaattia hyväksikäytön vastaisiin toimiin. Puutteita on myös mm. sääntelyssä, valvonnassa sekä uhreille tarjottavassa tuessa. On epäselvää, mille viranomaiselle työsuhteen ehtojen ja työolojen valvonta kuuluu, ja näin ollen yrityksiin tehtävissä tarkastuksissa kiinnitetään huomiota lähinnä talousrikollisuuteen. (Riksrevisionen 2020, 6.)

Tarkastusvirasto antoi raportissaan (Ibid., 7–8) mm. seuraavat suositukset hallitukselle:

- Lähestymistavan työvoiman hyväksikäytön estämiseen on oltava kokonaisvaltainen, mm. kentällä toimiville viranomaisille on annettava selkeitä tehtäviä ja mandaatti puuttua ongelmaan; on kehitettävä toimintasuunnitelma; koordinaativastuu on annettava työsuojeluviranomaiselle (Arbetsmiljöverket).

- Viranomaisille annettava tehtäväksi tuottaa informaatiota ns. riskiryhmille työntekijöiden oikeuksista, velvollisuuksista ja avun tarjoajista hyväksikäyttötapauksissa, sekä luoda toimintaprosessi, jonka avulla työperäisen hyväksikäytön uhreille voidaan tarjota suojaa ja tukea.
- Seuraavia aiheita tutkittava: miten hyväksikäytön uhrit voivat helpommin vaatia maksamattomia palkkojaan; miten vastuu majoitusstandardeista ja -maksuista voidaan säilyttää työnantajille silloin, kun majoitus sisältyy työ sopimukseen, ja; pitäisikö viranomaisten valvoa ulkomaalaisten työntekijöiden työoloja aloilla, joissa on kohonnut riski työperäiseen hyväksikäyttöön. (Ibid.)

Lisäksi poliisille suositeltiin, että kaikkien työpaikoilla tarkastuksia tekevien poliisien tulisi saada koulutusta työperäisestä hyväksikäytöstä, ja että käyttöön otetaan tietty vakiintunut menettelytapa potentiaalisten uhrien kanssa toimimiseen. (Ibid.)

Johanssonin (2020, 3) mukaan työperäisen hyväksikäytön vastaisessa työssä Ruotsilla on edelleen haasteita. Tuomioistuinten tulisi kyetä soveltamaan käsittelemässään tapauksissa pakkotyötä sen kansainvälisen määritelmän mukaisesti, ja tapausten tutkimiseen ja uhrien tukemiseen tulisi varata tarpeeksi resursseja.

Ruotsin tasa-arvoviranomainen rahoittaa kaksivuotista Cape-projektia, joka toteutetaan yhdessä Itämeren valtioiden neuvoston (CBSS) ihmiskaupan vastaisen työryhmän kanssa. Projektin tavoitteena on lisätä viranomaisten tietoa ihmiskaupasta ja vahvistaa heidän kykyään työskennellä sitä vastaan. (Riksrevisionen 2020, 17.)

### 9.3 Uhrien palvelut ja oikeus korvauksiin

Ruotsissa tunnistetut työperäisen ihmiskaupan uhrit ovat usein kotoisin EU:n ulkopuolisista maista kuten Afganistanista, Bangladeshista, Moldovasta, Somaliasta ja Kirgisiasta, ja työskentelevät mm. autopesuloissa, rengasliikkeissä, siivousalalla, henkilökohtaisina avustajina, rakennustyömailla sekä ravintoloissa. Tyypillistä on, että uhrit ovat saapuneet Ruotsiin työtarjoajien perässä ja todelliset työolot selviävät heille vasta perillä. (Polismyndigheten 2018, 10.) Myös maahan jääneet kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet henkilöt, joita Ruotsissa arvioidaan olevan kymmeniä tuhansia, ovat alttiita hyväksikäytölle (Ibid., 39).

Pääsy julkisen avun piiriin edellyttää usein sitä, että henkilö tunnistetaan virallisesti ihmiskaupan uhriksi. Tunnistetulle ihmiskaupan uhrille voidaan myöntää 30 päivän harkinta-aika ja tilapäinen oleskelulupa. Harkinta-ajan myöntäminen edellyttää sitä, että uhri on tehnyt poliisille ilmoituksen ja esitutkinta on käynnistetty. Maahanmuuttolain mukaan, mikäli ihmiskaupan uhri tekee yhteistyötä poliisin kanssa tai hänen henkilökohtainen

tilanteensa on erityisen huolestuttava, uhrille voidaan myöntää tilapäinen oleskelulupa. Käytännössä lupa on useimmiten myönnetty seksuaaliseen hyväksikäyttöön perustuvan ihmiskaupan uhreille, jotka osallistuvat rikosprosessiin. Esitutkintaviranomainen voi pyytää luvan lakkauttamista tai uusimista. Tilapäisen oleskeluluvan haltija on oikeutettu myös sosiaaliapuun. (CBSS 2018, 43.)

Ruotsissa on käytössä kansallinen ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjaamissuunnitelma (NRM), joka otettiin käyttöön vuonna 2016 (Länsstyrelsen 2016). NRM päivitettiin vuonna 2019 (CBSS 2020, 134). Ruotsissa kunnat vastaavat ihmiskaupan uhrien auttamisesta käytännön tasolla. Vuonna 2019, kunnat auttoivat 249 aikuista ihmiskaupan uhria, joista suurin osa oli seksuaalisen hyväksikäytön uhreja. Apua sai yhteensä 40 työperäisen hyväksikäytön uhria. Uhreista suurin osa oli Romaniasta, Nigeriasta, Bulgariasta, Vietnamista, Thaimaasta ja Kolumbiasta. (Jämställdhetsmyndigheten 2019b.) Lisäksi kunnat auttoivat 49 lapsiuhria, joista kukaan ei ollut työperäisen hyväksikäytön uhri (Jämställdhetsmyndigheten 2019c). Seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan naispuolisilla uhreilla on varsin hyvät mahdollisuudet päästä tuetun asumisen piiriin tai turvakotiin (ks. esim. Socialstyrelsen 2020, 56), kun taas työperäisen ihmiskaupan miesuhrien tilanne on vaikeampi.

Erityisesti Ruotsin maahanmuuttovirasto (Migrationsverket) tunnistaa paljon mahdollisia ihmiskaupan uhreja. Viime vuosina suurin osa maahanmuuttoviraston tunnistamista henkilöistä on ollut työperäisen hyväksikäytön uhreja, kun taas kunnissa autetuista ihmiskaupan uhreista suurin osa on seksuaalisen hyväksikäytön uhreja. Vuonna 2020 maahanmuuttovirasto tunnistasi yhteensä 171 työperäisen hyväksikäytön uhria ja vuonna 2019 yhteensä 179 työperäisen hyväksikäytön uhria. Uhreja tunnistetaan yleensä erityisesti turvapaikkaprosessin aikana. Maahanmuuttoviraston mukaan luvut kuvastavat maahanmuuttoviranomaisten lisääntyneen tietoisuutta työperäisestä hyväksikäytöstä ja ovat seurausta heidän saamastaan koulutuksesta sekä laajemmin hallituksen lisääntyneistä toimista epätervettä kilpailua vastaan. Vuonna 2021 maahanmuuttovirasto pyrkii edelleen kehittämään prosessejaan, jotta mahdollisia uhreja voitaisiin tunnistaa paremmin myös työlupahakinnan yhteydessä. (Migrationsverket 2021.)

Pelastusarmeija (Frälsningsarmén) tarjoaa palveluita henkilöille, jotka ovat työvoiman hyväksikäytön, ihmiskaupan tai modernin orjuuden uhreja tai vaarassa joutua uhriksi. Järjestöllä on Safe Havens -palvelukeskus Tukholmassa<sup>56</sup> ja Malmössä<sup>57</sup>, joissa tarjotaan oikeudellista neuvontaa ja sosiaalista tukea ml. asumispalveluita ihmiskaupan uhreille.

56 <https://www.fralsningsarmen.se/safe-havens/> Viitattu 12.7.2021.

57 <https://www.fralsningsarmen.se/vad-vi-gor/vuxna/container/Manniskohandel/nyheter/traffickingcenter-oppnar-i-malmo/> Viitattu 12.7.2021.

Vuonna 2020 järjestö tapasi 326 tällaista henkilöä, joista 95:lle, mukaan lukien 16 lapselle, tarjottiin erityisiä palveluita. Pelastusarmeijan mukaan työvoiman hyväksikäytön uhrien määrä on kasvanut voimakkaammin kuin koskaan aiempina vuosina. (Frälsningsarmén 2021.) Vuonna 2020 tavatuista asiakkaista 60 % oli työvoiman hyväksikäytön uhreja ja heitä oli hyväksikäytetty erityisesti ravintola-, rakennus-, kauneudenhoito- ja siivousaloilla. Loput asiakkaista olivat seksuaalisen hyväksikäytön tai seksi- ja työperäisen hyväksikäytön uhreja.<sup>58</sup> Vain Pelastusarmeija tarjoaa tuettua asumista myös miespuolisille ihmiskaupan uhreille.<sup>59</sup>

Ruotsin ihmiskaupan vastainen järjestöverkosto (Plattformen Civila Sverige mot människohandel) on järjestöjen yhteenliittymä, joka työskentelee ihmiskauppaa vastaan ja auttaa uhreja, jotka eivät esimerkiksi halua olla yhteydessä viranomaisiin pelon tai paperittomuuden vuoksi. Järjestöverkoston kautta uhri voi saada tarvitsemaansa apua yhteydenottohetkestä aina turvalliseen kotiinpaluuseen tai kotoutumiseen saakka.<sup>60</sup> Vuonna 2019 verkoston kautta tukea sai 177 henkilöä, joista 140 olivat potentiaalisesti ihmiskaupan uhreja ja loput heidän perheenjäseniään. Näistä 12 henkilöä oli työperäisen hyväksikäytön uhreja. (Plattformen 2020.) Vuonna 2020 verkoston kautta sai tukea 322 henkilöä, joista 253 oli potentiaalisesti ihmiskaupan uhreja ja 69 heidän perheenjäseniään. Näistä 49 henkilöä oli työperäisen hyväksikäytön uhreja eli heidän määränsä oli yli nelinkertaistunut vuodesta 2019. Puolet verkoston auttamista henkilöistä ei ole ollut missään yhteydessä viranomaisiin eivätkä ole ilmoittaneet kohtaamastaan hyväksikäytöstä poliisille. (Plattformen 2021.)

Ihmiskaupan uhri voi hakea myös turvapaikkaa. Uhriksi joutuminen ei ole suora peruste turvapaikan saamiselle, mutta henkilön tilanne ja trauma voidaan ottaa huomioon prosessissa. Mikäli turvapaikkaa hakeva henkilö saa työpaikan, hän voi hakea työlupaa. Neljän vuoden työssäkäynnin jälkeen hän voi hakea pysyvää oleskelulupaa. ABIS-järjestö, joka tarjoaa työmahdollisuuksia haavoittuvassa asemassa oleville turvapaikanhakijoille ja Plattformen Civila Sverige ovat tehneet yhteistyötä auttaen ihmiskaupan uhreja siirtymään turvapaikanhakijoista työluvan hakijoiksi (ns. track change -prosessi). Tavoitteena on se, että uhri saisi laillisen maassaolotatuksen ja voisi uudelleenintegroitua yhteiskuntaan. (CBSS 2018, 43–44.)

Ruotsin ammattiliittojen keskusliitot LO, TCO ja SACO sekä muutamat muut ammattiliitot (Akademikerförbundet SSR, Byggnads, Fackförbundet ST, Fastighets, Handels, LO, SEKO, GS-facket, Vision, Vårdförbundet, TCO, Unionen, Transport, IF Metall, Elektrikerna, Livs och

58 <https://www.fralsningsarmen.se/sveriges-moderna-slaveri/vart-arbete/traffickingcenter-ser-till-den-utsatta-individens-rattigheter/> Viitattu 12.7.2021.

59 <https://www.fralsningsarmen.se/sveriges-moderna-slaveri/vart-arbete/unikt-stod-och-skydd-for-man-i-manniskohandel/> Viitattu 12.7.2021.

60 <https://manniskohandel.se/english/> Viitattu 12.7.2021.

Hotell- och restaurangfacket) auttavat työperäisen hyväksikäytön uhreja pyrittämällä paperittomien siirtolaisten neuvontapistettä.<sup>61</sup> Neuvontapisteen kautta paperittomat voivat saada ammattiliitoilta tietoa ja neuvoa ajaakseen oikeuksiaan työmarkkinoilla. (The Swedish Trade Union Centre for Undocumented Migrants n.d.)

Korvausten ja palkkasaatavien vaatiminen on haastateltujen asiantuntijoiden mukaan hyväksikäytetyille työntekijöille vaikeaa ja kallista, jos he eivät kuulu ammattiliittoon. Yksi haastateltu asiantuntija mainitsi ns. työnantajasanktiodirektiivin ja sen mukaisen mahdollisuuden vaatia maksamattomia palkkoja, mutta hänen mukaansa viranomaiset eivät ole tietoisia tästä mahdollisuudesta. Myös työsopimusrikkomuksen voisi viedä oikeuteen. (Haastattelu 24.5.2021.)

Ihmiskaupan uhri voi hakea rikosvahingonkorvausta myös valtiolta, jos hän ei voi saada täyttä korvausta rikosentekijältä. Oikeus saada rikosvahingonkorvausta koskee rikoksia, jotka ovat tapahtuneet Ruotsissa ja niistä pitää olla tehtynä rikosilmoitus. Korvausta voi saada esimerkiksi tulon menetyksestä, kivusta ja särystä tai vakavasta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen kohdistuneesta loukkauksesta. Korvausta haetaan Rikosuhriviranomaisen (Brottsoffermyndigheten) kautta ja sitä tulee hakea kolmen vuoden sisällä rikoksen tapahtumisesta.<sup>62</sup> GRETan raportin mukaan ainakin kahdeksalle ihmiskaupan uhrille on maksettu rikosuhriviranomaisen kautta korvauksia vuosina 2013–2017, mutta yksikään raportoiduista tapauksista ei koske työperäistä ihmiskauppaa (GRETA 2018b, 36).

---

61 <http://www.fcfp.se/> Viitattu 12.7.2021.

62 <https://www.brottsoffermyndigheten.se/other-languages/suomi-finnish/> Viitattu 12.7.2021.



**Taulukko 15.** Ruotsin vahvuudet ja heikkoudet työvoiman hyväksikäytön estämisessä

Vahvuudet	Heikkoudet
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa-arvoviranomaisen koordinoimat alueelliset ihmiskaupan vastaista työtä tekevät koordinaattorit.</li> <li>• Tietoisuus työvoiman hyväksikäyttöilmiöstä on kasvamassa ja järjestöt ja maahanmuuttoviranomaiset tunnistavat yhä enemmän uhreja.</li> <li>• Henkilön hyväksikäyttö -nimike mahdollistaa teoriassa syytteet vakavasta työvoiman hyväksikäytöstä tapauksissa, joita ei voida käsitellä ihmiskauppana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suhteellisen vapaa työlupapolitiikka on mahdollistanut myös työperäisen hyväksikäytön, johon viranomaiset eivät ole olleet halukkaita puuttumaan.</li> <li>• Millään toimijalla ei ole suoraa mandaattia valvoa liittoon kuulumattomien ulkomaalaisten työntekijöiden palkkaukseen liittyviä ongelmia.</li> <li>• Työperäisen ihmiskaupan torjuntaa ei ole priorisoitu vastaavalla tavalla kuin seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa.</li> <li>• NRM on suunnattu ensisijaisesti seksuaalisen hyväksikäytön uhreille ja työperäisen hyväksikäytön uhreiksi joutuville miehille suunnatuissa palveluissa on puutteita esimerkiksi asumispalveluiden osalta.</li> <li>• Työperäisestä ihmiskaupasta on annettu vain 2 langettavaa tuomiota, oikeuskäytäntö on puutteellinen ja tuomiokynnys on tällä hetkellä erittäin korkea myös henkilön hyväksikäyttö -nimikkeen osalta.</li> <li>• Työvoiman hyväksikäytön uhreilla on heikot mahdollisuudet vaatia palkkasaataviaan, mikäli he eivät ole ammattiliiton jäseniä.</li> </ul>

## 10 Viro

Viro on muuttunut vähitellen vuoden 2004 EU-jäsenyytensä jälkeen työvoiman hyväksikäytön lähtö- ja kauttakulkumaasta myös kohdemaaksi. Virolaisia työntekijöitä hyväksikäytetään Suomessa ja muissa Pohjoismaissa sekä Länsi-Euroopassa (esim. Soo & Markina 2013). Toisaalta Viroon rekrytoidaan siirtotyövoimaa etenkin rakennusalalle esimerkiksi Ukrainasta, usein esimerkiksi puolalaisten yritysten kautta (Jokinen & Ollus 2019). Työvoiman hyväksikäyttöilmiö on Virossa kytkeytynyt etenkin lähetettyihin työntekijöihin sekä lähetettyyn vuokratyövoimaan (Jokinen & Ollus 2019; Soo & Markina 2013).

Viime vuosina Viroon on rekrytoitu työvoimaa myös monista muista EU:n ulkopuolisista maista, kuten Valko-Venäjältä, Venäjältä ja Vietnamista. Työvoiman hyväksikäyttöä esiintyy rakennus-, maatalous-, siivous- ja ravintola-aloilla. Alipalkkaus, ylityöt ja huonot työolot voivat pahimmillaan johtaa ihmiskauppaan. Virossa työperäisen hyväksikäytön tai ihmiskaupan uhri on nykyään yhä useammin nk. kolmannen maan kansalainen, vaikka edelleen tunnistetuista ihmiskaupan uhreista jopa 85 % on virolaisia. (CBSS 2020, 56.)

Ihmiskaupan ja työvoiman hyväksikäytön uhreille suunnattuun auttavaan puhelimeen tulleet yhteydenotot ovat kasvaneet viime vuosina. Yhteydenottoja tulee erityisesti työntekijöiltä, jotka ovat kotoisin Ukrainasta, Valko-Venäjältä, Venäjältä, Moldovasta, Latviasta, Kazakstanista, Tadžikistanista, Uzbekistanista, Bangladeshista, Turkmenistanista, mutta myös Intiasta, Nigeriasta, Algeriasta, Georgiasta, Kiinasta ja Virosta. (Social Insurance Board 2020, 1.)

### 10.1 Lainsäädäntö ja tilastot

Viro kriminalisoi ihmiskaupan viimeisenä EU-maana vuonna 2012. Viron kansallinen ihmiskaupan torjuntaa koordinoiva elin on oikeusministeriön alainen kriminaalipolitiikan osasto. Koordinaattori toimii myös kansallisena ihmiskaupparaportoijana. Kansallinen ihmiskaupan vastainen koordinaatioverkosto kerää viranomaiset ja järjestöt sekä muut ihmiskaupan vastaiset toimijat yhteen. Se kokoontuu vähintään kaksi kertaa vuodessa ja jakaa aktiivisesti tietoa ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta ja uusimmista trendeistä ja ilmiöistä. Sosiaaliministeriö on viime vuosina järjestänyt laajasti koulutusta ihmiskaupan torjunnasta eri toimijoille. (CBSS 2020, 58–59.)

Virolla ei ole erillistä ihmiskaupan vastaista toimintaohjelmaa, vaan ihmiskaupan kansallista torjuntaa ohjaa Kansallinen väkivallan torjuntaohjelma (2015–2020). Torjuntaohjelmassa esitetään useita sukupuolittuneen väkivallan, lapsiin kohdistuvan väkivallan ja ihmiskaupan vastaisia toimia, ja suositellaan näiden ilmiöiden tehokkaampaa tunnistamista (Strategy for Preventing Violence for 2015–2020).

Enemmistö Virossa tunnistetuista ihmiskaupparikoksista koskee seksuaalista hyväksikäyttöä, mutta tietoisuus työperäisestä ihmiskaupasta on lisääntynyt viime vuosina. Vuosina 2016 ja 2017 tunnistettiin virallisesti yksi työperäisen ihmiskaupan uhri. Vuositasolla Virossa tutkitaan noin 5–15 ihmiskauppatapausta. Tuomioiden määrä vaihtelee, esimerkiksi vuonna 2017 ihmiskaupasta tuomittiin 15 ihmistä ja vuonna 2018 viisi ihmistä. (CBSS 2020, 61.) Työperäisestä ihmiskaupasta ei ole annettu Virossa ainuttakaan tuomiota (Haastattelu 10.6.2021).

Viron sisäministeriö julkaisi luvattoman työskentelyn vastaisen toimintasuunnitelman vuonna 2018. Ulkomaisen työvoiman kasvava kysyntä on johtanut siihen, että luvattoman työvoiman käyttöön liittyvien rikosten lisäksi myös veronkierron määrä on lisääntynyt. Yleisimpiä rikkomuksia ovat tapaukset, joissa virolainen yritys työllistää Virossa laillisesti oleskelevan ulkomaalaisen, mutta ei rekisteröi tätä eikä maksa vaadittua Viron minimipalkkaa tai työnantajamaksuja. Eri arvioiden mukaan Virossa on 1 000–5 000 luvattonta ulkomaalaista työntekijää. (Siseministerium 2020.)

Poliisille ja rajavartiolaitokselle vuosina 2013–2018 ilmi tulleita ulkomaalaisen työvoiman käyttöön liittyviä ulkomaalaislain (RT I 2010, 3, 4) rikkomuksia kuvataan alla taulukossa 14. Etenkin työehtojen rikkomiseen liittyviä tapauksia on havaittu vuosi vuodelta enemmän.

**Taulukko 16.** Ulkomaalaisen työvoiman käyttöön liittyvät ulkomaalaislain rikkomukset vuosina 2013–2018.

Vuosi	§ 300. Virossa ilman oikeudellista perustaa oleskelevien ulkomaalaisten työllistäminen	§ 301. Työehtojen rikkominen	§ 302. Lakisääteisen palkkatason alittavan palkan maksaminen	Yhteensä
2013	21	17	1	39
2014	19	5	2	26
2015	35	14	3	52
2016	17	41	6	64
2017	9	75	0	84
2018	17	82	3	102

(Siseministerium 2020)

Tilastojen mukaan vuonna 2017 ulkomaalaisrikkomukseen luvattomasta työskentelystä tuomittiin yhteensä 382 henkilöä, vuonna 2018 yhteensä 182 henkilöä ja vuonna 2019 yhteensä 122 henkilöä. Valtaosa näistä luvattomasti työskennelleistä ulkomaalaisista on Ukrainasta. Rikkomusten määrä on kasvanut voimakkaasti, sillä vuonna 2013 luku oli 68. Myös työnantajien ulkomaalaisrikkomuksia on tunnistettu yhä enemmän. Kun vuonna 2013 yhteensä 39 työnantajaa sai seuraamuksen luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä, vuonna 2019 luku oli jo 129. Ulkomaalaislakia (RT I 2010, 3, 4) muutettiin vuonna 2018 siten, että luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä tuomittavan sakon enimmäismäärä nostettiin kymmenkertaiseksi 3 200 eurosta 32 000 euroon. (Siseministerium 2020.)

Lisäksi ohjelman puitteissa muutettiin laki julkisiin hankintoihin liittyen vuonna 2018. Julkisilla hankkijoilla on lain mukaan velvollisuus jättää julkisten hankintojen ulkopuolelle yritykset, jotka ovat tuomittu ulkomaalaisen työsuhteen ehtojen rikkomisesta Virossa. Tämä koskee myös urakkasopimuksia, ja jos joku tietty alihankkija ei ole noudattanut lakia, se on vaihdettava tai löydettävä jokin muu tapa suorittaa työ. Tämä on keino estää sellaisten yritysten toiminta, jotka palkkaavat luvattomasti ulkomaista työvoimaa. Lisäksi sisäministeriön luvattoman työskentelyn vastaisen toimintasuunnitelman mukaan tulevaisuudessa on tarkoitus helpottaa tiedonvaihtoa viranomaisten ja yritysten välillä ja mahdollisesti luoda yhtenäinen ulkomaalaisten työntekijöiden rekisteri. Tällä hetkellä eri tietoja keräävät poliisi- ja rajavartiolaitos, vero- ja tullivirasto sekä työsuojeluviranomainen. Suunnitelmassa on myös yksinkertaistaa ulkomaalaisten työllistämiseen liittyvää hallintoa, järjestää tiedotuspäiviä ja koota tiedotusmateriaalia työnantajille. (Ibid.)

Vuonna 2019 yksityisiä rekrytointi- ja henkilöstöpalveluyrityksiä koskevaa lainsäädäntöä (Labour Market Services and Benefits Act) täsmennettiin, niin että työvälitysmaksun tai muun palkkion laskuttaminen työnhakijalta on kielletty. Lisäksi samalla Viron työsuojeluviranomaisen mandaattia rekrytointi- ja henkilöstöpalveluyritysten valvomiseksi vahvistettiin. (CBSS 2020, 57–58.)

Vuonna 2020 koronapandemian seurauksena Viroon rekisteröityjen lähetettyjen työntekijöiden määrä laski voimakkaasti. Työsuojeluviranomainen raportoi, että vuonna 2020 rekisteröityjä lähetettyjä työntekijöitä oli 1 969, kun luku oli 3 509 vuonna 2019. Työsuojeluviranomainen sai yhteydenottoja työntekijöiltä etenkin rakennusalalta, ja osalle maahan jääneistä työntekijöistä tarjottiin kesällä töitä myös maatalousaloilta. Vuonna 2020 työsuojelu rekisteröi yhteensä 544 yhteydenottoa, kun luku oli 870 vuonna 2019. Yhteydenotot koskivat erityisesti ongelmia palkanmaksun suhteen. Työntekijöille ei ollut maksettu luvattuja palkkoja tai he olivat saaneet vain pienen summan, jolla ei ollut mahdollista maksaa elinkustannuksia tai matkustaa takaisin kotimaahan. (Labour inspectorate 2020a, 26.)

Kesällä 2020 Viron parlamentti hyväksyi lähetettyjä työntekijöitä koskevan lainsäädännön (Working Conditions of Employees Posted to Estonia Act) muutokset, joissa täsmennetään lähetettyjen työntekijöiden työehtoja. Tehdessään sopimuksen vuokratyön käytöstä, vuokratyöyrityksen ja käyttäjän tulee sopia, mikäli työntekijöitä voidaan lähettää eteenpäin työskentelemään toisessa maassa. Jos edelleen lähettäminen koskee vuokratyöntekijää, joka on lähetetty työntekijä, tähän tulee olla hänen ensisijaisen työnantajansa lupa. Näin ollen työntekijästä tulee viralliselta statukseltaan lähetetty vuokratyöntekijä. Lisäksi lain muutosten myötä lähetetyille työntekijöille tulee minimipalkan sijasta maksaa taatut palkat sekä lähettämiseen liittyvät kulut ja työmatkoihin liittyvät matkakulut ml. päivärahat, esimerkiksi jos työntekijän pitää hakea materiaaleja Ruotsista. Muutokset täsmentävät myös lähettämisen pituuteen liittyviä vaatimuksia. (Labour Inspectorate 2020b.)

**Taulukko 17.** Viron keskeiset työvoiman hyväksikäytön torjuntaan osallistuvat viranomaiset

Instituutio	Tehtävä	Huomioita
<b>Poliisi</b>	Neljässä alueellisessa poliisilaitoksessa on ihmiskauppaan erikoistuneita henkilöitä (CBSS 2020, 58-59).	Uhrien tukikeskukset toimivat usein poliisilaitosten yhteydessä (CBSS 2020, 59).
<b>Työsuojeluviranomainen (Töösinspektion)</b> <sup>63</sup>	Työsuojeluviranomainen valvoo työterveys- ja turvallisuuslakia. Se on hallinnollisesti sosiaaliministeriön alla.	Vuodesta 2019 työsuojelulakiin lisättiin useita työolojen valvontaa helpottavia muutoksia. Työoloja koskevista rikkeistä annettavia sakkoja korotettiin 32 000 euroon, mikäli rikkoja on oikeushenkilö. (RT I, 29.06.2018, 4)
<b>Syyttäjät ja tuomarit</b>	Virossa on ihmiskauppaan erikoistuneita syyttäjiä neljällä eri alueella (CBSS 2020, 58).	Virossa ei enää toimi ihmiskauppaan erikoistuneita tuomareita, joiden nimittäminen lakkautettiin vuonna 2017 (CBSS 2020, 58).
<b>Sosiaalivakuutuslautakunnan ihmiskaupan ja työvoiman hyväksikäytön uhreille suunnattu puhelinpalvelu</b>	Ilmainen neuvontapalvelu tarjoaa tukea ja neuvontaa kolmella kielellä. Kansalaisjärjestön aiemmin operoima auttava puhelin siirtyi valtiolle vuonna 2019 (CBSS 2020, 59, ks. myös laatikko 8).	Kaikkien rikosten uhrien tavoittamiseksi toiminnassa on myös valtion rahoittama ympärivuorokautinen yleinen auttava linja <sup>64</sup> (CBSS 2020, 59).

63 <https://www.ti.ee/en> Viitattu 12.7.2021.

64 <https://www.palunabi.ee> Viitattu 12.7.2021.

## 10.2 Työriitakomitea

Virossa työsuojeluviranomaisen hallinnonalalla toimiva työriitakomitea (Töövaidluskomisjon) käsittelee työntekijöiden ja työnantajien välisiä kiistoja. Komitea toimii itsenäisenä osapuolena työriitoja koskevan toimintaohjelman pohjalta. Yleisimmät komitealle toimitetut työvoiman hyväksikäyttöön liittyvät vaateet koskevat maksamattomia palkkoja. Työriitakomitea ratkaisee vain työntekijöiden ja työnantajien välisiä kiistoja, eikä siten puutu esimerkiksi palvelujen toimittamiseen liittyviin tai muihin velvoiteoikeudellisiin rikkomuksiin. Kuitenkin tilanteissa, jossa osapuolten välinen muu sopimus muistuttaa tosiasiallisesti työsopimusta, voi työriitakomitea vahvistaa kyseessä olevan työsopimuksen sekä menettellä sen mukaisesti. Myös tapaukset, joissa työntekijälle on aiheutunut terveydellistä vahinkoa tai ruumiinvamma käsitellään oikeudessa, jossa vastaaja voidaan määrätä maksamaan korvauksia aiheutuneesta haitasta. (Tööinspeksioon 2016, 2–3.)

Työntekijöille kerrotaan esimerkiksi valtion sosiaalivakuutuslautakunnan ylläpitämän ihmiskauppaneuvontapuhelimen kautta mahdollisuudesta esittää vaateita työriitakomitealle sekä saada työsuojeluviranomaisen maksutonta konsultaatiota (ks. myös laatikko 8). Työsuojeluviranomainen tarjoaa vain oikeudellista konsultaatiota, kun taas neuvontapalvelu voi lisäksi auttaa valitusten laatimisessa. Uhrit voivat esittää vaateita myös itse. (Ylinen ym. 2020, 60.)

Hakemus jätetään työriitakomitealle paperilla tai sähköisesti, ja työriita käsitellään istunnossa osapuolten tai heidän edustajiensa läsnä ollessa. Mikäli riidan toinen osapuoli on ulkomaalainen työntekijä, joka on karkotettu maasta työriitaprosessin aikana, komitea voi käsitellä asian ilman hänen läsnäoloaan. Komitea käsittelee todistusaineiston perusteellisesti (kuten todistajien lausunnot, asiakirjat, näytön tai tarkastusraportit), ja tekee enemmistöpäätöksen työriidan käsittelypäivänä. Komitean tekemän päätöksen tai käsittelyn lakkauttamisen tulee perustua lakiin ja se on perusteltava. (Tööinspeksioon n.d.a.)

Työriitakomitea pyrkii toimimaan nopeasti ja suoraviivaisesti, mutta kuitenkin niin, että osapuolten oikeudet toteutuvat. Lain mukaan työriitakomitean on pyrittävä käsittelemään kiista 45 päivän kuluessa siitä, kun se on päättänyt ottaa tapauksen ratkaistavakseen (Labour Dispute Resolution Act §38; Haastattelu 28.6.2021). Käsittely on maksutonta riidan osapuolille, ja jos jompikumpi osapuolista on eri mieltä päätöksen kanssa, he voivat viedä asian oikeuteen. Mikäli asiaa on käsitelty ensin oikeudessa, ei sitä kuitenkaan sen jälkeen voida viedä työriitakomiteaan, vaan valitus on tehtävä seuraavaan oikeusasteeseen. Myös sovittelumenettelyt ovat olleet mahdollisia vuodesta 2018 lähtien. Näissä tapauksissa työriitakomitean puheenjohtaja toimii sovittelijana ja tavoitteena on tehdä sovittelusopimus. (Tööinspeksioon 2016, 3; Ylinen ym. 2020, 60.)

Työriitakomitean työkieli on viro, ja siten komitea vastaanottaa hakemuksia ja niiden liitteitä vain viron kielellä. Tarpeellisten dokumenttien, todistusaineiston ja muun materiaalin käännättäminen ja käännöstöiden kustantaminen on hakijan omalla vastuulla. Viron asiantuntijahaastattelussa kuitenkin ilmeni, että ainakin paikalliset uhririkokeskukset ovat pyrkineet auttamaan ulkomaalaisia uhreja mm. lomakkeiden täyttämässä. (Haastattelu 10.6.2021; Haastattelu 28.6.2021.)

Työriitakomitealle toimitettavaan hakemukseen tulee liittää tarkat tiedot mm. hakijan yhteystiedoista, oleskeluluvasta, sosiaaliturvatunnuksesta, rekisterikoodista ja asuinpaikasta. Hakemuksessa on oltava hakijan vaatimus kokonaisuudessaan (ml. esim. saatavien kokonaissumma sekä laskelmat, joihin summa perustuu) ja tätä vaatimusta tukeva todistusaineisto ja kuvaus työpaikalla/työsuhteessa vallinneista olosuhteista. Hakijan tulee myös selvittää, haluaako hän jatkaa työriita-asian käsittelyä kirjallisesti vai edetä komitean selvityksessä kuulemismenettelyn kautta. Jos molemmat osapuolet ovat halukkaita selvittämään työkiistaa sovittelun keinoin, hakemukseen tulee liittää molempien osapuolten allekirjoittama sopimus sovittelumenettelyn hyväksymisestä. (Tööinspeksioon 2016, 7, 11.)

Työriitakomitea ottaa käsittelyyn ainoastaan ehtojen mukaisia hakemuksia, joiden tulee lisäksi olla allekirjoitettu. Hakemusten hyväksyntään vaikuttavat myös tapauskohtaiset aikarajat, jotka perustuvat työsopimuslakiin (Employment Contract Act). Korvauksia vaativan osapuolen tulee toimittaa hakemus työriitakomitealle neljän kuukauden sisällä alkaen siitä hetkestä, jolloin työsuhteen epäkohdat ja väärinkäytökset ovat tulleet ilmi, tai jolloin epäkohtien olisi viimeistään tullut ilmetä asianomistajalle. (Tööinspeksioon 2016, 6.)

Työsuhteen irtisanomista koskevissa vaatimuksissa, hakemus tulee jättää työriitakomitealle 30 päivän kuluessa irtisanomisilmoituksen vastaanottamisesta, ei työsuhteen päättymisestä. 30 päivän aikaikkuna koskee irtisanomistapauksissa sekä työnantajaa että työntekijää. Palkkariita-asioissa saatavia tulee periä kolmen vuoden sisällä palkkojen eräänntymisestä. Palkka katsotaan eräänntyväksi palkkapäivästä alkaen. Työnantajan vaatiessa vahingonkorvauksia työntekijältä, korvausvaatimus tulee esittää vuoden sisällä vahinkojen ilmenemisestä. Korvausvaatimukseen oikeuttavan vahingon tulee olla syntynyt kuitenkin viimeisen kolmen vuoden sisällä. (Ibid.)

Työriitakomission hyväksytyä hakemuksen, on mahdollista valita kolme erilaista menettelytapaa:

- 1. Tavanomainen menettely** toimii siten, että hakemuksen hyväksymisen jälkeen se välitetään toiselle osapuolelle ja samalla sovitaan molempia osapuolia kuuleva komitean kuuleminen. Kuuleminen tapahtuu osapuolten läsnäollessa kolmihenkinen komitean (puheenjohtaja, työnantajaliiton edustaja ja ammattiliiton edustaja) edessä. (Tööinspeksioon 2016, 13, 15.) Jos

vetoimuksen esittäjä ei saavu paikalle komitean kuulemiseen, työriita-asian käsittely voidaan evätä. Mikäli vastapuoli ei saavu paikalle, työriitakomitea voi ratkaista asian ilman tämän läsnäoloa. Tavanomainen menettely ei aseta enimmäissummaa hakijan vaatimuksille.

2. **Kirjallinen käsittely** on mahdollista toteuttaa palkkasaatavia koskevissa tapauksissa. Työriitakomitean puheenjohtajalla on oikeus ohjata pelkkiä palkkasaatavia koskevat kiistat kirjalliseen käsittelyyn, mikäli korvausvaatimuksen kokonaissumma ei ylitä 6 400 euroa. Jos työriitakomitealle toimitettu hakemus sisältää sekä rahallisia että muita vaatimuksia (esim. työsuhteen perusteetonta päättämistä tai mitätöintiä koskevat kanteet), tai vaatimusten kokonaissumma ylittää 6 400 euron rajan, tai esitetty vaatimus tarvitsee lisäselvityksiä, komitea tarkastelee hakemusta tällöin tavanomaisen menettelyn (joka ei sisällä vaatimuksia koskevaa enimmäissummaa) mukaisesti.
3. **Sovittelu.** Tätä toimintamenettelyä voidaan soveltaa tapauksissa, jossa molemmat osapuolet ovat omasta tahdostaan toivoneet sovittelumenettelyä. Sovittelijana toimii komitean puheenjohtaja, joka tukee osapuolten pyrkimystä löytää ratkaisu kiista-asiassa. Kirjallinen sopimus sovittelumenetelmän hyväksymisestä osapuolten välillä tulee toimittaa komitealle 10 työpäivän aikana hakemuksen hyväksymisen jälkeen. Mikäli sovittelumenettelyllä ei löydetä ratkaisua, osapuolet voivat jatkaa asian selvittämistä tavanomaisen menettelyn muodossa. (Henkilökohtainen kommunikaatio Viron työsuojelun edustajan kanssa 7.4.2021.)

Työriitaa koskeva kuuleminen tapahtuu osapuolten ja heidän edustajiensa läsnä ollessa. Mikäli toinen osapuolista ei kykene osallistumaan kuulemiseen, hänen tulee hakea kuulemisen lykkäämistä. Jos vetoimuksen esittäjä ei saavu kuulemiseen, eikä hän ole hakenut kuulemisen lykkäämistä, komitealla on oikeus vetää työriidan selvitys pois käsittelystä. Mikäli vastapuoli ei saavu paikalle, komitea voi käsitellä asian ilman hänen läsnäoloaan. Poikkeuksia, joissa vetoimuksen esittäjän poisjäänti kuulemisesta hyväksytään, ovat tapaukset, joissa henkilö on ulkomaalainen työntekijä, joka on työskennellyt Virossa laittomasti ja hänet on karkotettu, tai tullaan karkottamaan Virosta käsittelyn aikana. (Ibid.; Töönspektion 2016, 15–16.)

Työriitakomitea toimii työriitojen ratkaisulain nojalla (RT I, 04.07.2017, 3). Vuonna 2020 työriitojen ratkaisulakiin tehtiin muutoksia, joista merkittävää ulkomaalaisten työntekijöiden kannalta oli mahdollisuus täysin virtuaaliseen kuulemiseen, jossa osallistuja tai hänen edustajansa osallistuu komitean kuulemiseen etäjärjestelynä (Töönspektion n.d.b), mikä mahdollistane ulkomaalaisen työntekijän kuulemisen, vaikka hän olisi jo poistunut maasta. Ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä systemaattisesti harjoittaville yrityksille ulkomaalaisten työntekijöiden lyhyet oleskeluajat ovat usein taloudellinen etu, sillä asetettuja palkkasaatavia ei välttämättä makseta jo maasta poistuneille uhreille. (Haastattelu 10.6.2021.)



Virossa alle 1 200 euroa kuukaudessa ansaitsevat henkilöt voivat käyttää lakimiehen palveluja ilmaiseksi kahden tunnin ajan<sup>65</sup>, mutta työriitakomitean osapuolille ei tarjota tämän lisäksi muuta oikeusapua. Haastateltavamme mukaan komiteakäsittelyyn osallistuminen ei kuitenkaan edellytä lainoppineen avustajan läsnäoloa, mikäli käsittelyä hakenutta työntekijää on ohjeistettu esimerkiksi sosiaalivakuuslautakunnan uhripalveluista. Sen sijaan ulkomaalaisten työntekijöiden kohdalla tärkeämpää olisi saada mukaan käsittelyyn tulkki tai esimerkiksi kielitaitoinen tuttava. Mahdollinen tulkin käyttö on käsittelyn osapuolille omakustanteista. (Haastattelu 10.6.2021.)

Työriitakomitean suurin etu on haastateltujen asiantuntijoiden mukaan se, että parhaimmillaan prosessi on nopea ja huomattavasti kevyempi kuin oikeusprosessi. Käsittely on osapuolille ilmaista, eikä se edellytä avustajan tai lakimiehen palkkaamista. Tapaus voidaan ratkaista, vaikka vastapuoli ei saapuisi paikan päälle, kunhan vetoomuksen esittäjä on läsnä. Komitea tekee vuosittain noin 3 000 ratkaisua, joten se myös vähentää tuomioistuinten työtä huomattavasti. (Haastattelu 10.6.2021; Haastattelu 28.6.2021.)

Ulkomaalaisia työntekijöitä koskevia tapauksia ratkaistaan etenkin Tallinnassa toimivassa työriitakomiteassa. Kuulemiset ovat virallisesti vironkielisiä, mutta mikäli kaikki paikalla olijat ovat kielitaitoisia ja sopivat asiasta, kuuleminen voidaan pitää myös englanniksi tai venäjäksi. Mikäli kuuleminen järjestetään viroksi, on viroa taitamattoman osapuolen vastuulla hankkia itselleen tulkki. (Haastattelu 28.6.2021.)

Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan tapauksissa, jotka eivät menesty työriitakomiteassa on usein kyse siitä, että hakemukseen ei ole liitetty lainkaan tai tarpeeksi näyttöä tapahtuneesta. Komitea voi ilmoittaa hakemuksen jättäjälle, että tapausta ei voida käsitellä toimitetun aineiston perusteella. Komitea on kuitenkin puolueeton toimija ja prosessiin osallistuvilla on ristiriitaisia intressejä, joten komitea ei voi kertoa hakemuksen jättäjälle esimerkiksi sitä, minkälaista näyttöä hänen kannattaisi asiansa tueksi toimittaa. (Haastattelu 28.6.2021.) Esimerkkejä löytyy kuitenkin työsuojelun julkaisemasta oppaasta, jonka mukaan hakemukseen voi liittää esimerkiksi työsopimuksen, tiliotteen, irtisanomisilmoituksen sekä kopion työpaikan säännöistä (Töoinspektsioon 2016, 12, 15). Sosiaalivakuuslautakunnan uhripalvelut sen sijaan voivat neuvoa asiakkaitaan myös todistusaineiston keräämiseen liittyen, mutta usein esimerkiksi kirjallisen työsopimuksen tai tunti-listojen puuttuminen aiheuttaa haasteita näytön kokoamiselle (Haastattelu 10.6.2021).

Haastateltu asiantuntija kertoi myös tapauksista, joissa työriitakomitea on ratkaissut palkkakiistan työntekijän hyväksi, mutta yritys ei silti ole maksanut palkkarästejään. Tämä on turhauttavaa niin uhrin kuin auttavien tahojenkin näkökulmasta, vaikkakin haastateltavan

65 <https://www.juristaitab.ee/> Viitattu 12.7.2021.

mukaan uhreille jo työriitakomitean puoltava ratkaisu, ja sen myötä uhrien kokemusten validointi, on usein merkittävä asia. Auttava taho voi ilmoittaa maahanmuuttoviranomaisille yrityksestä, joka ei suostu maksamaan palkkarästejä, jotta viranomaiset voivat ottaa asian huomioon, mikäli yritys pyrkii rekrytoimaan lisää työvoimaa ulkomailta. (Haastattelu 10.6.2021.) Työriitakomitean päätös on laillisesti yhtä sitova kuin tuomioistuimenkin, joten maksamattomat palkkasaatavat tai muut saatavat voidaan tarvittaessa periä ulosoton kautta (Tööspektsioon 2016, 19).

### 10.3 Uhrien palvelut

Viime vuosina Viro on tehnyt lisäyksiä erityisesti ihmiskaupan uhreja koskevaan lainsäädäntöön. Tehdyistä lakimuutoksista uhrien asemaan vaikuttavin uudistus oli uhrtikilain tarkennus (RT I, 04.11.2016, 2) jonka myötä tunnistetulla ihmiskaupan uhrilla on oikeus 60 päivän toipumisaikaan. Toipumisaikana uhri voi vastaanottaa järjestöjen tukea ja saada neuvontaa henkilökohtaiseen tilanteeseensa, ja avustaa tutkintaa ennen oikeudenkäyntiä. Toinen huomattava muutos koski uhrin tunnistamisoikeutta, jota muutettiin niin, että lainvalvontaviranomaisten lisäksi kansalaisjärjestöillä on mahdollisuus virallisesti tunnistaa ihmiskaupan uhri. Uhrien kannalta merkittävää on myös ulkomaalaislain pykälä § 203 RT I, 29.06.2012, 5), joka oikeuttaa tiettyjä rikoksia käsittelevään oikeusprosessiin osallistuvia hakemaan väliaikaista oleskelulupaa. (GRETA 2018c, 36.)

Ihmiskaupparikostutkinnassa asianomistajana tai todistajana oleva kolmannen maan kansalainen on oikeutettu 6–12 kuukautta kestävään väliaikaiseen oleskeluun oikeusprosessin ajaksi. Väliaikaista oleskelulupaa koskevien ehtojen mukaisesti lupaa hakevan henkilön tulee lopettaa kaikki yhteydenpito rikoksista syytettyyn osapuoleen, sitoutua oikeusprosessiin koko sen keston ajaksi, sekä edistää esitutkintaa niiltä osin kuin katsotaan tarpeelliseksi. Oleskelulupa voidaan lakkauttaa oikeuskäsittelyn päätyttyä tai tilanteessa, jossa uhri ei enää edistä rikosten selvittämistä tai jossa uhri on aloittanut uudelleen yhteydenpidon syytettyyn osapuoleen. Euroopan neuvoston laatimassa GRETA-raportissa Viron viranomaisia kehoitetaan vahvistamaan uhrin omaehtoista mahdollisuutta hyödyntää väliaikaista oleskelulupaa, jonka käsittely tulisi tehdä ilman vaikutusta uhrin oikeuteen hakea turvapaikkaa. Vuodesta 2016 alkaen myös poliisilla ja rajaviranomaisilla on ollut valtuus myöntää väliaikainen oleskelulupa humanitäärisin perustein. (GRETA 2018c, 36.)

Vaikka Viron lainsäädännössä on huomioitu uhrin asema ihmiskaupparikosten torjunnassa, GRETA-raportissa kuitenkin huomautetaan väliaikaisten oleskelulupien soveltamisen olevan vähäistä. Raportti vetoaa ihmisoikeuksiin perustuvan ihmiskaupan torjunnan lähtökohtiin, joissa uhrin henkilökohtaisen tilanteen vaikutukset huomioidaan oleskelu-oikeutta koskevissa päätöksissä. Vaikka ulkomaalaiselle ihmiskaupan uhrille voidaan Viron

ulkomaalaislain nojalla myöntää väliaikainen oleskelulupa ja välttämättömät palvelut, vuonna 2019 väliaikaista oleskelulupaa ei myönnetty yhdellekään ulkomaalaiselle.

Sen sijaan ihmiskaupan uhrien tukipalvelun asiakkuus ei edellytä käynnissä olevaa oikeusprosessia tai rikosilmoitusta, mutta virallisen ihmiskaupan uhrin statuksen voi saada ainoastaan ihmiskauppaa tai sen lähirikoksia koskevien rikos- ja oikeusprosessien myötä (GRETA 2018c, 6). Ihmiskaupan uhrin ja työperäiset hyväksikäytön uhrin voivat saada matkailan kynnyksen apua ja neuvontaa heille suunnatusta auttavasta puhelimesta.

### **Laatikko 8. Auttava puhelin – ihmiskaupan ehkäisyä ja uhrien tukea**

Auttava puhelinpalvelu ihmiskaupan ja hyväksikäytön uhreille on ollut toiminnassa vuodesta 2004. Puhelinta ylläpiti aiemmin kansalaisjärjestö Living for Tomorrow, kunnes vuonna 2019 palvelu sai pysyvän rahoituksen ja se siirtyi Viron sosiaalivakuutuslautakunnan ylläpitämäksi. (CBSS 2020, 57.) Puhelin palvelee viroksi, englanniksi ja venäjäksi. Asiakkaat tulevat erityisesti Itä-Euroopasta, Keski-Aasiasta sekä Etelä-Aasiasta. 86 prosenttia asiakkaista puhuu venäjää. Puhelinneuvonnan ohella uhrien on mahdollista saada yksilöohjausta paikan päällä. Tavallisimmillaan yhteydenotot tulevat 30–40 -vuotiailta ammattikoulutasoisen tutkinnon suorittaneilta miehiltä, jotka eivät ole Viron kansalaisia. Lähes puolet yhteydenottajista on kuullut puhelinpalvelusta sieltä apua saaneen tuttavien kautta. (Social Insurance Board 2020, 1–2.)

Auttavan puhelimen yhteydenotot ovat olleet tasaisessa kasvussa. Vastaanotettujen yhteydenottojen piikki oli vuonna 2019, jolloin 679 ihmiskaupan tai hyväksikäytön uhria sai tukea linjan kautta. Puhelinneuvonnan lisäksi uhreille tarjotaan tukea esimerkiksi viranomaiskäsittelyihin ja asiakirjojen laatimiseen. Vuonna 2020 linjan kautta sai tukea yhteensä 608 asiakasta, kun vuonna 2018 yhteydenottoja oli 433. (Ibid.) Vuonna 2020 yhteensä 159 henkilöä sai henkilökohtaista ohjausta ja 75 sai tukea palkkavaatimusten laatimiseksi 48 yritykseltä työsuojelun käsittelyä varten. Vaatimusten yhteissumma oli 447 263 euroa. (Ibid., 3.) Vuonna 2019 yhteensä 111 henkilöä sai henkilökohtaista tukea työsuojelukäsittelyn hakemusten laatimiseen. Yhteensä 69 eri yritykseltä vaadittiin palkkasaatavia kaikkiaan 532 915 euron edestä. Osittain tai täysin maksettuja saatavia maksoi 17 eri yritystä 31 eri työntekijälle. (Social Insurance Board 2019, 3.)

Viron sosiaalivakuutuslautakunnan uhrien tukiosasto ylläpitää valtakunnallista uhrien tukipalvelujärjestelmää, jonka toiminnot perustuvat uhrien tukilakiin (RT I 2004, 2,3). Uhrin tuen palvelut ovat sijoitettuna läänien pääkaupunkeihin, joissa uhrin tukipalvelut toimivat yleensä paikallisen poliisilaitoksen yhteydessä. Uhrin tuen henkilöstö tarjoaa ilmaista ja luotamuksellista apua ja neuvontapalveluja väkivallan ja kaltoinkohtelun uhreille. (Sosiaaliministerium 2019.) Uhrin on mahdollista konsultoida tukikeskuksen kautta myös muita viranomaispalveluita, jotka ovat uhrin tukikeskuksen vakiintuneita yhteistyökumppaneita, tai muita toimijoita, joilla on uhrin tilanteeseen liittyvää erityisosaamista. Uhrin tukikeskus tarjoaa yksilöityä tietoa ja tukea, sekä opastaa viranomaisten kanssa kommunikoinnissa, vaikka tekijä ei olisikaan tiedossa. Uhrin tukikeskukseen on mahdollista tehdä nimetön yhteydenotto, mutta rahallisia korvauksia ja muita palveluja haettaessa henkilötietojen antamista edellytetään. (Sotsiaalkindlustusamet n.d.)

Vakavan rikoksen uhreille korvattavan psykologisen hoidon kustannukset on mahdollista hakea uhrin tukipalvelun kautta, jossa uhrin tuen oma työntekijä ensin arvioi avun tarpeen ja mahdollisten hoitokustannusten summan. Lopullisen päätöksen psykologisen avun kustannusten korvaamisesta sekä niiden maksamisesta tekee kuitenkin sosiaalivakuutuslautakunta. Uhrin tuen kautta uhrin on mahdollista saada apua myös sopivan psykologin etsimisessä sekä poliisilta saatavan todistuksen hankkimisessa, jonka esittämistä korvausten hakeminen edellyttää. (Ibid.)

Erityisen haavoittuvassa asemassa olevilla, alaikäisillä ja ihmiskaupan uhreilla on erikseen uhrien tukilaissa määritelty oikeus majoituspalveluihin, terveydenhuoltopalveluihin, käännöspalveluihin sekä muihin uhrin fyysisen ja psykososiaalisen toipumisen kannalta tarpeellisiin palveluihin. Erityisen haavoittuvassa asemassa olevalle tai ihmiskaupan uhrille voidaan hankkia palveluita ilman aikarajaa, kunhan rikosoikeudenkäynti koskien ihmiskauppaa tai seksuaalista hyväksikäyttöä on joko vireillä tai käynnissä. Viron valtion sisällä tapahtuneen vakavan rikoksen uhreille maksetaan valtion uhrin tukikorvaus. (Ibid.)

Myös järjestöt MTÜ Eluliin<sup>66</sup> ja SOS-lapsikylä tarjoavat ihmiskaupan uhreille kohdennettuja tukipalveluita (CBSS 2020, 59). Eluliin tarjoaa puhelinpalveluita esimerkiksi ihmiskaupan uhreille ja Virossa oleskeleville ulkomaalaisille naisille, sekä lainopillista neuvontaa ja kuntoutusta ihmiskaupan uhreille ja seksityöstä pois pyrkiville. Järjestö ylläpitää myös uhrien turvataloja, joihin sosiaalivakuutuslautakunta tekee lähetteen ihmiskaupan uhreja koskevien palvelujen tarjoamiseksi. (Lietonen & Ollus 2017, 18.)

Valtion rahoittaman ihmiskaupan lakisääteisen uhrin tukeen oikeutetut henkilöt viettävät keskimäärin vuoden tuen piirissä. Vuoden 2016 aikana Sosiaalivakuutuslautakunta arvioi

66 <https://www.eluliin.ee/> Viitattu 12.7.2021.

rahoittaneensa yhden uhrin palveluja keskimäärin 1 259 euron edestä. (Lietonen & Ollus 2017, 19.) Uhrien auttamisen haasteita ovat esimerkiksi se, että kunnissa ei aina ymmärretä tai tiedetä riittävästi ihmiskaupasta, ja siten uhrien saama apu ei aina ole yhdenvertaista. Lisäksi uhrien avunsaanti ei ole riittävän pitkäkestoista ja uhrien saama oikeusapu on usein riittämätöntä. (Ibid., 24.)

**Taulukko 18.** Viron vahvuudet ja heikkoudet työvoiman hyväksikäytön estämisessä

Vahvuudet	Heikkoudet
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Työriitakomitea on oikeusprosessiin verrattuna kevyempi ja nopeampi reitti sekä palkkariitojen ratkaisemiseksi että palkkasaatavien vaatimiseen ja sitä on menestyksekkäästi käytetty tapauksissa, joissa ulkomaalaisia työntekijöitä on hyväksikäytetty.</li> <li>• Ihmiskaupan vastainen koordinaatioryhmä tuo yhteen viranomaisia ja järjestöjä ja ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa tehdään tiivistä yhteistyötä eri toimijoiden kanssa. Yhteydenottojen määrä ihmiskaupan ja hyväksikäytön uhreja palvelemaan auttavaan puhelimeen on kasvussa.</li> <li>• Uhrien tukilaki ja palvelut uhritukikeskuksissa mahdollistavat avun tarjoamisen eri rikosten ja kaltoinkohtelun uhreille. Palveluja tarjotaan myös ihmiskaupparikoksia lievempien hyväksikäytön muotojen uhreille.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Työriitakomitean kielivaatimus vähentää sen käytettävyyttä ja käännösten teettäminen sekä tulkkauksen järjestäminen on uhrin vastuulla.</li> <li>• Ihmiskaupan uhrien neuvontapuhelimen siirtyminen järjestöltä osaksi valtionhallintoa saattaa nostaa avunhakijoiden kynnystä hakea apua viranomaisilta, vaikka yhteydenottojen määrä on kasvussa.</li> <li>• Virossa tutkitaan ja tunnistetaan vain pieni määrä työperäiseen ihmiskauppaan liittyviä tapauksia, vaikka yhteydenotot uhrien puhelinpalveluun ovat kasvaneet viime vuosina.</li> <li>• Viro on muuttumassa lähtömaasta kohdemaaksi ja uhrien tukipalvelut eivät välttämättä pysty mukautumaan uusiin tarpeisiin tarpeeksi joustavasti.</li> </ul>

## OSA III: Johtopäätökset ja suositukset

### 11 Johtopäätökset

Ulkomaisten työvoiman hyväksikäyttö ilmionä on pitkälti samanlainen ympäri maailmaa. Köyhemmistä maista tulleita työntekijöitä ja heidän tietämättömyyttään työoikeuksistaan ja palkkatasostaan hyväksikäytetään teettämällä heillä huonoissa olosuhteissa ylipitkiä työpäiviä ja maksamalla liian pientä palkkaa. Työntekijöitä saatetaan myös uhkailla ja kontrolloida. Työperäisen hyväksikäytön liiketoimintamalli perustuu siihen, että alipalkkauksen ja verojen maksamatta jättämisen lisäksi työntekijöiltä laskutetaan myös ylisuuria kuluja esimerkiksi asumisesta, kuljetuksesta ja työvälineistä. Välillä työntekijät voivat joutua mak samaan itse työpaikastakin välitysmaksun tai muun laittoman maksun.

Pahimmillaan työvoiman hyväksikäyttö voi olla ihmiskauppaa pakkotyön tarkoituksessa. Tietoisuus työperäisestä ihmiskaupasta vaihtelee eri maissa ja yleensä sitä tunnustetaan vähemmän kuin seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa. Olisi kuitenkin tärkeää, että ihmiskauppaan viittaavat tapaukset tunnustettaisiin ja käsiteltäisiin ihmiskauppana, sillä ihmiskaupan uhreilla on laajemmat oikeudet erilaisiin palveluihin, ml. oleskelu lupiin ja oikeudelliseen neuvontaan ja korvauksiin kuin pelkän työvoiman hyväksikäytön uhreilla.

Selvityksessä kävimme läpi, miten eri maissa puututaan ulkomaisten työvoiman hyväksikäyttöön ja mitä hyviä käytäntöjä olisi tunnustettavissa ja tuotavissa Suomeen. Alankomaissa, Belgiassa, Iso-Britanniassa, Norjassa, Ruotsissa ja Virossa kussakin on oma järjestelmänsä, jolla työvoiman hyväksikäyttöön ja ihmiskauppaan puututaan. Yhteinen EU-lainsäädäntö luo toiminnalle puitteet, mutta toteutus vaihtelee. Eri viranomaisilla, etenkin työsuojeluviranomaisilla, on vaihteleva toimivalta puuttua työvoiman hyväksikäyttöön. Alankomaissa, Belgiassa ja Iso-Britanniassa työsuojelu voi jopa tutkia työperäistä ihmiskauppaa, kun Ruotsissa taas työsuojeluviranomainen ei voi edes valvoa työsuhteen ehtoja vaan pelkästään työturvallisuuden toteutumista.

Moniviranomaisyhteistyön toiminnot vaihtelevat tarkastelluissa maissa, mutta etenkin Belgiassa, Norjassa ja Iso-Britanniassa yhteistoiminta perustuu selkeisiin malleihin, joissa keskeiset viranomaiset on rakenteellisesti koottu yhteen tekemään yhteistyötä. Työperäiseen hyväksikäyttöön puuttuminen edellyttää systemaattista ja institutionalisoitua yhteistoimintaa. Belgiassa malli on koko maan tasolla viety tarkastelluista maista pisimmälle, kun taas Iso-Britanniassa on alueellisia esimerkkejä hyvin toimivasta moniviranomaisyhteistyöstä. Norjan A-krim-keskukset työskentelevät fyysisesti samoissa tiloissa ja yhteistyö on

toiminut hyvin, vaikkakin viime aikojen tietosuojahaasteet ja poliisin vetäytyminen yhteistarkastuksilta ovat vaikeuttaneet yhteistoimintaa.

Maat eroavat myös sen suhteen, millaisessa viitekehyksessä työperäistä hyväksikäyttöä torjutaan. Iso-Britanniassa moderni orjuus on ihmiskauppaa laajempi kokonaisuus ja käsite, ja työvoiman hyväksikäyttöä torjutaan sen kontekstissa. Norjassa työelämärikollisuuden kokonaisuus on mahdollistanut laajemman ja rakenteellisen työn ilmiön torjumiseksi. Työelämärikollisuuden vastaisessa strategiassa käydään systemaattisesti läpi eri toimijoiden roolit ja toimenpiteet, joilla ilmiöön on tarkoitus puuttua. Lähestymistavan puutteena on, ettei se ole keskittynyt hyväksikäyttöä kokeneiden uhrien tilanteeseen, vaan toiminta painottuu paljastamaan valtioon kohdistuvia talousrikoksia. Belgian lainsäädännössä ihmiskauppamääritelmä puolestaan on tavallista laajempi ja keinoja tarkastellaan raskauttavana tekijänä sen sijaan, että ne olisivat pakollisia edellytyksiä ihmiskaupan määritelmän täyttymiselle. Työperäinen ihmiskauppa määritellään henkilön hyväksikäytöksi ihmisarvoa loukkaavissa olosuhteissa, joka mahdollistaa huomion kiinnittämiseen mm. työn olosuhteisiin, palkkaukseen sekä muihin relevantteihin seikkoihin. Tämä joustavampi lainsäädäntö on mahdollistanut sen, että Belgiassa tutkitaan vuosittain yli sata työperäistä ihmiskauppatapausta.

Selvityksen perusteella keskeinen haaste kaikissa tarkastelluissa maissa on se, ettei ihmiskaupan ja pelkän työeläinsäädännön rikkomisten väliin jää sopivia rikosnimikkeitä, joilla voitaisiin puuttua vakavaan työvoiman hyväksikäyttöön. Usein ongelmana on, ettei tapauksia tutkita ihmiskauppana tai vaikka tutkitaan, ei näyttö välttämättä riitä langettavaan tuomioon, koska erityisesti työperäisen ihmiskaupan soveltamiskynnys on korkealla. Esimerkiksi Alankomaissa ja Ruotsissa haastatellut asiantuntijat nostivat esiin sen, että työperäiset tapaukset ovat hankalia, sillä viranomaiset, ml. rikosoikeusjärjestelmän toimijat, ovat tottuneet käsittelemään seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyviä ihmiskauppatapauksia ja työperäisen ihmiskaupan uhrien voi olla vaikeampi saada oikeutta.

Ruotsissa henkilön hyväksikäyttö (människoexploatering) -rikos lisättiin lakiin, jotta maassa voitaisiin puuttua paremmin esimerkiksi niihin työvoiman hyväksikäyttötapauksiin, joita ei voida käsitellä ihmiskauppana. Valitettavasti lakia kuitenkin on kokeiltu vasta pari kertaa ja sen soveltamiskynnys on jäänyt erittäin korkeaksi. Selvityksen kohteena oleviin maihin nähden Suomessa tilanne on parempi kuin monissa muissa maissa, sillä kiskonnantapainen työsyryntä rikosnimikkeenä tarjoaa mahdollisuuden käsitellä ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä rikosoikeudellisen järjestelmän piirissä.

Kaikissa selvityksen kohteessa olevissa maissa kävi ilmi, että työvoiman hyväksikäytön uhrien näkökulmasta on tärkeintä, että työntekijöillä on olemassa toimivia keinoja palkkasääntäviensä saamiseksi. Rikosoikeusjärjestelmä toimii yleensä hitaasti ja korvauksien saaminen vaatii vuosia. Oikeusapu ei useinkaan ole ilmaista niille, joiden kokemus hyväksikäyttö

määritellään muuksi kuin ihmiskaupaksi, eikä uhri voi luottaa siihen, että hän voittaa jutun ja saa korvauksia. Siviilioikeudellinen prosessi puolestaan on työntekijöille kallis ja täynnä riskejä, sillä oman asianajajan palkkaaminen vaatii rahaa, aikaa ja suurta motivaatiota. Siksi helpotetut menettelytavat palkkasaatavien hakemiseksi ovat osoittautuneet kiinnostaviksi toimintatavoiksi.

Viron työriitakomitea on rikos- tai siviiliprosessia nopeampi väylä vaatia maksamattomia palkkoja työnantajalta. Oikeusavustajan palkkaaminen työriitakomitean käsittelyä varten ei ole välttämätöntä, ja esimerkiksi uhrien tukipalvelut voivat auttaa tarvittavien lomakkeiden täyttämässä sekä näytön kokoamisessa. Alankomaissa ja Belgiassa on käytössä myös menettelyjä, joiden kautta paperittomille työntekijöille on mahdollista maksaa korvauksia. Näissä kahdessa maassa voidaan käyttää oletusta vähintään kolmen kuukauden (Belgia) tai kuuden kuukauden (Alankomaat) pituisesta työsuhteesta puuttuvia palkkoja laskettaessa, eli työntekijän ei tarvitse todistaa olleensa tätä aikaa työssä, vaan korvaus määräytyy automaattisesti kolmen tai kuuden kuukauden palkan mukaisesti.

Haastatellut asiantuntijat kaikissa maissa toivat myös ilmi, että sanktiot puuttua ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöön ovat usein riittämättömiä, mikäli kyse ei ole ihmiskaupaksi kvalifioitavasta toiminnasta. Kiinnijäämisen riski on pieni ja taloudellinen voitto motivoi hyväksikäyttämään ulkomaista työvoimaa, joka ei ole tietoinen oikeuksistaan tai ei uskalla tai halua vaatia parempaa, koska heille maksettava korvaus on suurempi kuin omassa kotimaassa maksettava palkka. Vilpilliset työnantajat kiertävät velvoitteita eri tavoin ja monissa maissa on havaittu yhä suurempi määrä väärinkäytöksiä esimerkiksi liittyen lähetettyihin työntekijöihin (ml. kolmannen maiden kansalaisten lähettäminen toisen EU-maan kautta), näennäiseen tai valeyrittäjyyteen ja kevytyrittäjyyteen.

Myös liiketoimintakieltoja kierretään eri tavoin, ja uusia yrityksiä tai vastuuhenkilöitä muuttamalla rikollista toimintaa on usein helppo jatkaa. Entistä useammin työntekijöitä hyväksikäyttävät yritykset toimivat useissa maissa tai siirtyvät maasta toiseen, jos jäävät kiinni. Siksi kansainvälisen yhteistyön tiivistäminen on tärkeää ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön tehokkaammaksi torjumiseksi. Lähes kaikki haastatellut asiantuntijat mainitsivat EMPACT Action Days -yhteistarkastusviikot hyvänä käytäntönä, sillä niiden avulla on ollut mahdollista paljastaa ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä ja jopa ihmiskauppapauksia eri aloilla ja jäljittää samoja toimijoita myös toisissa maissa. Tulevaisuudessa eurooppalaista yhteistyötä tulisi lisätä edelleen, sillä vaarana on, että yhdessä maassa toiminut vilpillinen hyväksikäyttömalli voidaan siirtää toiseen maahan, kun se paljastuu viranomaisille. Uusi Euroopan työsuojeluviranomainen (European Labour Authority ELA) tullee lisäämään työsuojeluviranomaisten välistä yhteistyötä jatkossa.

Selvityksen perusteella näyttää siltä, että Suomessa työperäinen hyväksikäyttö on ilmiönä tunnustettu suhteellisen hyvin verrattuna tämän selvityksen kohteena oleviin eurooppalaisiin



verrokkimaihin. Yksittäiset viranhaltijat työsuojelussa, poliisissa ja syyttäjälaitoksella ovat aktiivisesti edistäneet tapausten tutkintaa, ja Suomessa on moneen muuhun maahan verrattuna korkea määrä langettavia tuomioita. Uhreja auttavat järjestöt, valvovat viranomaiset (kuten kansallinen ihmiskaupparaportoiija) sekä tutkijat ja media ovat aktiivisesti tuoneet tapauksia esiin ja nostaneet tietoisuutta asiasta myös julkisuudessa. Vuoden 2021 aikana on tullut useita tärkeitä uudistuksia, kuten uusi ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma sekä lisäresursseja poliisille ja työsuojeluun.

Selvityksen perusteella voidaan kuitenkin todeta, että muiden maiden hyviä toimintamalleja tulisi kokeilla myös Suomessa. Keskeisin tarve olisi vahvistaa moniviranomaisyhteistyötä, jotta se olisi aiempaa systemaattisempaa, institutionaalisempaa ja rakenteellisempaa. Näin voitaisiin varmistua siitä, että tunnistettuja ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttötapauksia käsitellään yhdenvertaisesti eri puolilla maata. Lisäksi tulee vahvistaa rikosvastuun ja uhrien oikeuksien toteutumista. Esitämme seuraavaksi selvityksen perusteella kokoamiamme suosituksia siitä, miten ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjuntaa voitaisiin Suomessa entisestään tehostaa.

## 12 Suositukset

Tässä luvussa esittelemme selvityksen perusteella laatimamme keskeisimmät suositukset. Suositukset on jaettu teemoittain erillisiksi kokonaisuuksiksi, joita on yhteensä 14. Suositukset keskittyvät eri viranomaisten ja muiden toimijoiden työn ja moniviranomaismallien kehittämiseen, lainsäädännön ja sanktioiden vahvistamiseen, uhrien oikeuksien parantamiseen sekä yritysten ja julkisten hankkijoiden yhteiskuntavastuun lisäämiseen.

### 12.1 Moniviranomaisyhteistyön rakenteiden vahvistaminen

Selvitys osoittaa, että ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöön puuttuminen vaatii hyvää rakenteellista yhteistyötä työsuojelulta, poliisilta, verottajalta ja muilta keskeisiltä toimijoilta. Esimerkiksi Belgiassa työsuojelun/sosiaalitarastajien, syyttäjän ja poliisin alueellinen yhteistyö on institutionaalisesti toimivaa. Haastattelemiemme asiantuntijoiden mukaan jokainen toimija tuntee oman roolinsa ja toimivaltuutensa työvoiman hyväksikäyttöön liittyvissä tilanteissa. Myös yhteistyö ihmiskaupan uhreja auttavien järjestöjen kanssa on uhrilähtöistä ja sujuvaa.

Norjassa työrikoksiin keskittyneet alueelliset A-krim-keskukset ovat hyvä esimerkki rakenteellisesta moniviranomaisyhteistyöstä, jossa eri toimijat työskentelevät samassa tilassa. Ongelmallista toimintamallissa on kuitenkin se, että A-krimin työelämäfokus ei riittävästi huomioi uhrien oikeuksien toteutumista ja työperäisen hyväksikäytön uhrien tukemista.

Iso-Britanniassa vastaavantyyppinen malli on toiminnassa Suur-Manchesterin alueella. Siinä eri toimijat ovat kokoontuneet saman katon alle ja tekevät proaktiivista yhteistyötä ihmiskaupan ja modernin orjuuden torjumiseksi eri näkökulmista. Haastattelemiemme asiantuntijoiden mukaan toimiminen yhteisissä toimitiloissa helpottaa matalan kynnyksen tiedonvaihtoa. Mallia koordinoi kunta (council), eli toiminta ei ole poliisijohtoista, mitä haastatteluissa pidettiin mallin yhtenä vahvuutena. Mukana on viranomaisten lisäksi mm. järjestöjä.

Moniviranomaisyhteistyön juurruttaminen eri viranomaisten rakenteisiin on tärkeää, jotta työperäiseen hyväksikäyttöön voidaan Suomessa tehokkaasti puuttua. Toiminta ei ole pidemmän päälle kestävä, jos se perustuu yksittäisiin henkilöihin, jotka työpaikkaa vaihtaessaan tai eläkkeelle jäätyään vievät pitkän kokemuksensa ja henkilökohtaiset verkostonsa mukanaan. Yhteiset toimintatavat ja toimintakulttuuri muodostuvat alueellisella tasolla, kun keskeiset viranomaiset kohtaavat säännöllisesti ja tietoa jaetaan myös spontaanisti. Jotta moniviranomaisyhteistyö olisi tehokasta ja toimivaa, edellyttää se yhteisiä toimintaperiaatteita tai strategiaa sekä riittävää resursointia, kuten Norjan esimerkki

osoittaa. Muutoin on riskinä, että kukin viranomainen jatkaa omien velvoitteidensa hoitamista omissa siiloissaan.

Poliisin, rajaviranomaisten ja työsuojelutarkastajien lisäksi hyväksikäyttötilanteita voivat tunnistaa esimerkiksi terveys-, pelastus-, alkoholi- ja verotarkastajat, ammattiliittojen toimitsijat ja luottamusmiehet, sosiaalipalvelujen ja terveydenhuollon henkilöstö, järjestöjen ja maahanmuuttajien tukiryhmien edustajat, maahanmuutto- ja lupaviranomaiset, rekrytointi- ja henkilöstöpalveluyritysten, muiden yritysten ja julkisten hankkijoiden edustajat sekä yksityiset kansalaiset. Jotta moniviranomaisyhteistyö saadaan vahvemmalle pohjalle, on ensisijaista koota yhteen keskeisimmät viranomaistoimijat – työsuojelu, poliisi ja verotaja – yhteisen toimintamallin alaisuuteen.

## Suositukseset

- Tulee laatia ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjumisen toimenpideohjelma, johon sisältyy moniviranomaisyhteistyön rakenteiden perustaminen ja jossa käydään läpi konkreettiset toimet koskien tiedonvaihtoa, toimivaltuuksia ja alueellista yhteistyötä, ml. muiden keskeisten toimijoiden kanssa tehtävä yhteistyö.
- Työsuojelun, poliisin ja verottajan systemaattista ja rakenteellista yhteistyötä ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjumiseksi tulee edelleen vahvistaa alueellisella tasolla kokoamalla työvoiman hyväksikäytön vastaista työtä tekevien keskeisten toimijoiden edustajat työskentelemään yhdessä samoihin tiloihin. Tätä voidaan testata pilotinomaisesti Etelä-Suomessa. Esimerkiksi Helsingin poliisilaitoksella toimivaan ihmiskauppayksikköön olisi mahdollista lähettää työsuojelun ja verottajan edustajat ja näin tiivistää operatiivista viranomaisyhteistyötä. Yhteistyön onnistuminen edellyttää yhteisten toimintaperiaatteiden luomista, jotta yhteistyö sujuu käytännössä.
- Moniviranomaisyhteistyön vahvistaminen vaatii myös käytännön koordinaatiota ja resursseja. Koordinaatiota tarvitaan niin yksittäisten viranomaisten sisällä kuin moniviranomaisyhteistyön puitteissa. Molemmissa tapauksissa koordinaatio edellyttää nimettyjä henkilöitä, jotka ymmärtävät työperäisen hyväksikäytön ilmiön eri näkökulmia, ja joiden työnkuvaan selkeästi kuuluu työperäiseen hyväksikäyttöön puuttuminen. Tällaiset nimetyt moniviranomaiskoordinaatiosta vastaavat henkilöt tulee nimetä etenkin työsuojelun alaisuuteen, jokaiselle työsuojelun vastualueelle.
- Yhteistyötä on syytä tehdä myös kansainvälisesti sekä lähimaiden että ulkomaista työvoimaa lähettävien maiden kanssa esimerkiksi tiivistämällä eri maiden työsuojeluviranomaisten välistä yhteistyötä ja järjestämällä säännöllisiä

tapaamisia. Uusi Euroopan työsuojeluviranomainen (European Labour Authority ELA) tarjonnee yhteistyölle uusia ja konkreettisia muotoja.

- Eri tarkastusviranomaisten ja muiden toimijoiden tietoisuutta työperäisestä hyväksikäytöstä tulee lisätä tarjoamalla heille koulutusta ja tietoa siitä, miten epäilyttävissä tapauksissa tulisi menetellä.
- Valtion uudet monipaikkaisuuden edistämistä koskevat linjaukset ja toimintastrategian uudistamishanke voivat jatkossa helpommin mahdollistaa sen, että eri viranomaiset istuvat fyysisesti samoissa toimipisteissä esimerkiksi muutamana päivänä viikossa.

## 12.2 Yhteistarkastuksien määrän lisääminen

Useassa tarkastelemassamme maassa tuotiin esiin eri viranomaisten tekemät yhteistarkastukset hyvänä käytäntönä. Yhteistarkastukset mahdollistavat sen, että samalla kertaa viranomaiset voivat havaita sekä työntekijöiden oikeuksiin kohdistuvia rikkeitä/rikoksia että verotuksen virheitä/rikoksia, sekä mahdollisia muita rikkeitä/rikoksia. Haastattelemamme brittiläiset, hollantilaiset ja belgialaiset asiantuntijat mainitsivat myös EMPACT Action Days -yhteistarkastusviikot hyvänä käytäntönä. Silloin eri Euroopan maissa viranomaiset tekevät yhteistarkastuksia tietyille ennakoon valituille aloille. Tätä kautta on tunnistettu paljon uusia mahdollisia hyväksikäyttö- ja ihmiskauppatapauksia, ja myös tapauksia, joihin liittyy hyväksikäyttöä useissa eri kohdemaissa.

Suomessa Kuopion malli, eli tehostettu viranomaisyhteistyö marjatilojen yhteistarkastuksissa kesältä 2019 toimii hyvänä esimerkkinä suunnitelmallisesta ja rakenteellisesta yhteistarkastustoiminnasta. Poliisi sekä työsuojelu- ja veroviranomaiset loivat yhdessä yhteistyömallin marjatilaille suunnattuihin tehostettuihin valvontatarkastuksiin. Tarkastuksiin osallistuivat myös pelastus- ja elintarvikeviranomaiset. Tarkastukset kohdistuivat tiloihin, jotka oli valittu kohteiksi viranomaisten ennakoanalyysin perusteella, ja joilla työskenteli paljon ulkomaalaistaustaista kausityövoimaa. (Ylinen ym. 2020, 18.)

### Suosituks

- Työsuojelun, poliisin ja veroviranomaisten tulee luoda yhteinen malli yhteistarkastusten toteuttamiseksi. Valvontatapahtumien hyvä valmistelu vaatii taustatyötä ja yhteisten toimintatapojen mallinnusta, jotta yhteiset valvontatapahtumat olisivat mahdollisimman tehokkaita. Kuopion malli osoitti, että roolien, toimivaltuuksien ja tiedonvaihdon mahdollisuuksien ja rajoitusten läpikäyminen etukäteen on olennaista onnistuneelle yhteistarkastukselle. Yhteistarkastusten läpivieminen eri puolilla maata edellyttää siten prosessien

yhtenäistämistä. Sisäministeriön rahoittamassa ”Moniviranomaistoiminnan suunnitelmallista johtamista tukevat toimintamallit” -hankkeessa on tarkoitus nimenomaan edelleen kehittää toimialakohtaisia toimintamalleja ja luoda yhtenäisiä menettelytapoja yhteistarkastuksille. On odotettavissa, että ko. hanke tuottaa vuoden 2022 aikana konkreettisia ehdotuksia toimintamalleista.

- Kun yhteistarkastus kohdistuu kohteeseen, jossa työskentelee ulkomaalais-taustaisia työntekijöitä, tulee viranomaisten käyttää tulkkausta tarkastustilanteissa. Kunkin viranomaisen tulee siten vahvistaa viranhaltijoiden tietoisuutta tulkkauksen tarpeellisuudesta sekä varmistaa tulkkauksen käyttö.
- Suomi on osallistunut eurooppalaisiin yhteistarkastusviikkoihin, mutta KRP:n koordinaatiota näiden osalta tulee vahvistaa, jotta valvontatapahtumien kohdennus ja teemat ovat Suomen näkökulmasta mahdollisimman relevantteja ja toimivia.

## 12.3 Tiedonvaihdon tiivistäminen

Hyvän ja toimivan moniviranomaisyhteistyön yksi keskeinen edellytys on toimiva tiedonvaihto eri viranomaisten kesken. Tämä mahdollistaa eri toimijoiden oman toimivallan ja asiantuntemuksen hyödyntämisen tapauksissa, joissa on syytä epäillä ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä. Tekemissämme asiantuntijahaastattelussa kävi ilmi, että samoissa tiloissa toimiminen helpottaa ja nopeuttaa tiedonvaihtoa ja tekee siitä organaisempaa. Myös yhteyshenkilöiden nimeäminen on tärkeää, sillä joskus toimimattoman tiedonvaihdon syynä voi olla se, etteivät viranomaiset tiedä keneen he ottaisivat yhteyttä jakaakseen tietoa. Salassa pidettävien asioiden vuoksi ilmiötasolla tehtävä tiedonvaihto on helpompaa kuin yksilötasolla tehtävä.

Norjassa moniviranomaisyhteistyötä on viime aikoina vaikeuttanut tiukka GDPR-tulkinta, jonka perusteella viranomaiset eivät enää voi jakaa tietoja samaan tapaan kuin ennen. Onnistunut moniviranomaisyhteistyö edellyttää kuitenkin tiedonvaihtoa. Suomessa on syytä arvioida, millaista tietoa viranomaiset voivat toimivaltuksiensa puitteissa jakaa. Lisäksi on arvioitava, onko toimivaltuuksia syytä muuttaa, jotta keskeisillä viranomaisilla on riittävät tiedonsaantioikeudet. Norjassa kävi myös ilmi, että viimeaikaiset muutokset poliisilain tulkintaan vaikeuttavat tiedonvaihtoa ja estävät ainakin toistaiseksi poliisin osallistumisen tarkastuskäynneille. Poliisilain mukaan poliisi voi keskeyttää lain rikkomisen, mutta tämän on tulkittu tarkoittavan lähinnä järjestyshäiriöitä. Tulkinnan mukaan esimerkiksi työympäristö- ja verorikokset jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle. Haastateltaviemme mukaan poliisin osallistuminen tarkastuskäynnille edellyttää tätä nykyä kirjallista pyyntöä työsuojelutarkastajilta, mutta tällaisia pyyntöjä ei toistaiseksi ole juurikaan tehty.

## Suosituks

- Jotta työperäistä hyväksikäyttöä voidaan tehokkaasti torjua, tulee varmistaa, selkeyttää ja vahvistaa eri viranomaisten keskinäisiä tiedonsaantioikeuksia, esimerkiksi verottajan, työsuojeluviranomaisten, poliisin jne. välillä, huomioiden tietosuojalainsäädännön asettamat mahdolliset rajoitukset. Viranomaisten yhteistyömahdollisuuksia on parannettava edelleen ja viranomaisten tiedonsaantioikeuksia on tarvittaessa muutettava.
- Tiedonvaihdon vahvistamiseksi työsuojeluviranomaiset tulee sisällyttää Laikiin henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020).
- Työsuojelun yhteistyötä ja tiedonvaihtoa verottajan riskiprofilointia tekevien ammattilaisten sekä poliisien kanssa tulee vahvistaa. Tällä hetkellä työsuojelulla ei ole oikeutta ilmoittaa yksityishenkilöiltä saamistaan vihjetiedoista verottajalle, vaan ainoastaan poliisille.
- Alueellisella tasolla eri viranomaisiin – kuten poliisiin, työsuojeluun ja veroviranomaiseen – tulee nimetä yhteyshenkilöitä, joiden vastuualueelle kuuluu tiedonvaihto ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ja ihmiskaupan osalta.

## 12.4 Proaktiivinen tiedonkeruu ja riskien arviointi

Koska viranomaisresurssit ovat usein hyvin rajalliset, on valvontaa ja tarkastuksia syytä kohdentaa niille aloille, kohteisiin ja paikkoihin, joilla työvoiman hyväksikäytön riskit ovat suurimmat. Tähän prosessiin kuuluu kiinteästi tiedon kerääminen ja yhdistäminen eri rekistereiden pohjalta sekä vihjetiedon kerääminen kentältä ja/tai toisilta viranomaisilta ja muilta toimijoilta, kuten järjestöiltä, ammattiliitoilta ja yksittäisiltä kuluttajilta esimerkiksi verkkopohjaisella vihjetietolomakkeella. Riskianalyysiin perustuvassa kohdennetussa toiminnassa tulisi kuitenkin säilyttää mahdollisuus ad hoc-pohjaiselle toiminnalle, sillä tapauksia voi tulla ilmi myös sellaisilta aloilta, joilla riskiä ei ole pidetty suurena tai riskejä ei ole vielä tunnistettu.

Belgiassa NSSO tekee riskianalyysyjä ja tiedonlouhintaa. Ns. Dolsis-alusta auttaa tunnistamaan sektoreita ja yrityksiä, joissa riski pimeälle työlle tai konkurseille on suuri. Haastattelviemme mukaan proaktiivista toimintaa voisi kuitenkin olla vielä enemmän, ja esimerkiksi sosiaalisessa mediassa vapaasti saatavilla olevaa tietoa tulisi käyttää tehokkaammin. Iso-Britanniassa etenkin Gangmasters and Labour Abuse Authority (GLAA) tekee proaktiivista tiedonkeruuta. GLAA:ssa on tiedonkeruuseen erikoistunut osasto, sekä vakiintuneet käytännöt riskiarvioinnin ja siihen perustuvan tutkinnan suhteen. Alankomaissa käytössä on viranomaisten yhteisrekisteri SUWI-net, johon kerättyjen tietojen pohjalta työsuojeluviranomainen voi tehdä riskiarviointia sekä suunnitella ja kohdentaa tarkastuksia.

Sudenkuoppana voi olla perustuslain ja Euroopan unionin ihmisoikeussopimuksen vastainen etninen profilointi sekä GDPR-asetuksen ja tietosuojalainsäädännön tiukka tulkinta.

Kaikissa selvityksen kohteena olleissa maissa haastattelemamme asiantuntijat tunnistivat kehittämisalueita liittyen proaktiiviseen tiedonkeruuseen ja riskien arviointiin. Haastattelemamme belgialaisviranomaiset kertoivat vuonna 2021 (testi)käyttöön otetusta työkalusta, joka käyttää tiedonlouhintakeinoja ennakoivan analyysin tekemiseen. Työkalu käy läpi tapauksista kerättyä tietoa ja etsii niistä työnantajaa koskevia asioita, jotka on tunnistettu indikaattoreiksi työperäisestä hyväksikäytöstä.

## Suosituksat

- Kunkin viranomaisen tulee kehittää proaktiivista tiedonkeruuta ja riskimallintamista tarkastusten kohdentamiseksi ja työvoiman hyväksikäytön paljastamiseksi. Tiedonkeruuta tulee tehdä kussakin keskeisessä viranomaisessa, mutta tiedon tehokas jakaminen edellyttää yllä mainittua tiedonvaihdon rakenteiden ja toimivaltuuksien kehittämistä. Tarvitaan myös jokin viranomaisen ottamaan vastuu riskimallintamisen koordinoinnista. Tämä tehtävä soveltuu esimerkiksi KRP:lle, jossa esimerkiksi rahanpesun selvittelykeskus jo tuottaa vastaavanlaista analyysitoimintaa rahanpesun osalta.
- Työsuojelulle kertyy huomattavasti ruohonjuuritason tietoa hyväksikäytön indikaattoreista ja riskikohteista. Työsuojeluun tulee siten perustaa vihjetieto-/riskiprofilointiyksikkö, joka systemaattisesti kerää kertyvää tietoa, ja sen perusteella arvioi, mille aloille ja mihin kohteisiin valvontaa tulisi keskittää.
- Belgian ja Alankomaiden esimerkin mukaisesti Suomessa tulee kehittää tiedonlouhintaa eli automaattisia tai puoliautomaattisia tilastollisia menetelmiä, joilla oleellinen tieto siivilöidään suuresta joukosta rekisteriaineistoja ja muuta dataa, ja sen pohjalta tunnistetaan riskikohteita. Lisäksi tulee edelleen harkita yhteisrekisterien kehittämistä tehokkaamman tiedonvaihdon mahdollistamiseksi etenkin poliisin, työsuojelun ja verottajan välille.

## 12.5 Työsuojelun roolin vahvistaminen

Selvityksen tulosten pohjalta on selvää, että työsuojeluviranomaisten toiminta ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjumiseksi on erittäin tärkeää. Työsuojeluviranomaisten toimivalta, työtavat ja rakenne vaihtelevat kuitenkin varsin paljon eri Euroopan maissa. Esimerkiksi Belgiassa ja Alankomaissa työsuojelulla on erillinen mandaatti jopa tutkia työperäiseen ihmiskauppaan liittyviä tapauksia, tosin syyttäjä toimii näissä tapauksissa tutkinnanjohtajana ja työsuojelu tekee tarvittaessa tiivistä yhteistyötä myös poliisin kanssa.

Alankomaissa työsuojelulla on mahdollisuus tehdä tarkastuksia myös yksityisiin kotitalouksiin, mikäli on syytä epäillä hyväksikäyttöä.

Iso-Britanniassa työsuojeluviranomaiseen rinnastuvia viranomaisia on useita, jotka kaikki valvovat hieman eri asioita. Näistä tärkein ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjumisen näkökulmasta on kuitenkin Gangmasters and Labour Abuse Authority (GLAA), joka torjuu ja tutkii työperäistä hyväksikäyttöä Englannissa ja Walesissa. GLAA:lla on laaja mandaatti ja mahdollisuus käyttää tiedustelu- ja data-analytiikkaa toimintansa tukena. GLAA myös myöntää lisenssejä maatalous- ja tuoretuotantoaloilla toimiville rekrytointiyrityksille. Muita valvontaviranomaisia ovat mm. vero- ja tulliviranomaisessa toimiva minimipalkkatiimi (HMRC NMW), työterveys- ja turvallisuusviranomainen, jonka kontolle kuuluvat mm. työaika rajoitukset (HSE), sekä työnvälitystoimistoja ja vuokratyöfirmoja valvova tarkastaja (EAS). Iso-Britanniaan verrattuna Ruotsissa taas on hyvin suppea viranomaispohjainen tarkastustoiminta. Ruotsin työsuojeluviranomaisen puutteellinen mandaatti tarkistaa työsuhteen ehtoja, kuten palkkoja, suorastaan haittaa työvoiman hyväksikäyttöön puuttamista, eikä ammattiliittojen harjoittama ulkomaalaisten työntekijöiden työsopimusten ja -ehtojen valvonta ole riittävää.

Norjassa työsuojelutarkastajat ovat koronapandemian aikana tarkastaneet myös asuinoloja koronarajoitusten noudattamisen varmistamiseksi ja ovat voineet määrätä sanktioita, jos karanteeniolot eivät ole olleet tarpeeksi turvalliset. Belgiassa asuntoja voidaan tarkastaa ns. slum landlord -lainsäädännön perusteella, mikäli on syytä epäillä, että vuokranantajat toimivat epärehellisesti tai veloittavat asumisesta ylihintaa.

## Suosituksukset

- Työsuojelun tulee priorisoida ihmiskaupan ja työvoiman hyväksikäytön torjuntaa entistä voimakkaammin. Teema tulee huomioida myös tulosoajauksessa, sillä riskialueille kohdistuvat tarkastukset vievät todennäköisesti enemmän aikaa ja resursseja kuin tavalliset tarkastukset.
- Työsuojelun eri vastuualueille – eli eri puolille maata – tulee nimetä ihmiskaupan vastaista toimintaa ja tiedonvaihtoa koordinoivat henkilöt.
- Kaikki työpaikoilla käyvät tarkastajat tulee kouluttaa ihmiskaupan ja työvoiman hyväksikäytön tunnusmerkeistä.
- Työsuojeluviranomainen valvoo vuoden 2021 aikana Etelä-Suomen alueella yksityisiä kotitalouksia, joihin on palkattu ulkomainen työntekijä kotitaloustyöhön. Valvonnan tavoitteena on torjua työperäistä hyväksikäyttöä. Valvonta on kuitenkin kirjallista, eli kohdistuu työnantajien toimittamiin kirjallisiin tietoihin. Työsuojelulla tulee olla mahdollisuus tehdä myös fyysisesti tarkastuksia yksityisissä kodeissa esimerkiksi kotiapulaisten ja kotisairaanhoidotyötä



tekevien osalta. Parantaakseen kotona tehtävän työn valvontaa tulee har-  
kita lain työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta  
(20.1.2006/44) 9 §:n muuttamista niin, että epäily ihmiskaupasta katsotaan  
vaaraksi työntekijän hengelle tai aiheuttavan olennaisen haitan tai vaaran hä-  
nen terveydelleen.

- Ulkomaisten työntekijöiden asumisolosuhteiden tarkistamisesta ei varsinaisesti vastaa mikään taho tällä hetkellä. Tulee selvittää, voisiko työsuojelulla olla tässä rooli ja/tai selvittää miten ja mille taholle työsuojelu voi ohjata tapauksia, joissa on syytä epäillä, että työntekijöiden asumisolosuhteisiin liittyy epäkohtia. Oli tarkastava viranomainen mikä tahansa, tulee varmistaa, että asuinoloja koskevat tiedot menevät vähintään työsuojelun tietoon ja työsuojelun tarkastusraportin liitteeksi, sekä edelleen poliisille tutkittavaksi, jos tälle on aihetta.
- Työsuojelupäivystyksen tulee tarjota palvelua ruotsin ja englannin lisäksi myös ainakin venäjäksi. Myös tulkkien käyttöä tarkastuksilla ja asiakaspalvelutilanteissa tulee vahvistaa.
- Työsuojeluun tulee jatkossa rekrytoida lisää ulkomaalaistaustaisia tarkastajia ja/tai yhteyshenkilöitä.

## 12.6 Poliisin erikoistuminen ja tietoisuuden lisääminen

Norjassa, Belgiassa, Alankomaissa, Iso-Britanniassa ja Ruotsissa on poliisin ihmiskaupaan erikoistuneita kansallisia ja/tai alueellisia yksiköitä, joiden on koettu merkittävästi parantaneen ihmiskauppatapausten tutkintaa ja lisänneen poliisin tietoisuutta ihmiskaupasta ja sen linkeistä työvoiman hyväksikäyttöön. Työvoiman hyväksikäyttöä tutkitaan myös muissa poliisin yksiköissä ja onkin tärkeää, että erityisesti kentällä töitä tekevät poliisit ja ne henkilöt, jotka ottavat vastaan rikosilmoituksia, ovat tietoisia ilmiöstä ja voivat ohjata uhrin palveluiden piiriin.

Haastattelemamme asiantuntijat mainitsivat, että useissa tapauksissa työvoiman hyväksikäyttöön liittyvien tapausten tutkinta-ajat ovat hyvin pitkiä, mikä edelleen vaikeuttaa näytön saamista. Pahimmillaan hyväksikäytön uhri on saattanut poistua maasta omasta tahdostaan, tai hänet on karkotettu esimerkiksi luvattoman työskentelyn vuoksi, eikä kukaan ole prosessin aikana ottanut selvää missä olosuhteissa tai ehdoilla työ on tehty. Myös Suomessa on havaittu, että jos ihmiskaupan sijaan rikosilmoitus on kirjattu aluksi eri nimikkeellä, esimerkiksi kiskonnantapaisesta työsyrynnästä, on tutkinnan aloitus joissain tapauksissa viivästynyt esimerkiksi puutteellisen osaamisen tai vähäisten resurssien vuoksi. Tämä aiheuttaa mahdollisesti myöhemmin suuria haasteita, varsinkin jos kysymys on vakavammasta rikoksesta, kuten ihmiskaupasta. (Ylinen ym. 2020, 58.)

Askel oikeaan suuntaan työperäisen hyväksikäytön vastaisessa työssä on ollut poliisin kansallisen ihmiskauppatutkintayksikön perustaminen ja alueellisten vastuuhenkilöiden nimeäminen poliisissa vuoden 2021 alusta. Vaikka poliisien erikoistumista tulee lisätä, pitäisi myös koko poliisivoimien koulutusta aiheesta lisätä työperäisen hyväksikäytön uhrien yhdenvertaisen kohtelun takaamiseksi sekä asiaan syöllistyneiden vastuuseen asettamiseksi.

## Suosituksat

- Tutkinnanjohtajien, tutkijoiden sekä kenttä- ja järjestyspoliisien tietoisuutta työvoiman hyväksikäytöstä ja ihmiskaupan tunnusmerkistöistä tulee edelleen parantaa. Ihmiskauppa ja työvoiman hyväksikäyttö tulee sisällyttää poliisin perus- tai täydennyskoulutukseen yhtenä teemana.
- Rikosilmoitusten esiselvitysprosessia tulee kehittää poliisilaitoksilla, jotta esitutkinnat saadaan käyntiin nopeammin ja relevantit tapaukset tunnistetaan ja kirjataan järjestelmään oikein.
- Oikeusasiamiehellä on parhaillaan käynnissä selvitys ihmiskauppatutkintoihin liittyvistä ongelmista, joka tullee antamaan poliisille lisäohjeistusta esitutkin-  
tojen laadun parantamiseksi.
- Keskusrikospoliisiin tulee nimetä poliisin ihmiskaupakoordinaattori, joka toimisi kansallisena yhteyspisteenä. Tähän yhteyteen olisi edelleen mahdollista lähettää muiden viranomaisten koordinaatiosta vastaavia edustajia, esimerkiksi työsuojelun ja verottajan edustajat (esim. osa-aikaisesti) vahvistamaan strategista yhteistyötä ihmiskaupan ja työperäisen hyväksikäytön torjumiseksi.
- Poliisin, työsuojelun ja verottajan yhteistyötä tulee edelleen lisätä alueellisesti. On tärkeää, että poliisi tekee myös tiivistä sidosryhmäyhteistyötä järjestöjen ja ammattiliittojen sekä muiden kolmannen sektorin toimijoiden sekä sosiaali- ja terveystieteiden ja muiden tarkastusviranomaisten kanssa. Rikosuhripäivystyksen koordinoimat alueelliset ihmiskauppaverkostot ovat yksi keino lisätä vuoropuhelua eri toimijoiden kanssa ja auttavat muodostamaan mahdollisimman laajan kuvan paikallisesta toimintaympäristöstä ja ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön uusimmista trendeistä.
- Poliisiin tulee jatkossa rekrytoida lisää kielitaitoisia ja/tai ulkomaalaistaustaisia henkilöitä ja/tai yhteyshenkilöitä, joita voitaisiin hyödyntää erilaisissa asiakaspalvelu- tai tarkastustilanteissa.

## 12.7 Ammattiliittojen roolin vahvistaminen

Ammattiliitoilla on tärkeä rooli ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjumiseksi. Ammattiliittojen toimitsijat voivat tunnistaa hyväksikäyttöön viittaavia tilanteita tai saada vihjetietoa, jotka voivat myös edellyttää yhteydenottoa poliisiin tai työsuojeluviranomaisiin. Haastattelemamme asiantuntijat eri maista kertoivat erilaisia esimerkkejä siitä, miten ammattiliitot voisivat puuttua ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttöön tehokkaammin. Moni ulkomainen työntekijä ei kuulu ammattiliittoon, eikä siten suoraan voi nauttia jäsenille kuuluvista oikeuksista, kuten oikeudellisesta neuvonnasta. Useassa maassa ammattiliitot auttavat kuitenkin siirtotyöläisiä ja ulkomaisia työntekijöitä esimerkiksi tarjoamalla neuvontapalveluita myös ei-jäsenille.

Esimerkiksi Ruotsissa ammattiliittojen keskusliitot LO, TCO ja SACO sekä muutamat muut ammattiliitot auttavat työperäisen hyväksikäytön uhreja ylläpitämällä paperittomien siirtolaisten neuvontapistettä. Neuvontapisteen kautta paperittomat voivat saada ammattiliitoilta tietoa ja neuvoa ajaakseen oikeuksiaan työmarkkinoilla. Neuvontapisteessä työskentelee kuitenkin vain muutama ihminen, eli se ei vastaa todellista, suurempaa tarvetta.

Haastateluissamme esiin nousi Alankomaiden ammattiliittojen joukkokanteoikeus hyvänä käytäntönä. Haastateltavat mainitsivat joukkokanteen eduiksi oikeuskäytännön kerrottamisen ja aiheen esiintuomisen, työntekijöiden anonymiteetin säilyttämisen oikeuskäsittelyn aikana, sekä tulevien työntekijöiden mahdollisuuden vedota aiempaan oikeustapaukseen palkkoja vaatiessaan. Joukkokanteita on Alankomaissa käytetty onnistuneesti tapauksissa, joissa ulkomaalaisia työntekijöitä on hyväksikäytetty esimerkiksi kuljetusalalla. Anonyymiä joukkokannetta ja (omilla nimillään) asianomistajina toimivien työntekijöiden palkkavaateita voidaan käsitellä rinnakkain, ja myös joukkokanteeseen osallistuville työntekijöille voidaan vaatia korvauksia.

### Suosituks

- SAK:n ylläpitämän maahanmuuttajien työsuhdeneuvonnan<sup>67</sup> toiminnan vahvistaminen ja vakiinnuttaminen on tärkeää. Palvelua tulee olla mahdollista saada monella eri kielellä ja sitä pitää markkinoida laajemmin myös alueellisesti.
- Ammattiliittojen alueellisia luottamushenkilöitä ja toimitsijoita tulee kouluttaa työperäisestä ihmiskaupasta, hyväksikäytöstä ja sen torjunnasta.

<sup>67</sup> <https://www.sak.fi/yhteystiedot/maahanmuuttajien-tyosuhdeneuvonta> Viitattu 12.7.2021.

Koulutuksessa tulee avata, mitä ihmiskauppa on ja käydä läpi uhrien tunnistaminen, mitä luottamushenkilöt ja toimitsijat voivat tehdä ja mihin ohjata uhrin.

- Ammattiliittojen ja viranomaisten välistä yhteistyötä tulee vahvistaa esimerkiksi alueellisissa verkostoissa ja järjestämällä säännöllisiä yhteistyöpalaveriteita. Ammattiliittojen toimijoilla voi olla tärkeää vihjetietoa tai muuta tietoa hyväksikäytön trendeistä, jota voitaisiin käyttää viranomaistarkastusten kohdentamisessa hyväksi.
- Alankomaiden esimerkin mukaisesti tulee harkita ammattiliittojen joukkokanneoikeutta etenkin ulkomaalaistaustaisten työntekijöiden oikeuksien edistämiseksi. Kanneoikeus sopii etenkin sellaisiin tapauksiin, joissa ulkomaalaistaustaiset henkilöt eivät ole liiton jäseniä, mutta kyse on merkittävästä tai rakenteellisesta työvoiman hyväksikäytöstä tai alipalkkauksesta, jonka uhriksi on joutunut usea ulkomaalaistaustainen työntekijä ja jonka liitto arvioi riittävän merkittäväksi tapaukseksi. Kanneoikeus voidaan rajata ulkomaan kansalaisuutta oleviin työntekijöihin ja ehtona olisi, että uhreja on esimerkiksi enemmän kuin kolme, ja hyväksikäyttö olisi jatkunut vähintään kuukauden ajan. Tätä ehdotusta voi aluksi pilotoida, jotta voidaan kokeilla, miten kanneoikeus toimii käytännössä.

## 12.8 Ulkomaisten työntekijöiden tietoisuuden lisääminen oikeuksistaan

Kaikissa maissa kävi ilmi, että ulkomaisilta työntekijöiltä puuttuu tietoa omista oikeuksistaan työelämässä. He eivät usein tiedä esimerkiksi mikä on työehtosopimuksen tai minimipalkkalain perusteella kohdemaassa maksettava minimipalkka, tai mistä voi hakea apua tai neuvoa, kun kohtaa ongelmia. Tämä mahdollistaa työntekijöiden hyväksikäytön ja vaikeuttaa avun hakemista. Tilanne on sama Suomessakin, mikä on tullut ilmi lukuisissa aiemmissa selvityksissä.

### Suositukses

- Ulkomaalaistaustaisten työntekijöiden, ml. kausityöntekijöiden tietoisuutta omista oikeuksistaan tulee parantaa jakamalla tietoa eri kielillä jo maahantulon yhteydessä, työluvan myöntämisen aikana sekä itse työpaikoilla. Tietoa tulee jakaa myös verkossa ja matkapuhelimen kautta.

- Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että työntekijöille jaettava tieto on ymmärrettävää, oikeassa muodossa ja saatavilla monella eri kielellä eri formateissa ml. videot. Rikosuhripäivystys aloitti kesällä 2021 kausityöntekijä-neuvonnan venäjäksi ja englanniksi, mutta vastaava ulkomaalaisille työntekijöille suunnattu kansallinen palvelu tulee saattaa ympärivuotiseksi palveluksi.

## 12.9 Työvoiman hyväksikäytön uhrien oikeuksien vahvistaminen

Monissa maissa vakavaan työperäiseen hyväksikäyttöön liittyviä tapauksia ei välttämättä käsitellä ihmiskauppanimikkeellä vaan erilaisina työ- ja sosiaalirikoksina tai -rikkeinä. Tämä vaikuttaa suuresti hyväksikäytön uhrien tilanteeseen, sillä ihmiskaupan uhreilla on kansainvälisten sopimusten ja kansallisen lainsäädännön perusteella oikeus erityispalveluihin, joihin pelkän ”työrikoksen” uhri ei ole oikeutettu. Kaikissa selvityksen maissa havaittiin ongelmia työvoiman hyväksikäytön uhrien oikeuksien toteutumisessa.

Suomessakaan rajanveto ihmiskaupan ja muiden rikosnimikkeiden, kuten kiskonnantapaisen työsyrynnän välillä ei ole aina helppoa. Rikosvastuun toteutumiseksi ja uhrien oikeuksien edistämiseksi on kuitenkin tärkeä tutkia ihmiskaupaan viittaavia tapauksia ihmiskauppa-nimikkeellä ja ohjata uhrit ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Jos tapauksessa ei ole ihmiskaupaan viittavia piirteitä, tulisi työvoiman hyväksikäytön uhri ohjata esimerkiksi Rikosuhripäivystyksen, muiden järjestöjen tai ammattiliittojen tarjoaman avun piiriin.

### Suosituksat

- Työperäisen hyväksikäytön uhreille tulee taata mahdollisuus jäädä Suomeen rikosprosessin ajaksi, vaikka hyväksikäyttöä ei tutkittaisikaan ihmiskauppana tai nimike muuttuisi ihmiskaupasta esimerkiksi kiskonnantapaiseksi työsyrynnäksi.
- Oikeusministeriön tulee selvittää, voisiko lakia oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997) muuttaa niin, että kiskonnantapaisen työsyrynnän ja työsyrynnän uhreilla olisi oikeus (maksuttomaan) oikeusapuun. Oikeusaputoimistojen tietoisuutta ilmiöstä tulee myös vahvistaa.
- Työperäisen hyväksikäytön uhreja auttavien järjestöjen rahoitus on turvattava, jotta uhrit voivat hakea apua ja neuvoa järjestöjen matalan kynnyksen palveluista.

## 12.10 Hyväksikäytöstä ilmoittamisen helpottaminen

Vaikka suuri osa työvoiman hyväksikäytön uhreista on Suomessa oleskeluluvalla, esimerkiksi Alankomaissa ja Belgiassa suuri määrä uhreista on työskennellyt maassa ilman työlupaa tai ilman, että he ovat EU-kansalaisina rekisteröityneet kyseiseen maahan. Etenkin paperittomien työntekijöiden tilanne on hyvin hankala, sillä mikäli he ilmoittavat työperäisestä hyväksikäytön viranomaisille, on suuri riski, että he joutuvat poistetuksi kohdemaasta. Edelleen tulisi varmistaa, että työsuojelutarkastuksissa ja muissa työpaikoille suuntautuvissa yhteistarkastuksissa tai valvontatapahtumissa priorisoidaan ulkomaalaisvalvonnan sijasta työehtojen toteutumisen valvomista.

Haastattelemamme asiantuntijat eri maissa vahvistivat, että myös kohdemaassa työntekijän oleskeluluvalla oleskelevat ulkomaalaistaustaiset työntekijät pelkäävät kertoa kohtaanastaan hyväksikäytöstä ja syrjinnästä, koska siitä voi seurata työpaikan menettäminen, mikä edelleen voi johtaa työluvan menetykseen, mikäli henkilö ei saa uutta työtä. Suomessa tilannetta helpottanee tältä osin jatkossa ulkomaalaislain muutos, joka mahdollistaa työvoiman hyväksikäyttöä kohdanneelle henkilölle myönnettävän vuoden mittaisen oleskeluluvan uuden työpaikan etsimiseksi ilman alarajoitusta. Muutos tulee voimaan 1.10.2021. (TEM 17.6.2021.)

Hyvä käytäntö Suomesta on Helsingissä mahdollisuus Rikosuhripäivystyksen fasilitoimaan nimettömään keskusteluun ihmiskauppaan erikoistuneen poliisin kanssa. Keskustelussa ei kysytä uhrin oleskelulupastatusta tai työnantajaa, vaan annetaan tälle tietoa rikosilmoituksen tekemisestä, rikosprosessista ja muista tätä askarruttavista asioista. Vastaava käytäntö voitaisiin ottaa käyttöön joka puolella Suomea, sillä se todennäköisesti lisäisi luottamusta viranomaisiin ja madaltaisi kynnystä rikosilmoituksen tekoon. Belgiassa koko rikosprosessi on mahdollista toteuttaa anonyymina ja uhria on mahdollista kuulla myös pelkästään kirjallisesti.

### Suosituks

- Hyväksikäytöstä ilmoittamista tulee helpottaa ottamalla käyttöön myös muilla poliisilaitoksilla Helsingissä kehitetty toimintatapa, joka mahdollistaa Rikosuhripäivystyksen fasilitoiman nimettömän keskustelun uhrin ja poliisin välillä ennen mahdollisen rikosilmoituksen tekemistä.
- Suomessa olevalle laittomasti työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle voidaan myöntää Ulkomaalaislain 52d pykälän mukainen tilapäinen oleskelulupa, jos 1) hän on työtä tehdessään ollut alaikäinen tai hänen työntekoonsa liittyy erityistä hyväksikäyttöä osoittavat työolot, 2) hänen oleskelunsa Suomessa on perusteltua esitutinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi ja 3) hän

on valmis tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa epäiltyjen työnantajien kiinni saamiseksi, sekä 4) hänellä ei ole enää siteitä mahdollisiin rikoksesta epäiltyihin. Tämän pykälän soveltamista tulee tehostaa.

- Hyväksikäytön esiintuloa edistäisi myös se, että työsuojelun ei olisi välittömästi ilmoitettava poliisille/maahanmuuttovirastolle jos he kohtaavat maassa luvattomasti oleskelevan työntekijän, jonka tilanteessa esiintyy hyväksikäytön merkkejä. Valvontatapahtumien yhteydessä tulisi aina priorisoida työsuhteen ehtojen toteutumista puhtaan ulkomaalaisvalvonnan sijasta.
- Ulkomaalaislain 12. luvun 185 §:ää koskien ulkomaalaisrikkomusta tulee uudistaa siten, että sitä ei voi soveltaa niissä tapauksissa, joissa epäillään henkilön joutuneen työvoiman hyväksikäytön uhriksi. Tämä todennäköisesti myös madaltaisi hyväksikäyttöä kohdanneiden henkilöiden kynnystä kertoa kohtaamastaan hyväksikäytöstä poliisille ja tai työsuojeluviranomaisille.

## 12.11 Palkkasaataviin pääsyn vahvistaminen

Työperäisen hyväksikäytön uhrin suurimpana intressinä on useimmiten se, että hän saa itselleen kuuluvat palkkasaatavat. Erilaiset tehokkaat tavat palkkasaatavien vaatimiseen voivat myös toimia pelotteena epärehellisille työnantajille, sillä palkkasaavat ovat usein suurempia kuin mahdolliset sakot. Tässä selvityksessä tarkastelimme mm. Alankomaiden palkkoja koskevaa ketjuvastuulakia, sekä Viron työriitakomiteaa keinoina, joilla työntekijät voivat päästä kiinni palkkasaataviinsa. Selvityksen perusteella Alankomaiden malli ei ole täysin toimiva, sillä lakikokonaisuus on monimutkainen, tietoisuus palkkoja koskevasta ketjuvastuusta on puutteellinen, ja se edellyttää uhrilta itseltään suurta aktiivisuutta.

Viron työriitakomitea on perinteistä oikeusprosessia kevyempi tapa ratkoa työntekijän ja työnantajan välisiä kiistoja, kuten palkkariitoja. Komitean on pyrittävä käsittelemään kiista 45 päivän kuluessa siitä, kun se on päättänyt ottaa tapauksen ratkaistavakseen. Käsitteily on osapuolille maksuton ja mikäli toinen osapuolista on tyytymätön komitean päätökseen, asia voidaan viedä oikeuteen. Iso-Britanniassa puolestaan työntekijä voi nostaa esimerkiksi alipalkkausta koskevan kanteen työtuomioistuimessa, mutta siellä käsittelyajat ovat melko pitkiä. Sekä Virossa että Iso-Britanniassa kiistoja voidaan selvittää myös sovittelumenettelyn avulla. Belgiassa työnantajan jäädessä kiinni luvattoman työvoiman käytöstä oletetaan, että työsuhde on jatkunut vähintään kolmen kuukauden ajan jollei toisin todisteta, ja työntekijä on näin ollen oikeutettu kolmen kuukauden palkkaan. Tällöin ei voida soveltaa rikoslakia, mutta käytäntö toimii tilanteissa, joissa kyse on pelkästä alipalkkauksesta.

Verohallinnon alipalkkausta koskevan selvityksen (2020) mukaan moni alipalkkaustapaus Suomessa jää vaille tuomioistuinkäsittelyä joko poliisin tekemän esitutinnan rajoittamispäätöksen tai syyttäjän syyttämättäjäättämispäätöksen takia. Työsyrynnän nimikkeellä

tuomituissa tapauksissa alipalkkauksen uhrin jäävät selvityksen mukaan lähes kokonaan ilman korvauksia, kun taas kiskonnantapaiseen työsyryntään syyllistyneille on pääsääntöisesti tuomittu maksettavaksi maksamattomien palkkojen määrä sekä joissain tapauksissa erillisiä kärsimyskorvauksia (Hautala 2020, 29). Tämän selvityksen tulosten perusteella tarvitsemme Suomeen uusia helpotettuja toimintatapoja, joilla voidaan turvata hyväksikäytön uhrien pääsy palkkasaataviinsa.

Työnantajasanktiodirektiivin mukaisesti Suomen työsopimuslain luvussa 11a määritellään, että jos laittomasti maassa oleskelevan työntekijän työnantaja on alihankkija, tämän välitön toimeksiantaja on velvollinen yhteisvastuullisesti alihankkijan kanssa maksamaan työntekijälle tämän erääntyneet palkkasaatavat, työaikalaisissa säädettyt lisä- ja ylityökorvaukset ja sunnuntaityön korotetun palkan, sekä vuosilomalaissa säädetyn vuosilomapalkan ja lomakorvauksen. Toimeksiantaja on yhteisvastuullisesti velvollinen myös seuraamusmaksusta ja palauttamiskustannuksista, mutta hän voi vaatia suorittamansa maksun takaisin alihankkijalta. Velvoitteet seuraamusmaksusta, palauttamiskustannuksesta sekä työntekijän saatavista poistuvat kuitenkin, jos työntekijä on esittänyt työnantajalle väärinnetyn oleskeluluvan tai muun oleskeluoikeuden antavan asiakirjan.

## Suosituksat

- Työnantajasanktiodirektiivin kansallista toimeenpanoa tulee täydentää siten, että paperittomien työntekijöiden palkkasaatavien maksamisesta tulee normaali käytäntö niissä tapauksissa, joissa on kyse pelkästään luvattoman työntekijän alipalkkauksesta, eli tapauksessa ei ole havaittavissa rikollista työvoiman hyväksikäyttöä. Belgian ja Alankomaiden mallin mukaisesti lähtökohtainen olettama voisi olla, että henkilölle tulee maksaa vähintään kolmen kuukauden palkka. Säännöksen muotoilussa tulee huomioida kaksoisrangaistavuuden kieltö.
- Työsuojelun, poliisin ja muiden hyväksikäytön uhreja kohtaavien tahojen tulee antaa työntekijöille laajemmin tietoa palkkaturvan käytöstä. Tulee myös harkita, voiko tietyissä tilanteissa joustaa kolmen kuukauden määräajasta, jonka sisään korvausta on haettava.
- Suomessa tulee harkita Viron työriitakomitean kaltaista elintä, joka käsittelee mm. palkkariidat nopeammin ja kevyemmin verrattuna rikos- ja riita-asioiden usein pitkittyneisiin ja lopputulokseltaan epävarmoihin prosesseihin. Menettelyssä tulee huolehtia siitä, että hyväksikäytön uhrilla on tosiasiallinen mahdollisuus esittää asiansa ja saada korvauksia, myös tilanteissa, joissa on itse jo poistunut maasta. Menettelytapa voisi koskea myös ulkomaalaisia luonnontuotekerääjiä, jotka ovat toimineet yksinyrittäjänä sopimussuhteessa monopoliasiakkaaseen.



## 12.12 Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön kriminalisoinnin vahvistaminen

Jokaisessa tarkastelun kohteena olleessa maassa nousi esiin se, että ihmiskaupan ja sen ns. rinnakkaisrikosten välinen etäisyys on suuri. Ruotsin henkilön hyväksikäyttö -nimike on yritys ratkaista ihmiskaupan korkea näyttökynnys. Selvityksen perusteella tämä ei toistaiseksi ole toteutunut. Belgiassa sen sijaan ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistön täyttyminen ei edellytä ihmiskaupan keinojen todentamista ja työperäinen hyväksikäyttö määritellään henkilön hyväksikäytöksi ihmisarvoa loukkaavissa olosuhteissa. Belgiassa ei myöskään edellytetä pakkotyön todentamista hyväksikäytön muotona. Suomen rikoslaissa oleva kiskonnantapainen työsyrintä on monella tapaa poikkeuksellinen nimike verrattuna selvityksen kohteena oleviin maihin. Vaikka nimike tarjoaa mahdollisuuden käsitellä ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä rikosoikeudellisen järjestelmän piirissä on sen haasteena syrjintäasetelman toteaminen; vastaavaa syrjintään perustuvaa lähestymistapaa työperäiseen hyväksikäyttöön ei tullut selvityksen kohteena olleissa muissa maissa ilmi.

Työsyrintäpykälän soveltaminen työvoiman hyväksikäyttötapauksissa on usein haastavaa. Niissä maissa, joissa on vähimmäispalkkaa koskeva lainsäädäntö, alipalkkausta on helppompaa sanktioida. Jos kyseessä ei ole ihmiskauppa, kiskonta, kiskonnantapainen työsyrintä, työsyrintä tai petos, on Suomessa alipalkkaukseen tällä hetkellä hyvin vaikea puuttua. Myös lievempiä tapauksia on syytä käsitellä oikeudellisesti, jotta voidaan estää hyväksikäytön eskaloituminen yhä vakavampiin muotoihin.

### Suosituks

- Vähimmäispalkan määrittäminen Suomen lainsäädännössä nykyistä yksiselitteisemmin voi edistää puuttumista myös lievempään alipalkkaukseen ja muihin vähäisempiin rikkomuksiin.
- Kiskonnantapaisen työsyrintän osalta tulee harkita rangaistusmaksimin nostamista ja rikoksen vanhenemisajan pidentämistä. Näin ko. rikoksen pelotevaikutus olisi suurempi, huomioiden sen, että rikoksesta annetut sakot ovat olleet useimmiten pieniä.
- Kiskonnantapaisen työsyrintärikoksen haasteena on se, että siinä on todennettava ns. syrintäperuste. Näin ollen tulee vahvistaa (törkeän) kiskonnantapaisen ja/tai petoksen käyttöä vaihtoehtoisena nimikkeenä työvoiman hyväksikäyttötapauksissa. Tämä vaatii koulutusta viranomaisille sekä mahdollisen yhteisen ohjeen laatimista poliisille ja syyttäjälle nimikkeen käytöstä. Törkeän kiskonnantapaisen ja myös petoksen ongelmana on kuitenkin se, etteivät ne nimikkeinä välttämättä sovellu kovin hyvin prosessiluonteiseen ja pitkäaikaiseen rikokseen, mitä työvoiman hyväksikäyttö usein on.

- Yksi keino puuttua työperäiseen hyväksikäyttöön olisi luoda täysin uusi rikosnimike, joka korvaisi kiskonnantapaisen työsyrynnän, ja jossa olisi korkeampi rangaistusmaksimi ja pidempi rikoksen vanhenemisaika. Syksyllä 2020 Elinkeinoelämän keskusliitto ehdotti uuden rikosnimikkeen ”kiskonta ja törkeä kiskonta työelämässä” lisäämistä lakiin. Toinen vaihtoehto olisi luoda uusi nimike ”työvoiman hyväksikäyttörikos”. Uuden mahdollisen kriminalisoinnin tarkoituksena olisi ratkaista nykyisen kriminalisoinnin edellyttämä syrjintäperuste sekä selkeämmin määritellä työperäinen hyväksikäyttö rikoksena työsyrynnän sijaan.
- Lisäksi tulee pohtia tulisiko työsuojelulla olla laajempi mandaatti jakaa tietoa eri viranomaisille, ml. poliisille, ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä koskevissa tapauksissa. Mallia voi ottaa verottajaa koskevasta laista verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (1346/1999). Vaihtoehtoisesti tulee harkita törkeän kiskonnin ja petoksen sisällyttämistä työsuojelun valvomiin rikoksiin, eli rikoksiin, joista työsuojelulla on ilmoitusvelvollisuus poliisille lain työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (20.1.2006/44) perusteella. Kolmas vaihtoehto on laajentaa työsuojeluviranomaisten ilmoitusvelvollisuutta siten, että viranomaisen voi oman harkintansa mukaan ilmoittaa työvoiman hyväksikäyttöön viittaavista tilanteista rikosnimikkeestä riippumatta.

## 12.13 Taloudellisten sanktioiden vahvistaminen

Haastattelemamme asiantuntijat eri maissa olivat yhtä mieltä siitä, että työvoiman hyväksikäytöllä on taloudellinen motiivi eivätkä nykyiset rangaistukset useinkaan ole riittäviä puuttuakseen tähän toimintaan silloin kun kyse ei ole ihmiskaupaksi luokiteltavasta toiminnasta. Rikolliset yrittäjät ja toimijat kiertävät liiketoimintakieltoja siirtämällä yrityksensä toisten henkilöiden nimiin, perustavat uusia yrityksiä ja kiertävät velvoitteitaan eri tavoin. Esimerkiksi näennäis- tai pakkoyrittäjäys on yleistynyt Belgiassa ja Alankomaissa ja myös työntekijöiden lähettäminen kolmannen maan kautta on yhä yleisempää. Tällaiset järjestelyt osaltaan auttavat piilottamaan hyväksikäytön viranomaisilta ja häivyttävät vastuuta eri toimijoiden välille. Samanaikaisesti viranomaiset eivät välttämättä käytä riittävässä määrin pakkokeinoja, kuten vakuustakavarikkoja. Tämän laajamittaisempi käyttö estäisi rikollisia piilottamasta tai siirtämästä varojaan toisaalle. Se myös varmistaisi, että rikoshyöty saadaan paremmin talteen.

Erilaisten taloudellisten sanktioiden ja seuraamusten käyttö on yleinen keino puuttua työvoiman hyväksikäyttöön. Alankomaissa työsuojelutarkastajat voivat määrätä niin hollantilaisille kuin ulkomaisillekin työnantajille hallinnollisia sanktioita (eli esimerkiksi sakkoja) työhön liittyvän lainsäädännön, kuten minimipalkkoja ja lomarahoja koskeva lain,

työaikalain tai työoloja koskevan lain rikkomisesta. Belgiassa työsuojelutarkastajilla on samankaltainen sanktiomahdollisuus. Myös Iso-Britanniassa vero- ja tulliviranomaisessa minimipalkkalainsäädäntöä valvova viranomainen voi sakottaa työnantajaa alipalkkauksesta.

Seuraamuksia voi koitua myös ns. paperittoman työntekijän palkanneelle työnantajalle. Suomessa työsopimuslain (55/2001) luvussa 11a määritellään, että työnantaja, joka on ottanut työhön laittomasti maassa oleskelevan kolmannen maan kansalaisen/kansalaisia, on velvollinen maksamaan valtiolle seuraamusmaksun, joka on suuruudeltaan 1 000–30 000 euroa. Seuraamusmaksun määrään vaikuttavat työnantajan menettelyn tahallisuus ja toistuvuus, muut työsuhteen syntyolosuhteet, sekä työntekijöiden lukumäärä. Maksua alentavina tekijöinä otetaan huomioon, jos luonnollinen henkilö on palkannut työntekijän yksityisiä tarpeitaan varten, ja jos työntekijän työolot eivät osoita erityistä hyväksikäyttöä. Seuraamusmaksua ei voida kuitenkaan määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa.

## Suosituks

- Poliisin tulee tehostaa vakuustakavarikon käyttöä, jotta työvoiman hyväksikäytöstä johtuva rikoshyöty saadaan entistä paremmin talteen. Lisäksi työvoiman hyväksikäyttöön liittyvissä tapauksissa tulee aina suorittaa tutkinta liiketoimintakieltoon määräämisestä, jotta tilanteeseen osallistuneet henkilöt voidaan määrätä liiketoimintakieltoon. Lisäksi yhteisöosakon käyttämistä näissä tapauksissa tulee lisätä.
- Työsuojelun tilaajavastuutarkastajilla on mahdollisuus määrätä suurempia laiminlyöntimaksuja kuin työsuojelun ulkomaalaistarkastajilla. Tulee siten harkita mahdollisuutta laajentaa ulkomaalaistarkastajien laiminlyöntimaksujen suuruutta, kuitenkin huomioiden sen, että käsittelytapa voi rajata hyväksikäytön uhrien mahdollisuutta edistää asiansa rikosoikeudellista käsittelyä. Työsuojelun rutiininomainen sanktio esim. työvuorolistojen puuttumisesta voi olla ratkaisu tässä tilanteessa.
- Työsopimuslain 11a luvun 3 §:n mukainen seuraamusmaksumenettely tulee ottaa käyttöön ja soveltaa tehokkaammin niissä tapauksissa, joissa työnantaja on palkannut maassa ilman laillista oleskelulupaa olevan työntekijän ja maksanut tälle liian alhaista palkkaa. Tätä voidaan kuitenkin soveltaa vain silloin, kun asiassa ei ole syytä epäillä muuta rikosta. Lisäksi suurin osa tunnistetuista hyväksikäytön uhreista Suomessa työskentelee laillisesti, joten seuraamusmaksuasia ei koske heitä palkanneita työnantajia.

## 12.14 Yritysten yhteiskuntavastuun vahvistaminen

Euroopan parlamentti hyväksyi maaliskuussa 2021 laajan yritys vastuulainsäädäntöä koskevan mietinnön. Laki koskisi kaikkia yrityksiä ja toimialoja, ja se sisältäisi myös ns. sosiaalisen vastuun, eli veloitteen varmistaa ja kunnioittaa työntekijöiden oikeuksia. Tarkastelemistamme maista Iso-Britannia on pisimmällä velvoittaessaan moderni orjuus -lainsäädäntönsä nojalla niin yrityksiä kuin julkisia hankkijoita raportoimaan toimistaan hyväksikäytön torjumiseksi. Myös Norjassa on vastikään hyväksytty yritysten vastuullisuutta koskeva laki, joka edellyttää yrityksiä raportoimaan vastuullisuustoimistaan. Alankomaissa palkkoja koskeva ketjuvastuu on esimerkki laista, jolla on pyritty lisäämään tilaajayritysten vastuuta siitä, että niiden alihankintaketjuissa työskentelevät henkilöt saavat asianmukaisen palkan, mikäli heidän oma työnantajansa ei sitä maksa.

Myös Suomessa on keskusteltu yritys vastuulain säätämisestä. Tulevassa yritys vastuulaissa tulisi huomioida työvoiman hyväksikäytön torjunta, ml. paikallisissa alihankintaketjuissa olevat riskit painottaen ennaltaehkäisyä. Työvoiman hyväksikäytön vastainen toiminta tulisi nähdä osana asianmukaisen huolellisuuden noudattamista. Lain kautta olisi mahdollista lisätä yritysten tietoisuutta ihmiskaupasta ja työperäisestä hyväksikäytöstä ja tavoittaa myös niitä yrityksiä, jotka eivät kuulu työnantajaliittoihin eivätkä saa sieltä käsin tietoa tästä aiheesta.

Tilaajavastuulaki on hyvä harmaan talouden torjunnassa, mutta ei pureudu palkkaongelmiin. Se koskee vain yhtä sopimuskumppania, jolta pyydetään ainoastaan kirjallinen selvitys siitä, mitä työehtosopimusta noudatetaan. Valitettavasti työvoiman hyväksikäyttö piiloutuu yleensä ketjun alemmille tasoille ja ongelmia esiintyy nimenomaan alihankintaketjun alapäässä.

Yritykset voivat edistää sosiaalista vastuuttaan myös palkkaamalla työvoiman hyväksikäyttöä ja ihmiskauppaa kohdanneita henkilöitä ja tarjota heille säällistä työtä. Norjassa ja Iso-Britanniassa on kokeiltu ihmiskaupan/hyväksikäytön uhrien työkokeiluja mm. hotelliketjussa ja päivittäistavara kaupassa. Suomessa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä toteuttaa vuosina 2020–2022 IKUT-hanketta, jonka puitteissa kehitetään ihmiskaupan uhrien työelämä taitoja ja työelämä valmiuksia sekä lisätään tietoutta ihmiskaupan uhrien asemasta työelämässä. Lisäksi hankkeen tavoitteena on kehittää yritys yhteistyötä ja edistää yritysten osallistumista ihmiskaupan torjuntaan. (Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä 2020.)

## Suositukset:

- Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunta tulee sisällyttää tulevaan yritysvastuulakiin.
- Tilaajavastuulakia tulee vahvistaa etenkin palkkavastuukysymysten osalta. Tilaajan vastuuta tulee laajentaa niin, että koko ketjun osalta on selvitettävä vero-, sosiaaliturva- ja työnantajavelvoitteita.
- Myös julkisilla hankkijoilla on velvollisuus puuttua työperäiseen hyväksikäyttöön hankinnoissa. Syksyllä 2021 julkaistaan HEUNIn valtiovarainministeriön tilauksesta tekemä opas julkisille hankkijoille työperäisen hyväksikäytön torjumiseksi. Oppaan kansalliseen jalkauttamiseen hankintayksiköihin eri puolilla maata tulee panostaa, sillä se edistää ilmiöön puuttumista.
- Ihmiskaupan ja työvoiman hyväksikäytön uhrien työllistämiseen tähtäävää toimintaa tulee kehittää meneillään olevan IKUT-hankkeen kokemusten pohjalta; tämän edistäminen vahvistaisi yritysten vastuullisuutta sekä osallistumista ihmiskaupan ja työvoiman hyväksikäytön torjuntaan.

## LÄHTEET

### Lait/säädökset/sopimukset

#### Suomi

- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 103/2014) [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_103+2014.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_103+2014.pdf)
- Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) täydentämisestä (HE 151/2003) <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2003/20030151>
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 253/2020) <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2020/20200253>
- Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020) <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2020/20200615>
- Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011) <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110746>
- Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (11.7.1997/689) <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19970689>
- Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (22.12.2006/1233) <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20061233>
- Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (20.1.2006/44) <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060044>
- Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (30.12.1999/1346) <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19991346>
- Työsopimuslaki (26.1.2001/55) <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010055>
- Rikoslaki (39/1889) <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1889/18890039001>
- Ulkomaalaislaki (301/2004) <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301>

#### Alankomaat

- Criminal code of the Kingdom of Netherlands (1881, amended 2012)/Wetboek van Strafrecht <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001854/2021-07-01>
- Criminal law. Changes to Art. 273f (Trafficking in human beings) <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001854/2020-07-25/0/BoekTweede/TiteldeelXVIII/Artikel273f/informatie#tab-wijzigingenoverzicht>
- Foreign Nationals Employment Act/Wet arbeid vreemdelingen <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007149/2021-07-01>
- General Administrative Law Act/Algemene wet bestuursrecht, AWB <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2021-07-01>
- Minimum wage and Minimum Holiday Allowance act/Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002638/2021-07-01>
- Rijksoverheid.nl (n.d.) Measures against Sham Arrangements/Maatregelen tegen schijnconstructies <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanpak-schijnconstructies/maatregelen-tegen-schijnconstructies>
- Rijksoverheid (2018). Act on sham arrangements: explanation of obligations regarding the WML/Wet aanpak schijnconstructies: uitleg over verplichtingen inzake de WML. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2015/09/29/wet-aanpak-schijnconstructies-uitleg-over-verplichtingen-inzake-de-wml>
- Sham Arrangements (Bogus Schemes) Act/Wet Aanpak Schijnconstructies, WAS <https://wetten.overheid.nl/BWBR0036706/2017-07-01>
- Working Conditions Act /Arbeidsomstandighedenwet <https://wetten.overheid.nl/BWBR0010346/2021-07-01>
- Working Conditions Decree/Arbobesluit <https://www.evofenedex.nl/kennis/magazijn/veiligheid/arbobesluit>
- Working Conditions Regulations/Arboregeling <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008587/2021-05-01>
- Working Hours Decree/Arbeidstijdenbesluit <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007687/2018-11-14>
- Working Hours Act/Arbeidstijdenwet <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007671/2021-01-01>

## Belgia

13. huhtikuuta 1995 laki – Loi du 13 avril 1995. 1995-04-13/32 [https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg\\_2.pl?language=fr&nm=1995009398&la=F](https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg_2.pl?language=fr&nm=1995009398&la=F)
- General scheme of joint and several liability for unpaid wages - general scheme <https://employment.belgium.be/en/themes/international/posting/working-conditions-be-respected-case-posting-belgium/remuneration-0>
- Rikoslaki – Code Penal. 3, 1996-07-10/42 [https://www.legislationline.org/download/id/8240/file/Belgium\\_CC\\_1867\\_am2018\\_fr.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/8240/file/Belgium_CC_1867_am2018_fr.pdf)
- Muutos rikoslain artiklaan 433decies epärehellisten vuokranantajien uhrien erityisen haavoittuvan aseman selkeyttämiseksi – Loi modifiant l'article 433decies du Code pénal en vue de préciser la situation particulièrement vulnérable de la victime d'un marchand de sommeil [https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article\\_body.pl?language=fr&caller=summary&pub\\_date=13-07-23&numac=2013009350](https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=13-07-23&numac=2013009350)
- Muutos rikoslain artiklaan 433quinquies et. seq. ihmiskaupan määritelmän selkeyttämiseksi ja laajentamiseksi [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/loi\\_a1.pl?language=fr&la=F&cn=1867060801&table\\_name=loi&caller=list&F&fromtab=loi&tri=dd+AS+RANK&rech=1&numero=1&sql=\(text+contains+\('%27%27'\)\)#Art.444](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?language=fr&la=F&cn=1867060801&table_name=loi&caller=list&F&fromtab=loi&tri=dd+AS+RANK&rech=1&numero=1&sql=(text+contains+('%27%27'))#Art.444)
- Sosiaalirikoslaki – Le Code pénal social. (Social Criminal Code) 2010-06-06/07 [http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2010/07/01\\_1.pdf#Page4](http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2010/07/01_1.pdf#Page4)

## Iso-Britannia

- Health and Safety at Work etc. Act 1974 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1974/37/introduction>
- Immigration Act 2016 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/19/contents/enacted>
- Modern Slavery Act 2015 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/contents>

## Norja

- Act relating to enterprises' transparency and work on fundamental human rights and decent working conditions (Transparency Act) <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2021-06-18-99>
- Immigration Act <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/immigration-act/id585772/>
- National Insurance Act [https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p\\_lang=en&p\\_isn=34745&p\\_country=NOR&p\\_count=1505](https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=34745&p_country=NOR&p_count=1505)
- Penal Code <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2005-05-20-28>
- Tax Administration Act <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1980-06-13-24>
- Work Environment Act <https://www.arbeidstilsynet.no/en/laws-and-regulations/laws/the-working-environment-act/>

## Ruotsi

- Arbetsmiljölagen (1977:1160) t.o.m. SFS 2020:476 [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/arbetsmiljolag-19771160\\_sfs-1977-1160](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/arbetsmiljolag-19771160_sfs-1977-1160)
- Arbetsbalken (1982:673) t.o.m. SFS 2014:660 [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/arbetsbalken-1982673\\_sfs-1982-673](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/arbetsbalken-1982673_sfs-1982-673)
- Brottsbalken (1962: 700) [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/brottsbalk-1962700\\_sfs-1962-700](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/brottsbalk-1962700_sfs-1962-700)
- Lag (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2016774-om-uppgiftsskyldighet-vid\\_sfs-2016-774](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2016774-om-uppgiftsskyldighet-vid_sfs-2016-774)
- Utlänningslagen (2005:716) t.o.m. SFS 2021:766 [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/utlanningslag-2005716\\_sfs-2005-716](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/utlanningslag-2005716_sfs-2005-716)

## Viro

- Act on Amendments to the Aliens Act and Related Acts/Välismaalaste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. RT I, 29.06.2018, 4 <https://www.riigiteataja.ee/akt/129062018004> (Riigi Teataja 2018a)
- Aliens Act/Välismaalaste seadus, RT 2010, 3, 4 <https://www.riigiteataja.ee/akt/110072020073> (Riigi Teataja 2021)
- Aliens Act and State Fees Act Amendment Act/Välismaalaste seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seadus. RT I, 29.06.2012, 5 <https://www.riigiteataja.ee/akt/129062012005> (Riigi Teataja 2012)

- Employment Contracts Act. RT I 2009, 5, 35 <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/520062016003/consolide> (Riigi Teataja 2016)
- Labour Dispute Resolution Act. RT I, 04.07.2017, 3 <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/502122020006/consolide> (Riigi Teataja 2020a)
- Labour Market Services and Benefits Act. RT I 2005, 54, 430 <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/506062014001/consolide> (Riigi Teataja 2014)
- Victim Support Act/Ohvriabi seadus RT I 2004, 2, 3 <https://www.riigiteataja.ee/akt/104112016005?leiaKehtiv> (Riigi Teataja 2020b)
- Working Conditions of Employees Posted to Estonia Act RT I 2004, 19, 134 <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/502072018002/consolide> (Riigi Teataja 2018b)

## Kansainväliset sopimukset

- Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, CETS No. 197. 2005. <https://rm.coe.int/168008371d>
- Euroopan ihmisoikeussopimus (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_FIN.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FIN.pdf)
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/52/EY maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevista vähimmäisvaatimuksista <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0052&from=FI>
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2011, ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2002/629/YOS korvaamisesta. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0036&from=EN>
- Euroopan parlamentin päätöslauselma 14. syyskuuta 2016 sosiaalisesta polkumyynnistä Euroopan unionissa. (2015/2255(INI)) [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0346\\_FI.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0346_FI.html)
- Euroopan unionin neuvoston puitepäätös ihmiskaupan torjunnasta 19. päivänä heinäkuuta 2002. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0629&from=FI>
- ILO yleissopimus numero 29: Pakollinen työ (1930). SopS 44/1935 <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsviite/1935/19350044>
- Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen lisäpöytäkirja ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta (2000). [https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2006/20060071/20060071\\_2](https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2006/20060071/20060071_2)



## Kirjallisuuskatsaus

- Anti-Slavery International (2021). Access to Work for Survivors of Slavery to Enable Independence and Sustainable Freedom. London: Anti-Slavery International. [https://www.antislavery.org/wp-content/uploads/2021/03/Coalition\\_AccessToWork\\_report\\_v3.pdf](https://www.antislavery.org/wp-content/uploads/2021/03/Coalition_AccessToWork_report_v3.pdf)
- Arbetsmiljöverket (n.d.). Genuskoll – En bättre arbetsmiljö för kvinnor och män. <https://www.av.se/globalassets/filer/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/jamstalldhet-i-arbetsmiljon/genuskollen.pdf>
- Balch, Alex, Alexandra Williams-Woods, Abby Williams, Kate Roberts & Gary Craig (2019). Bright Future. An Independent Review. Liverpool: University of Liverpool. [https://assets.ctfassets.net/5ywmq-66472jr/36Svz3uAtl7j9i7LE8c5vr/d25d5184773e8e77effae94f2034c5cb/COP21157\\_Bright\\_Future\\_Report\\_6\\_2\\_-\\_FINAL\\_2\\_July\\_2019.pdf](https://assets.ctfassets.net/5ywmq-66472jr/36Svz3uAtl7j9i7LE8c5vr/d25d5184773e8e77effae94f2034c5cb/COP21157_Bright_Future_Report_6_2_-_FINAL_2_July_2019.pdf)
- Bravo, Karen E. (2020). The roles of past slaveries in contemporary anti-human trafficking discourse: implications for policy. Teoksessa Dalla, Rochelle & Donna Sabella (toim.): Routledge International Handbook of Human Trafficking. Abingdon & New York: Routledge, 7–35.
- British Red Cross (2020). First steps to safety? The role of reception centres in supporting people out of exploitation. London: British Red Cross. <https://www.redcross.org.uk/-/media/documents/about-us/first-steps-to-safety-report.pdf>
- Broad, Rose & Nick Turnbull (2019). From Human Trafficking to Modern Slavery: The Development of Anti-Trafficking Policy in the UK. European Journal on Criminal Policy and Research 25, 119–133. <https://doi.org/10.1007/s10610-018-9375-4>
- CBSS – Council of the Baltic Sea States (2020). Human Trafficking – Baltic Sea Region Round-Up report. Stockholm: CBSS. <https://cbss.org/publications/human-trafficking-baltic-sea-region-round-up-report/>
- CBSS – Council of the Baltic Sea States (2018). Road map for integration of victims of human trafficking among migrants in Finland, Germany, and Sweden. Stockholm: CBSS. [https://cbss.org/wp-content/uploads/2020/04/Integration-RoadMap-Victims-of-Human-Trafficking\\_ENG.pdf](https://cbss.org/wp-content/uploads/2020/04/Integration-RoadMap-Victims-of-Human-Trafficking_ENG.pdf)
- Challenger (n.d.). Serious and Organised Crime Strategy for Greater Manchester. [https://www.programmechallenger.co.uk/downloads/site-docs/challenger\\_doc.pdf](https://www.programmechallenger.co.uk/downloads/site-docs/challenger_doc.pdf)
- Citizens Advice (2019). The need for a Single Enforcement Body for Employment Rights. London: Citizens Advice. [https://www.citizensadvice.org.uk/Global/CitizensAdvice/Consumer%20publications/Enforcement%20Briefing%20-%20Final%20\(3\).pdf](https://www.citizensadvice.org.uk/Global/CitizensAdvice/Consumer%20publications/Enforcement%20Briefing%20-%20Final%20(3).pdf)
- Co-op (2020). Co-op Modern Slavery Statement 2020. [https://assets.ctfassets.net/5ywmq66472jr/5HjaL-DiCfbnUfu73fLVi/398ff2d74895eb5a9a0659cc6d947933/Modern\\_Slavery\\_Statement\\_2020.pdf](https://assets.ctfassets.net/5ywmq66472jr/5HjaL-DiCfbnUfu73fLVi/398ff2d74895eb5a9a0659cc6d947933/Modern_Slavery_Statement_2020.pdf)
- Council of Europe (2020). Guidance note on the entitlement of victims of trafficking, and persons at risk of being trafficked, to international protection. Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings. <https://rm.coe.int/guidance-note-on-the-entitlement-of-victims-of-trafficking-and-persons/16809ebf44>
- Currie, Samantha (2018). Why the Home Office must allow survivors of modern slavery the right to remain in Britain. The Conversation. Luettu 20.4.2021 osoitteessa <https://theconversation.com/why-the-home-office-must-allow-survivors-of-modern-slavery-the-right-to-remain-in-britain-95107>
- Davies, Jon & Natalia Ollus (2019). Labour exploitation as corporate crime and harm: outsourcing responsibility in food production and cleaning services supply chains. *Crime, Law and Social Change* 72, 87–106. <https://doi.org/10.1007/s10611-019-09841-w>
- Departementene (2017). Strategi mot arbeidslivskriminalitet. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet. [https://www.regjeringen.no/contentassets/18425e5b42f84340b02fbb74bdb90b19/no/pdfs/a-0044-b\\_strategi\\_arbeidslivskriminalitet\\_regjerin.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/18425e5b42f84340b02fbb74bdb90b19/no/pdfs/a-0044-b_strategi_arbeidslivskriminalitet_regjerin.pdf)
- Departementene (2021). Strategi mot arbeidslivskriminalitet. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/17f35b6ba95f4da2a7ac4682b0a052af/no/pdfs/revidert-strategi-mot-arbeidslivskriminalitet-2021.pdf>
- Dottridge, Michael (2017). Eight reasons why we shouldn't use the term 'modern slavery'. Open Democracy. Luettu 12.3.2021 osoitteessa <https://www.opendemocracy.net/en/beyond-trafficking-and-slavery/eight-reasons-why-we-shouldn-t-use-term-modern-slavery/>
- European Commission (n.d.). Together Against Trafficking in Human Beings: Member States: Belgium. Luettu 19.3.2021 osoitteessa [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/member-states/belgium\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/member-states/belgium_en)
- European Commission (2013). The EU rights of victims of trafficking in human beings. [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu\\_rights\\_of\\_victims\\_of\\_trafficking\\_en\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_rights_of_victims_of_trafficking_en_1.pdf)
- European Platform tackling undeclared work (2020a). Good practice: The Netherlands. Procedure to collect administrative fines. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22878&langId=en>
- European Platform tackling undeclared work (2020b). Good practice: The Netherlands. SUWI-net. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23235&langId=en>

- European Platform for tackling undeclared work (2020c). Good practice: Belgium. COVRON and GO-TOT teams: Specialised units of labour and national social security inspectors to investigate undeclared work especially when linked to cross-border employment. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22386&langId=en>
- European Platform for tackling undeclared work (2020d). Good practice: Belgium. Dolsis Platform. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22204&langId=en>
- European Platform for tackling undeclared work (2020e). Good practice: Belgium. Joint inspections to tackle organised social dumping in the construction sector. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23275&langId=en>
- European Platform tackling undeclared work (2021). Good practice: The Netherlands. Dutch Act on Combating Spurious Labour Contracts (WAS). <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23572&langId=en>
- Fafo (2019). Menneskehandel i arbeidslivet. Fafo-rapport 2019:35. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/menneskehandel-i-arbeidslivet-2>
- FLEX – Focus on Labour Exploitation (2019). The Risks of Exploitation in Temporary Migration Programmes. A Flex Response to the 2018 Immigration White Paper. London: Focus on Labour Exploitation (FLEX). [https://www.labourexploitation.org/sites/default/files/publications/Report\\_Risks%20of%20Exploitation%20in%20TMPs\\_May%202019\\_Final.pdf](https://www.labourexploitation.org/sites/default/files/publications/Report_Risks%20of%20Exploitation%20in%20TMPs_May%202019_Final.pdf)
- FLOW – Flows of illicit funds and victims of human trafficking: uncovering the complexities 2018-2020. Deliverable D3.4. (2020). Report from the Brussels study visit. Findings of the study visit and workshop in Brussels.
- FPS – Federal Public Service Employment, Labour and Social Dialogue (n.d.). Luettu 25.3.2021 osoitteessa <https://employment.belgium.be/en/themes/international/posting/liaison-offices-and-labour-inspectorate>
- FRANET – Social Fieldwork Research (2014). Severe forms of Labour Exploitation. Supporting victims of severe forms of labour exploitation in having access to justice in EU Member States. Belgium. [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/severe-labour-exploitation-country\\_be.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/severe-labour-exploitation-country_be.pdf)
- FRA – European Agency for Fundamental Rights (2015). Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union. States' obligations and victims' rights. Luxembourg: Publications Office of the European Union. [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2015-severe-labour-exploitation\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2015-severe-labour-exploitation_en.pdf)
- FriFagbevegelse (2021). Regjeringens a-krimstrategi er svekket: Politiet må stå utenfor når tilsynene er på a-krimkontroll. Torgny Hasås. Luettu 11.5.2021 osoitteessa <https://frifagbevegelse.no/nyheter/politiet-ma-sta-utenfor-nar-tilsynene-er-pa-akrimkontroll-6.158.765931.7158a540c7>
- FriFagbevegelse (2020). A-krimsentene krever lovendring for å kunne gjøre en bedre jobb mot skurkene i arbeidslivet. Torgny Hasås. Luettu 11.5.2021 osoitteessa <https://frifagbevegelse.no/magasinet-for-fagorganiserte/akrimsentene-krever-lovendring-for-a-kunne-gjore-en-bedre-jobb-mot-skurkene-i-arbeidslivet-6.158.690445.b51cc6dd19>
- Friedrichs, David O. (2010). Trusted Criminals. White Collar Crime in Contemporary Society. Belmont, CA: Wadsworth.
- Frälsningsarmén (2021). En inblick i Sveriges moderna slaveri. Eva Gustin. <https://www.fralsningsarmen.se/sveriges-moderna-slaveri/vart-arbete/fralsningsarmen-vill-ge-inblick-i-sveriges-moderna-slaveri/>
- Frödin, Olle & Anders Kjellberg (2018). Labor Migration from Third Countries to Swedish Low-wage Jobs. Nordic Journal of Working Life Studies 8(1), 65–85. <https://doi.org/10.18291/njwls.v8i1.104847>
- Gangmasters & Labour Abuse Authority (n.d.). GLAA response to consultation on the "Good Work Plan: establishing a new Single Enforcement Body for employment rights". Luettu 28.1.2021 osoitteessa <https://www.gla.gov.uk/who-we-are/glaa-response-to-single-enforcement-body-consultation/>
- GRETA (2018a). Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking on Human Beings by Netherlands. Second Evaluation Round. <https://rm.coe.int/greta-2018-19-fgr-nld-en/16808e70ca>
- GRETA (2018b). Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking on Human Beings by Sweden <https://rm.coe.int/greta-2018-8-fgr-swe-en/16808b1cd7>
- GRETA (2018c). Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking on Human Beings by Estonia. <https://rm.coe.int/greta-2018-6-fgr-est-en/16808b292c>
- GRETA (2020). Reply from Norway to the Questionnaire for the evaluation of the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Parties. Third evaluation round.
- The Guardian (2020). Revealed: 'shocking' lack of regulation at Leicester garment factories. Sarah Butler, UK News. <https://www.theguardian.com/uk-news/2020/aug/30/revealed-shocking-lack-of-regulation-at-leicester-garment-factories>
- Harmaa talous & talousrikollisuus (Aluehallintovirasto, Eläketurvakeskus, Tapaturmavakuutuskeskus, Työllisyysrahasto) (n.d.). Aluehallintovirasto valvoo ulkomaalaisten työntekoa Suomessa. Luettu 6.4.2020 osoitteessa <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/ty%C3%B6nantajat-ja-tilaajavastuu/#Aluehallintovirasto>

- Hautala, Matti (2020). Ulkomaalaisten alipalkkaus harmaan talouden ilmiönä Suomessa – oikeustapusanalyysi. Selvitys 5/2020, Harmaan talouden selvitysyksikkö. Helsinki: Verohallinto. [https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2020\\_05-ulkomaalaisten-alipalkkaus-harmaan-talouden-ilmio%20C3%B6n%20C3%A4.pdf](https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2020_05-ulkomaalaisten-alipalkkaus-harmaan-talouden-ilmio%20C3%B6n%20C3%A4.pdf)
- Helsingin Sanomat (1.11.2020). Sisäministeri Ohisalo HS:lle: Poliisiin perustetaan iso ihmiskauppaan erikoistunut ryhmä – ”Tämä hallitus ottaa asian vakavasti”. Paavo Teittinen, HS.fi. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006707920.html>
- Hestia (2019). Underground lives. Police response to victims of modern slavery. London: Hestia. <https://www.antislaverycommissioner.co.uk/media/1275/underground-lives-police-response-to-victims-of-modern-slavery.pdf>
- HM Government (2018). The UK’s future skills-based immigration system (Immigration White Paper). London: HM Government [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/766465/The-UKs-future-skills-based-immigration-system-print-ready.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/766465/The-UKs-future-skills-based-immigration-system-print-ready.pdf)
- HM Government (2020). UK Government Modern Slavery Statement. London: HM Government. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/875800/UK\\_Government\\_Modern\\_Slavery\\_Statement.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/875800/UK_Government_Modern_Slavery_Statement.pdf)
- HMICFRS – Her Majesty’s Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services (2017). Stolen freedom: the policing response to modern slavery and human trafficking. London: HMICFRS. <https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmicfrs/publications/stolen-freedom-the-policing-response-to-modern-slavery-and-human-trafficking/>
- HMICFRS & The College of Policing & The Independent Office for Police Conduct (2021). The hidden victims: Report on Hestia’s super-complaint on the police response to victims of modern slavery. London: HMICFRS. <https://www.gov.uk/government/publications/police-response-to-victims-of-modern-slavery>
- Home Office (2017). Guidance on Slavery and Trafficking Prevention Orders and Slavery and Trafficking Risk Orders under Part 2 of the Modern Slavery Act 2015. London: Home Office. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/610015/110417\\_-\\_statutory\\_guidance\\_part\\_2\\_-\\_GLAA\\_updates\\_-\\_Final.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/610015/110417_-_statutory_guidance_part_2_-_GLAA_updates_-_Final.pdf)
- Home Office (2020). Discretionary leave considerations for victims of modern slavery. Version 4.0. London: Home Office. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/941844/dl-for-victims-of-modern-slavery-v4.0ext.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/941844/dl-for-victims-of-modern-slavery-v4.0ext.pdf)
- Home Office (2021a). National Enforcement Powers Guide. England and Wales. Public Version. Rolle, Kate, Katy Parker & Alan Beach. London: Home Office. <https://www.antislaverycommissioner.co.uk/media/1579/national-enforcement-powers-guide-public-version-february-2021.pdf>
- Home Office (2021b). Modern Slavery: Statutory Guidance for England and Wales (under s49 of the Modern Slavery Act 2015) and Non-Statutory Guidance for Scotland and Northern Ireland. Version 2.1. London: Home Office. <https://www.gov.uk/government/publications/modern-slavery-how-to-identify-and-support-victims>
- Home Office (2021c). Modern Slavery: National Referral Mechanism and Duty to Notify Statistics. UK, End of Year Summary, 2020. London: Home Office. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/970995/modern-slavery-national-referral-mechanism-statistics-end-year-summary-2020-hosb0821.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/970995/modern-slavery-national-referral-mechanism-statistics-end-year-summary-2020-hosb0821.pdf)
- Home Office Official Statistics (2021). Modern Slavery: National Referral Mechanism and Duty to Notify statistics UK, end of year summary 2020. <https://www.gov.uk/government/statistics/modern-slavery-national-referral-mechanism-and-duty-to-notify-statistics-uk-end-of-year-summary-2020>
- Home Office Official Statistics (2020). National Referral Mechanism statistics UK: End of year summary 2019 second edition. <https://www.gov.uk/government/statistics/national-referral-mechanism-statistics-uk-end-of-year-summary-2019>
- Human Trafficking Foundation (2020). ”Taking back control of our borders?” The impact on modern day slavery. Gleich, Louise, Phil Brewer, Tamara Barnett & Katy Parker. London: Human Trafficking Foundation. [https://www.humantraffickingfoundation.org/s/Taking-back-control-of-our-borders\\_full\\_Final.pdf](https://www.humantraffickingfoundation.org/s/Taking-back-control-of-our-borders_full_Final.pdf)
- Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2020). Ihmiskaupan uhrien työelämätaitojen ja -valmiuksien kehittäminen (IKUT-hanke). Luettu 18.3.2021 osoitteessa [https://www.ihmiskauppa.fi/ihmiskauppa/ihmiskaupan\\_vastainen\\_tyo\\_suomessa/hankkeet/ikut](https://www.ihmiskauppa.fi/ihmiskauppa/ihmiskaupan_vastainen_tyo_suomessa/hankkeet/ikut)
- ILO (2005). Human trafficking and forced labour exploitation. Guidance for legislation and law enforcement. Special action programme to combat forced labour. Geneva: ILO. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_081999.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_081999.pdf)
- ILO (2007). Report III (Part 1B). General Survey concerning the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), and the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105). Third item on the agenda: Information and reports on the application of Conventions and Recommendations Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19, 22 and 35 of the Constitution). International Labour Conference 96th Session, 2007. Geneva: ILO.

- ILO (2021). Research brief: Access to protection and remedy for human trafficking victims for the purpose of labour exploitation. The role of labour inspectors in Belgium and the Netherlands. International Labour Organization. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/publication/wcms\\_783908.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/publication/wcms_783908.pdf)
- The Independent (2021a). Ministers refuse calls from senior Tories to protect trafficking victims. May Bulman, Home News. Luettu 7.6.2021 osoitteessa <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/immigration-uk-modern-slavery-home-office-b1785448.html>
- The Independent (2021b). Thousands of potential trafficking victims detained in immigration removal centres, figures show. May Bulman, Home News. Luettu 7.6.2021 osoitteessa <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/trafficking-modern-slavery-detained-immigration-home-office-b1797186.html>
- Independent Anti-Slavery Commissioner (2020). Annual Report 2019–2020. London: Independent Anti-Slavery Commissioner. [https://www.antislaverycommissioner.co.uk/media/1461/ccs207\\_ccs0520602790-001\\_iasc\\_annual-report-2019-2020\\_e-laying.pdf](https://www.antislaverycommissioner.co.uk/media/1461/ccs207_ccs0520602790-001_iasc_annual-report-2019-2020_e-laying.pdf)
- Independent Anti-Slavery Commissioner & University of Nottingham Rights Lab (2017). Collaborating for freedom: anti-slavery partnerships in the UK. Gardner, Alison, Claire Brickell & Tatiana Gren-Jardan. UK: University of Nottingham / Independent Anti-Slavery Commissioner. [https://www.antislaverycommissioner.co.uk/media/1186/collaborating-for-freedom\\_anti-slavery-partnerships-in-the-uk.pdf](https://www.antislaverycommissioner.co.uk/media/1186/collaborating-for-freedom_anti-slavery-partnerships-in-the-uk.pdf)
- Independent Chief Inspector of Borders and Immigration (2021). An inspection of the work of Border Force, Immigration Enforcement, and UK Visas and Immigration to identify, investigate, disrupt and prosecute perpetrators of modern slavery and human trafficking. October 2019 – April 2020. London: Independent Chief Inspector of Borders and Immigration. <https://www.gov.uk/government/publications/an-inspection-of-the-work-of-border-force-immigration-enforcement-and-uk-visas-and-immigration-to-identify-investigate-disrupt-and-prosecute-perpe>
- Independent Review of the Modern Slavery Act 2015 (2019). Final Report. London: Home Office Modern Slavery Unit. <https://www.gov.uk/government/publications/independent-review-of-the-modern-slavery-act-final-report>
- Inspectorate SZW (2020). Annual Report 2019 Inspectorate SZW (Summary). Den Haag: Inspectorate SZW. <https://www.inspectorateszw.nl/binaries/inspectorateszw/documents/annual-reports/2020/07/06/2019-annual-report-inspectorate-szw-summary/2019+Annual+Report+Inspectorate+SZW+Summary.pdf>
- Interim Director of Labour Market Enforcement (2020). United Kingdom Labour Market Enforcement Annual Report 2018/19. London: HM Government. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/898213/United\\_Kingdom\\_Labour\\_Market\\_Enforcement\\_Annual\\_Report\\_2018-19.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/898213/United_Kingdom_Labour_Market_Enforcement_Annual_Report_2018-19.pdf)
- ITUC – International Trade Union Confederation (2013). Joint liability of legal persons in labour trafficking cases – court decision example (Belgium). Brussels: ITUC. <https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/201502102041.pdf>
- Jahnsen, Synnøve Ø. (2014). Menneskehandel og tvangsarbeid. En forstudie om gråsoneproblematikk innenfor innsatsområdet arbeidsmarkeds kriminalitet. PHS Forskning 2014: 3. Oslo: Politiethøgskolen. <http://hdl.handle.net/11250/224860>
- Jahnsen, Synnøve Ø. & Lise H. Rykkja (2019). Coordinating against work-related crime in Norway. International Public Management Review, 1–20. <https://bora.uib.no/bora-xmlui/bitstream/handle/1956/21590/Final%2bversion%2bJahnsen%2bRykkja%2b081019.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- Johansen Arnegaard, Turid & Tina Davis (2019). Mapping of modern slavery and recommendations for the Norwegian Government's development programme to combat modern slavery. Oslo: Norad. [https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/dokumenter/utvpolitikk/slavery\\_report.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/dokumenter/utvpolitikk/slavery_report.pdf)
- Johansson, Märta (2020). Människohandel och människoexploatering på den svenska arbetsmarknaden. En översikt. Stockholm: Council of the Baltic Sea States. <https://www.jamstalldhetsmyndigheten.se/files/2020/10/Labour-exploitation-criminal-cases-overview.pdf>
- Jokinen, Anniina & Natalia Ollus (toim.) (2019). Likainen vyyhti. Työperäisen hyväksikäytön liiketoimintamalli. HEUNI Publication Series No. 92b Helsinki: HEUNI. <https://heuni.fi/-/report-series-92b>
- Jokinen, Anniina & Ollus, Natalia (2014). "Tuulikaapissa on tulijoita" Työperäinen ihmiskauppa ja ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttö ravintola- ja siivousaloilla. HEUNI Reports Series No. 76. Helsinki: HEUNI. <https://heuni.fi/-/reports-series-no.-76>
- Jämställdhetsmyndigheten (2019a). Manual vid misstanke om människohandel. En stöd- och skyddsprocess för offer för människohandel i Sverige. Andra omarbetade upplagan. Göteborg: Jämställdhetsmyndigheten. <https://www.jamstalldhetsmyndigheten.se/manual-vid-misstanke-om-manniskohandel>
- Jämställdhetsmyndigheten (2019b). Statistik. Misstänkta fall för människohandel i Sverige 2019: Vuxna. Göteborg: Jämställdhetsmyndigheten. <https://www.jamstalldhetsmyndigheten.se/files/2020/04/Misst%C3%A4nkta-fall-m%C3%A4nniskohandel-vuxna-2019-1.pdf>

- Jämställdhetsmyndigheten (2019c). Statistik. Misstänkta fall för människohandel i Sverige 2019: Barn. Göteborg: Jämställdhetsmyndigheten. <https://www.jamstalldhetsmyndigheten.se/files/2020/04/Misst%C3%A4nkta-fall-m%C3%A4nniskohandel-barn-2019-1.pdf>
- Kempadoo, Kamala (2015). The Modern-Day White (Wo)Man's Burden: Trends in Anti-Trafficking and Anti-Slavery Campaigns. *Journal of Human Trafficking* 1: 8–20. DOI: 10.1080/23322705.2015.1006120
- Kirkpatrick, Anna (2019). The UK Modern Slavery Act – Recent Developments. London: Clifford Chance. <https://www.cliffordchance.com/insights/resources/blogs/business-and-human-rights-insights/the-uk-modern-slavery-act-recent-developments.html>
- KOM (2020a). Rettsavgjørelser om menneskehandel. Oversikt fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel. Oppdatert 31. desember 2020. Oslo: KOM. <https://www.politiet.no/globalassets/03-rad-og-forebygging/menneskehandel/rettsavgjorelser-om-menneskehandel.pdf>
- KOM (2020b). Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel 2019. Oslo: KOM. <https://www.politiet.no/globalassets/03-rad-og-forebygging/menneskehandel/kom-tilstandsrapport-2019.pdf>
- KOM (2021). Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel 2020. Oslo: KOM. <https://www.politiet.no/globalassets/03-rad-og-forebygging/menneskehandel/kom-tilstandsrapport-2020.pdf>
- KOM-seminari (2021). "Menneskehandel i arbeidslivet - Begrepsbruk og behov for samhandling". Järjestettiin verkossa 9.3.2021.
- Koskenoja, Maija, Natalia Ollus, Venla Roth, Minna Viuhko & Laura Turkia (2018). Tuntematon tulevaisuus – Selvitys ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 24/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-528-0>
- KRIPOS (2017). Menneskehandel i Norge – Kriminelle aktører. Et situasjonsbilde basert på politiets kilder. Oslo: Kripos. [https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/menneskehandel/menneskehandel\\_rapport\\_2017.pdf](https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/menneskehandel/menneskehandel_rapport_2017.pdf)
- Labour Exploitation Accountability Hub: United Kingdom (n.d.). Luettu 25.2.2021 osoitteessa <https://accountabilityhub.org/country/the-united-kingdom/>.
- Labour Exploitation Advisory Group (2020). Opportunity Knocks: Improving responses to labour exploitation with secure reporting. London: Focus on Labour Exploitation (FLEX).
- Labour Inspectorate (2020a). Working Environment 2020. Tallinn: Labour Inspectorate. [https://www.ti.ee/sites/default/files/dokumentid/Meedia\\_ja\\_statistika/Toeoekeskonna\\_uelevaated/2020/tookeskkond\\_2021\\_en\\_40lk\\_a4\\_web.pdf](https://www.ti.ee/sites/default/files/dokumentid/Meedia_ja_statistika/Toeoekeskonna_uelevaated/2020/tookeskkond_2021_en_40lk_a4_web.pdf)
- Labor Inspectorate (2020b). Amendments to better protect the rights of posted workers enter into force. <https://www.ti.ee/en/news/amendments-better-protect-rights-posted-workers-enter-force>
- LeBaron Genevieve (2020). *Combating Modern Slavery: Why Labour Governance is Failing and What We Can Do About It*. Cambridge, UK, Medford, MA: Polity Press.
- Leicester City Council (2021). Report to Scrutiny Commission. Leicester Textiles Sector. Report of the Director of Neighbourhood & Environmental Services/Director of Tourism, Culture and Investment. Leicester: Leicester City Council. <http://www.cabinet.leicester.gov.uk/documents/s119431/EDTT%20Scrutiny%20Report%20-%20Leicester%20Textiles%20Sector%20Modern%20Slavery%20Labour%20Exploitation%20-%2022nd%20April%202021.pdf>
- Lietonen, Anni & Natalia Ollus (2017). The costs of assisting victims of trafficking in human beings: a pilot study of services provided in Latvia, Estonia, Lithuania. Helsinki: HEUNI. <https://heuni.fi/-/report-series-87>
- Lingaas, Carola, Bergit Haugland & Erik Skjeggstad (2020). Menn utsatt for tvangsarbeid i Norge - en rapport om deres erfaringer og juridiske situasjon. VID rapport 2020/1. Oslo: VID vitenskapelige høyskole. <https://vid.brage.unit.no/vid-xmlui/bitstream/handle/11250/2636555/Menn%20utsatt%20for%20tvangsarbeid%20i%20Norge%20%281%29.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- Linna, Kristiina (2018). Addressing migrant labour exploitation in Finland and Sweden. Esitelmä 22.3.2018 Lundissa yhteispohjoismaisen kriminologisen verkoston NSfK:n rahoittamassa työperäistä hyväksikäyttöä pohjoismaissa käsittelevässä työryhmässä.
- LO – Landsorganisationen i Sverige (2016). LO kräver att Sverige skriver på mot tvångsarbete. Oscar Ernerot. [https://www.lo.se/start/tal\\_och\\_artiklar/lo\\_kraver\\_att\\_sverige\\_skriver\\_pa\\_mot\\_tvangsarbete](https://www.lo.se/start/tal_och_artiklar/lo_kraver_att_sverige_skriver_pa_mot_tvangsarbete)
- LO Norge (n.d.) Sosial dumping. Luettu 11.5.2021 osoitteessa <https://www.lo.no/hva-vi-mener/sosial-dumping/>
- Low Pay Commission (2019). Non-compliance and enforcement of the National Minimum Wage. Luettu 26.1.2021 osoitteessa <https://www.gov.uk/government/publications/non-compliance-and-enforcement-of-the-national-minimum-wage-april-2019>.
- Lägesrapport (2020). Lägesrapport för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, Jämställdhetsmyndigheten, Polisen, Försäkringskassan & Arbetsmiljöverket. Luettu 20.5.2021 osoitteessa [https://www.av.se/globalassets/filer/nyheter/lagesrapport\\_2020\\_det\\_myndighetsgemensamma\\_arbetet.pdf](https://www.av.se/globalassets/filer/nyheter/lagesrapport_2020_det_myndighetsgemensamma_arbetet.pdf)

- Länsstyrelsen Stockholm (2016). Manual vid misstanke om människohandel. Skydd och stöd till människohandelsoffer. Rapport 2016:5. Stockholm: Länsstyrelsen. <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.2e0f-9f621636c844027b271/1527493582267/Rapport%202016-5%20Manual%20vid%20misstanke%20om%20m%C3%A4nniskohandel.pdf>
- Länsstyrelsen Stockholm (2017). Arbetskraftsexploatering och människohandel. Erfarenheter i Sverige och goda exempel från andra länder. Rapport 2017:7. Stockholm: Länsstyrelsen. <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.1dfa69ad1630328ad7c89d42/1526068537916/Rapport%202017-7%20Arbetskraftsexploatering%20och%20m%C3%A4nniskohandel.pdf>
- Mantouvalou, Virginia (2018). The UK Modern Slavery Act 2015 Three Years On. *The Modern Law Review*, 81: 1017–1045. <https://doi.org/10.1111/1468-2230.12377>
- Matkaraportti (2019). Alankomaat 29.-31.3.2019: Etelä-Suomen aluehallintovirasto, HEUNI, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto, Kuntaliitto, Oikeusministeriö, Pro-tukipiste ry, Rikosuhripäivystys Pia Marttila, Sisäministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriö ja Yhdenvertaisuusvaltuutettu.
- Migrationsverket (2021). Fortsatt högt antal misstänkta fall av människohandel för 2020. <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Pressrum/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2021/2021-01-18-Fortsatt-hogt-antal-misstankta-fall-av-manniskohandel-for-2020.html>
- Ministry of Social Affairs and Employment (2015). Fact sheet: Chain liability for wage. Information for employers and clients. Den Haag: Ministry of Social Affairs and Employment. <https://www.government.nl/binaries/government/documents/leaflets/2016/02/05/information-for-employers-and-clients/fact-sheet-chain-liability.pdf>
- Myria – Federal Migration Centre (2019). Annual Evaluation Report 2019. Trafficking and smuggling of human beings. Empowering victims. Brussels: Myria. <https://www.myria.be/files/2019-Annual-report-Trafficking-of-human-beings.pdf>
- Myria – Federal Migration Centre (2020). Annual Evaluation Report 2020. Trafficking and smuggling of human beings. Behind closed doors. Brussels: Myria. [https://www.myria.be/files/2020\\_Annual\\_report\\_trafficking\\_and\\_smuggling\\_of\\_human\\_beings.pdf](https://www.myria.be/files/2020_Annual_report_trafficking_and_smuggling_of_human_beings.pdf)
- Myria – Federal Migration Centre (n.d.a). Wetgeving mensenhandel en mensensmokkel (Legislation on human trafficking and human smuggling). Luettu 24.3.2021 osoitteessa <https://www.myria.be/nl/mensenhandel-smokkel/wetgeving>
- Myria – Federal Migration Centre (n.d.b). Interdepartementale Coördinatieceel (International Coordination Cell). Luettu 24.3.2021 osoitteessa <https://www.myria.be/nl/mensenhandel-smokkel/multidisciplinaire-aanpak>
- NAO – National Audit Office (2017). Reducing Modern Slavery. London: National Audit Office. <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/12/Reducing-Modern-Slavery.pdf>
- National Rapporteur on Trafficking in Human Beings (2012). Trafficking in Human Beings. Case law on trafficking in human beings 2009–2012. An analysis. Den Haag: BNRM. [https://www.dutchrapporteur.nl/binaries/dutchrapporteur/documents/reports/2013/04/26/case-law-on-trafficking-in-human-beings-2009-2012-interactive/national-rapporteur-on-trafficking-in-human-beings-and-sexual-violence-against-children.case-law-on-trafficking-2009-2012-interactive-def\\_tcm24-35357.pdf](https://www.dutchrapporteur.nl/binaries/dutchrapporteur/documents/reports/2013/04/26/case-law-on-trafficking-in-human-beings-2009-2012-interactive/national-rapporteur-on-trafficking-in-human-beings-and-sexual-violence-against-children.case-law-on-trafficking-2009-2012-interactive-def_tcm24-35357.pdf)
- National Rapporteur (2021). Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen: Arbeidsuitbuiting. Den Haag: Nationaal Rapporteur. <https://www.nationaalrapporteur.nl/binaries/nationaal-rapporteur/documenten/publicaties/2021/02/03/uitgelicht-arbeidsuitbuiting/Uitgelicht+Arbeidsuitbuiting.pdf>
- NAV (2020). What is NAV? <https://www.nav.no/en/home/about-nav/what-is-nav>
- NCA – National Crime Agency (n.d.). Supporting victims and survivors. Luettu 1.6.2021 osoitteessa <https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/what-we-do/how-we-work/supporting-victims-and-survivors>
- Norwegian Ministries (2019). Revised strategy for combating work-related crime. Oslo: Norwegian Ministries. [https://www.regjeringen.no/contentassets/7f4788717a724ef79921004f211350b5/a-0049-e\\_revised-strategy-for-combating-work-related-crime.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/7f4788717a724ef79921004f211350b5/a-0049-e_revised-strategy-for-combating-work-related-crime.pdf)
- NPCC Modern Slavery and Organised Immigration Crime Unit (2020). The Policing Response. Luettu 17.5.2020 osoitteessa <https://www.policingslavery.co.uk/transforming-our-response/the-policing-response/>
- Office for National Statistics (2020). Modern slavery in the UK 2020. Appendix tables. <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/crimeandjustice/datasets/modernslaveryintheukappendixtables>
- Ollus, Natalia (2016). From Forced Flexibility to Forced Labour: The Exploitation of Migrant Workers in Finland. HEUNI Report Series No. 84. Helsinki: HEUNI. <https://heuni.fi/-/report-series-84>
- Ollus, Natalia (2015). Regulating forced labour and combating human trafficking: the relevance of historical definitions in a contemporary perspective. *Crime, Law and Social Change* 63, 221–246. <https://doi.org/10.1007/s10611-015-9566-6>
- Polismyndigheten (2020). Människohandel för sexuella och andra ändamål. Lägesrapport 21. Stockholm: Polismyndigheten. <https://polisen.se/siteassets/dokument/manniskohandel/lagesrapport-2019-original.pdf>

- Polismyndigheten (2018). Människohandel för sexuella och andra ändamål. Lägesrapport 19. Stockholm: Polismyndigheten. <https://www.nmstverige.se/sites/default/files/manniskohandel-lagesrapport-19.pdf>
- Modern Slavery Police Transformation (2020). Programme Annual Report 2020. UK: National Police Chiefs' Council, National Crime Agency, Devon & Cornwall Police. <https://policingslavery.co.uk/media/2563/ms-annual-report-2020.pdf>
- PICUM – Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (2017). Summary of findings in Belgium and the Czech Republic on the implementation of the Employers' Sanctions Directive. Brussels: PICUM. [http://picum.org/wp-content/uploads/2017/11/PICUM\\_Summary-EmployerSanctionsDirective-implementation\\_BEandCZ\\_EN.pdf](http://picum.org/wp-content/uploads/2017/11/PICUM_Summary-EmployerSanctionsDirective-implementation_BEandCZ_EN.pdf)
- Plattformen (2020). Plattform Swedish Civil Society against Trafficking in Human Beings. Annual Statistics 2019. Stockholm: Plattformen Civila Sverige mot Människohandel. <https://manniskohandel.files.wordpress.com/2020/05/statistik-2019-final.pdf>
- Plattformen (2021). Civilsamhällets kontakter med utsatta för människohandel under 2020. Stockholm: Plattformen Civila Sverige mot Människohandel. <https://manniskohandel.files.wordpress.com/2021/06/civilsamhallts-kontakter-med-utsatta-for-manniskohandel-2020.pdf>
- Regeringskansliet (2021). Uppdrag om fortsatt myndighetssamverkan för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Stockholm: Regeringskansliet. <https://www.regeringen.se/48e884/contentassets/245746d49deb414eb93f6f2a4e839aa4/uppdrag-om-fortsatt-myndighetssamverkan-for-att-motverka-fuskregelovertraderelser-och-brottslighet-i-arbetslivet.pdf>
- Regioplan (2013). Labour Inspection Strategies for Combating Undeclared Work in Europe: The Netherlands. Amsterdam: Regioplan, commissioned by the International Labour Office. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---lab\\_admin/documents/genericdocument/wcms\\_227267.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/genericdocument/wcms_227267.pdf)
- Riksrevisionen (2020). Statens insatser mot exploatering av arbetskraft – regelverk, kontroller samt information och stöd till de drabbade (RIR 2020:27). Stockholm: Riksrevisionen. [https://www.riksrevisionen.se/download/18.5317535b1764beeac102e65e/1607954480458/RiR%202020\\_27%20Anpassad.pdf](https://www.riksrevisionen.se/download/18.5317535b1764beeac102e65e/1607954480458/RiR%202020_27%20Anpassad.pdf)
- Roth, Venla & Mia Luhtasaari (2021). Suomi torjuu ihmiskauppaa. Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma. Oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 2021:15. Helsinki: Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-901-8>
- Salvation Army (2020). Partners welcomed in supporting slavery victims. Julkaistu 7.9.2020 osoitteessa <https://www.salvationarmy.org.uk/news/salvation-army-welcomes-partners-supporting-slavery-victims>.
- Shelley, Toby (2007). Exploited. Migrant labour in the new global economy. London: Zed Books.
- Sherloc (n.d.). Case Law Database. Case No. 2012/3925. Luettu 26.2.2021 osoitteessa [https://sherloc.unodc.org/cld/case-law-doc/traffickingpersonscrimetype/bel/2012/case\\_no.\\_20123925.html](https://sherloc.unodc.org/cld/case-law-doc/traffickingpersonscrimetype/bel/2012/case_no._20123925.html)
- Siseministerium (2020). Tegevuskava ebaseadusliku töötamise ennetamiseks (Action plan to prevent illegal employment). <https://www.siseministerium.ee/et/eesmark-tegevused/ranne/tegevuskava-ebaseadusliku-tootamise-ennetamiseks>
- Sisäministeriö (2020). Ihmiskaupan torjuntaa tehostetaan viranomaisten ja järjestöjen yhteistyöllä. Tiedote 137/2020, 5.11.2020. <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/ihmiskaupan-torjuntaa-tehostetaan-viranomaisten-ja-jarjestojen-yhteistyolla>
- Skrivankova, Klara (2010). Between decent work and forced labour: examining the continuum of exploitation. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Skrivankova, Klara (2014). Forced labour in the United Kingdom. York: Joseph Rowntree Foundation. <https://www.gla.gov.uk/media/1584/jrf-forced-labour-in-the-uk.pdf>
- Social Insurance Board (2019). 2019 annual report of human trafficking prevention and victim support counseling line +372 6607 320. Social Insurance Board, Department of Victim Support and Prevention Services, Victim Support Unit. Tallinn: Social Insurance Board.
- Social Insurance Board (2020). 2020 annual report of human trafficking prevention and victim support counseling line +372 6607 320. Social Insurance Board, Department of Victim Support and Prevention Services, Victim Support Unit. Tallinn: Social Insurance Board.
- Socialstyrelsen (2020). Kartläggning av skyddade boenden i Sverige. Stockholm: Socialstyrelsen. <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2020-6-6817.pdf>
- Soo, Kadri & Anna Markina (2013). Estonian migrant workers as targets of trafficking for forced labour and labour exploitation. Teoksessa Natalia Ollus, Anniina Jokinen ja Matti Joutsen (toim.): Exploitation of migrant workers in Finland, Sweden, Estonia and Lithuania. Uncovering the links between recruitment, irregular employment practices and labour trafficking. Publication Series No. 75. Helsinki: HEUNI, 238–304. <https://heuni.fi/-/report-series-no-75>
- Sotsiaalkindlustusamet (n.d.). Ohvriabi ja ennetusteenused (Victim support and prevention services). Luettu 9.7.2021 osoitteessa <https://sotsiaalkindlustusamet.ee/et/ohvriabi-huvitis/ohvriabi-ja-lepitusteenused>

- Sosiaaliministerium (2019). Ohvriabi. Luettu 9.7.2021 osoitteessa <https://www.sm.ee/et/ohvriabi>
- SOU – Statens offentliga utredningar (2016). Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden. SOU 2016:91. Stockholm: Regeringskansliet. <https://www.regeringen.se/4af46c/contentassets/5c6915279a694d819acff82ac7fbd5a5/starkt-stallning-for-arbetskraftsinvandrare-pa-arbetsmarknaden-sou-201691>
- SOU – Statens offentliga utredningar (2021). Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. SOU 2021:5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring, SOU 2021:5. Stockholm: Regeringskansliet. <https://www.regeringen.se/48fb5e/contentassets/e26b32cb37264a9e8f410854ab7a2f07/ett-forbattrat-system-for-arbetskraftsinvandring-sou-2021-5.pdf>
- STM – Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Työsuojelun valvontaan esitetään useita parannuksia. Tiedote 136/2021, 20.5.2021. <https://stm.fi/-/tyosuojelun-valvontaan-esitetaan-useita-parannuksia>
- STM – Sosiaali- ja terveysministeriö (2020). Työryhmä laatii ehdotuksen uudeksi laiksi ihmiskaupan uhrien auttamiseksi. Tiedote 145/2020, 8.6.2020. <https://stm.fi/-/tyoryhma-laatii-ehdotuksen-uudeksi-laiksi-ihmiskaupan-uhrien-auttamiseksi>
- Strategy for Preventing Violence for 2015–2020 (2015). Tallinn: Ministry of Justice. [https://www.kriminaalpolitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumentid/strategy\\_for\\_preventing\\_violence\\_for\\_2015-2020.pdf](https://www.kriminaalpolitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumentid/strategy_for_preventing_violence_for_2015-2020.pdf)
- Stroud, Stacey (2020). The Modern Slavery (Victim Support) Bill. Uutiskirje, 2.11.2020. <https://www.2harecourt.com/training-and-knowledge/the-modern-slavery-victim-support-bill/>
- The Swedish Trade Union Centre for Undocumented Migrants (n.d.). Undocumented migrant workers also have the right to good working conditions! [http://www.fcfp.se/wp-content/uploads/2018/02/Paper-sl%C3%B6sa\\_Eng\\_A5-folder.pdf](http://www.fcfp.se/wp-content/uploads/2018/02/Paper-sl%C3%B6sa_Eng_A5-folder.pdf)
- TeamWork! Manual for Experts on Multidisciplinary Co-operation against Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation (2016). Government of Netherlands. <https://www.government.nl/documents/publications/2016/01/18/manual-for-experts-on-multidisciplinary-cooperation-against-trafficking-in-human-beings-for-labour-exploitation>
- TEM – Työ- ja elinkeinoministeriö (3.6.2021). Ulkomaalaisten marjanpoimijoiden asema paranee. Tiedote. <https://tem.fi/-/ulkomaalaisten-marjanpoimijoiden-asema-paranee>
- TEM – Työ- ja elinkeinoministeriö (17.6.2021). Ulkomaalaislain uudistukset ehkäisevät ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä ja parantavat uhrin asemaa. Tiedote. <https://tem.fi/-/ulkomaalaislain-uudistukset-ehkaisevat-ulkomaisen-tyovoi-man-hyvaksikayttoa-ja-parantavat-uhriin-asemaa-tyo-ja-elinkeinoministerio>
- Torp, Elinor (2019). Vi, skuggorna. Stockholm: Leopard förlag.
- Turun Sanomat (2.11.2008). Kiinalaisten kivimiesten palkkasaatava vaarantui. Tampere: STT. <https://www.ts.fi/uutiset/kotimaa/1074315954/Kiinalaisten+kivimiesten+palkkasaatava+vaarantui>
- Tööinspeksioon (n.d.a). Avalduse esitamise tööväidluskomisjonile (Submission of an application to the labor dispute committee). Luettu 22.1.2021 osoitteessa <https://www.ti.ee/et/tookeskkond-toosuhted/avalduse-esitamise-toovaidluskomisjonile>
- Tööinspeksioon (n.d.b). Tööväidluste lahendamise, tööväidluste lahendamise seaduse alusel (Settlement of labor disputes on the basis of the Labor Dispute Resolution Act). Luettu 9.7.2021 osoitteessa <https://www.ti.ee/et/tookeskkond-toosuhted/toosuhted-toovaidluste-toovaidluste-lahendamise-toovaidluste-lahendamise-seaduse>
- Tööinspektion (2016). Resolution of Labour Disputes by the Labour Dispute Committee. 3<sup>rd</sup> edition (revised). Evelin Kivimaa (toim.). Tallinn: Tööinspektion. [https://www.ti.ee/sites/default/files/to\\_o\\_vaidluste\\_lahendus\\_eng\\_web.pdf](https://www.ti.ee/sites/default/files/to_o_vaidluste_lahendus_eng_web.pdf)
- UK Annual Report on Modern Slavery (2020). London: Home Office Modern Slavery Unit. <https://www.gov.uk/government/publications/2020-uk-annual-report-on-modern-slavery>
- Van Bavel, Hans, Elisabeth Matthys & Ann Apers (2020). Business crime and investigations in Belgium. Thomson Reuters Practical Law. London: Thomson Reuters, Legal UK & Ireland. Luettu 14.4.2021 osoitteessa <https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-020-3504>
- Van Hauwermeiren, Peter (2016). Combating human trafficking for the purpose of labour exploitation. The Belgian Social Inspectorate: role and practices. Esitys TeamWork-työpajassa "Multi-stakeholder cooperation for protection and assistance of (male and female) victims of THB for labour exploitation" 18.1.2016.
- Van Hauwermeiren, Peter (2020). The Belgian multidisciplinary model and the role of labour inspectors in tackling labour trafficking. Esitys FLOW-webinaarissa 4.12.2020.
- Viuhko, Minna (2018). Hardened professional criminals, or just friends and relatives? The diversity of offenders in human trafficking, International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice 42:2–3, 177–193, DOI: 10.1080/01924036.2017.1391106
- Viuhko, Minna & Anniina Jokinen (2021). Miten tutkia ihmiskauppaa: metodologisia ja eettisiä kysymyksiä. Teoksessa Lähteenmäki, Noora & Kati Nieminen (toim.): Empiirinen oikeustutkimus, 131–146.



- Vogiazides, Louisa & Charlotta Hedberg (2013). Trafficking for Forced Labour and Labour Exploitation in Sweden. Examples from the Restaurant and the Berry Industries. Teoksessa Natalia Ollus, Anniina Jokinen & Matti Joutsen (toim.): Exploitation of migrant workers in Finland, Sweden, Estonia and Lithuania: Uncovering the links between recruitment, irregular employment practices and labour trafficking. HEUNI Report Series No. 75. Helsinki: HEUNI. <https://heuni.fi/-/report-series-no.-75>
- Wagner, Ines & Lisa Berntsen (2016). Restricted Rights: Obstacles in Enforcing the Labour Rights of Mobile EU Workers in the German and Dutch Construction Sector. Transfer: European Review of Labour and Research 22:2, 193–206.
- Weatherburn, Amy (2019). Clarifying the scope of labour exploitation in human trafficking law. Towards a legal conceptualisation of exploitation. PhD thesis. Tilburg Law School. Tilburg University.
- Wintermayr, Irene & Amy Weatherburn (2021). Access to protection and remedy for victims of human trafficking for the purpose of labour exploitation in Belgium and the Netherlands. Brussels: ILO Office for the European Union and the Benelux countries. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/publication/wcms\\_783811.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/publication/wcms_783811.pdf)
- Woolfson, Charles & Christer Thörnqvist, Petra Herzfeld Olsson (2011). Forced Labour in Sweden? Case of Migrant Berry Pickers. A Report to the Council of Baltic Sea States Task Force on Trafficking in Human Beings: Forced Labour Exploitation and Counter Trafficking in the Baltic Sea Region. <http://liu.diva-portal.org/smash/get/diva2:528568/FULLTEXT01.pdf>
- YLE (4.11.2002). Orjana liitalassa: käsikirjoitus. Matti Kivinen, Yle.fi MOT. <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2002/11/04/orjana-iitalassa-kasikirjoitus>
- Ylinen, Pekka, Anniina Jokinen, Anna-Greta Pekkarinen, Natalia Ollus, Katja-Pia Jenu & Thomas Skur. (2020). Työperäisen ihmiskaupan paljastaminen. Tutkintaopas esitutkintaviranomaisille ja tarkistuslista työsuojeluviranomaisille. HEUNI Publication Series No. 95b. Helsinki: HEUNI. <https://heuni.fi/-/report-series-no.-95b>
- Ødegård, Anne Mette & Line Eldring (2016). Nordiske arbeidstilsyn med utenlandsk arbeidskraft i bygg og transport. TemaNord 2016:530. København: Nordisk ministerråd. <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:950737/FULLTEXT01.pdf>

# Selvitys ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunnan menettelyistä eri maissa

Ulkomaalaistaustaisten työntekijöiden hyväksikäyttö on viime vuosina herättänyt keskustelua niin asiantuntijoiden keskuudessa kuin mediassa. Ilmiö ei kuitenkaan ole uusi. Ulkomaalaistaustaisten työntekijöiden kohtelun ongelmia tuli Suomessa ilmi jo 2000-luvun alussa. Vaikka asiasta on vuosien varrella puhuttu, ovat konkreettiset puuttumisen keinot olleet viime vuosiin asti suhteellisen vähäisiä. Työ- ja elinkeinoministeriön Euroopan kriminalipolitiikan instituutilla (HEUNI) teettämässä selvityksessä tarkastellaan ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunnan menettelyjä eri maissa sekä sitä, olisivatko jotkin keinot käytettävissä myös Suomessa.

Selvityksessä avataan erityisesti Norjassa, Belgiassa ja Iso-Britanniassa kehitettyjä viranomaisyhteistyömalleja. Selvityksessä käydään läpi myös lainsäädäntöä, jolla pyritään estämään työvoiman hyväksikäyttöä Hollannissa, Belgiassa ja Iso-Britanniassa. Selvityksessä esitellään myös Viron työriitakomiteaa ja Ruotsin henkilön hyväksikäyttö (människoexploatering) -lainsäädäntöä.

Verkkójulkaisu  
ISSN 1797-3562  
ISBN 978-952-327-947-6

Sähköinen versio: [julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)  
Julkaisumyynti: [vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)