

**EMN STUDY  
2024**

# Illegal Employment of Third-Country Nationals: 2017-2022 Situation Analysis

– National Report of Finland



Funded by the  
European Union

# Illegal Employment of Third-Country Nationals: 2017-2022 Situation Analysis – National Report of Finland

ISBN 978-952-7427-44-6 (PDF)

Pysyvä osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-7427-44-6>

The EMN has been established by Council Decision 2008/381/EC and is financially supported by the European Union. The objective of the EMN is to meet the information needs of Community institutions and of Member States' authorities and institutions by providing up-to-date, objective, reliable and comparable information on migration and asylum, with a view to supporting policymaking in the European Union in these areas. The EMN also serves to provide the general public with such information.

The study was produced by the Finnish National Contact Point of the European Migration Network (EMN), which is coordinated by the European Commission. The Commission is not responsible for the views or conclusions presented herein.

The following information has been provided primarily for the purpose of contributing to the comparative synthesis report for this EMN study. EMN Finland has provided information that is, to the best of its knowledge, up-to-date, objective and reliable within the context and confines of this study. The information may thus not provide a complete overview and may not represent the official policy of Finland in its entirety.

Overall responsibility:

Senior Specialist Tuukka Lampi (EMN Finland)

Senior Specialist Johanna Väänänen (EMN Finland)

Available from:

European Migration Network

Finnish Immigration Service

P.O. BOX 10

00086 Finnish Immigration Service

Tel. + 358 295 430 431

[emn\(at\)migri.fi](mailto:emn(at)migri.fi)

[www.emn.fi](http://www.emn.fi)

[ec.europa.eu/emn](http://ec.europa.eu/emn)

Published by EMN Finland, Helsinki 2024

Layout: OSG Communications

© cover picture: Kirijaki

# Contents

<b>Summary</b> .....	<b>5</b>
<b>1. National legal and policy framework changes on illegal employment</b> .....	<b>8</b>
1.1. Prevention of illegal employment of third-country nationals – Policy framework .....	8
1.2. Illegal employment of third-country nationals - public and policy debates since 2017 in Finland .....	10
1.3. Changes to law, policy and practice since 2017 regarding illegal employment of third-country nationals .....	12
1.4. Planned future changes to law, policy and practice regarding illegal employment of third-country nationals .....	18
<b>2. Prevention measures introduced</b> .....	<b>22</b>
2.1. Economic sectors monitored regarding the prevention of illegal employment of third-country nationals .....	22
2.2. Risk assessments to identify illegal employment .....	24
2.3. Profiles of employers found engaging in illegal employment of third-country nationals .....	27
2.4. Preventative measures to tackle illegal employment of third-country nationals.....	29
2.5. Challenges and good practices identified in prevention of illegal employment of third-country nationals .....	31
<b>3. Identification of illegal employment measures implemented</b> .....	<b>35</b>
3.1. Identification of illegal employment of third-country nationals .....	35
3.2. Inspections carried out per year .....	36
3.3. Monitoring and evaluation of inspections.....	38
3.4. Authority cooperation in Finland .....	38
3.5. International cooperation initiatives .....	41
3.6. Identification of illegal employment of third-country nationals - Challenges and good practices .....	43
<b>4. Sanctions for employers introduced</b> .....	<b>46</b>
4.1. Legislation on sanctions to employers for illegally employing third-country nationals – Developments since 2017.....	46
4.2. Sanctioning employers for illegal employment of third-country nationals - Challenges and good practices .....	48

<b>5.</b>	<b>Outcomes for third-country nationals .....</b>	<b>50</b>
5.1.	Outcomes for illegal employment .....	50
5.2.	Procedures for third-country nationals in illegal employment to lodge complaints against their employer .....	55
5.3.	Procedures for irregularly staying third-country nationals in illegal employment to lodge complaints against employers .....	57
5.4.	Remuneration of a third-country national following a period of illegal employment .....	58
5.5.	Remuneration of a third-country national who has been returned.....	60
<b>6.</b>	<b>Information for illegally employed third-country nationals .....</b>	<b>61</b>
<b>7.</b>	<b>Conclusions.....</b>	<b>64</b>
<b>8.</b>	<b>Sources.....</b>	<b>67</b>

---

## Summary

This study provides an overview of changes in legislation, policies and practices relating to the illegal employment of third-country nationals since the EMN study<sup>1</sup> produced in 2016, with reference to the reporting period 2017–2022.

The term “illegal employment” as such is not defined in Finnish legislation. The Criminal Code of Finland includes provisions on the unauthorized use of foreign labour. The Finnish Aliens Act (301/2004) defines on which grounds a third-country national has the right to employment in Finland and penalises those who are gainfully employed without the necessary authorisation.

Third-country nationals need a work permit in order to work or engage in employment in Finland. In Finland, a work permit can refer to multiple residence permit categories. The majority of third-country nationals coming to work in Finland apply for a residence permit for an employed person. For certain jobs, a residence permit for the purpose of that specific field is issued.

Nearly all other residence permits in Finland, including temporary residence permits, also include the right to work. Some residence permit categories include an unrestricted right to work. Other permit holders, for example students, have some restrictions on their right to work. Work performed without the right to gainful employment, or in an occupational field other than the one the permit is issued for, constitute violations of the Finnish Aliens Act. For persons with a restricted right to work, exceeding the time limit set for that particular residence permit category may also constitute a violation of the Aliens Act.

Finland prioritizes preventing work-based exploitation and addressing the grey economy as part of its national policies. Preventing and identifying illegal employment of third-country nationals is seen as a part of this whole. Efforts involve inter-ministerial collaboration and targeted initiatives. The Ministry of Economic Affairs and Employment manages labour migration, the Ministry of the Interior is responsible for tackling irregular migration, and the Ministry of Social Affairs and Health oversees occupational safety and health.

Illegal employment of third-country nationals (TCNs) is monitored through occupational safety and health checks and by law enforcement authorities with the aid of other relevant authorities such as the Finnish Immigration Service and the Tax Administration.

The current government, under Prime Minister Petteri Orpo, has proposed legislative changes to automate application processes and combat illegal stay. The Sanna Marin government (2019–2023) intensified measures against exploitation and trafficking in human beings.

---

1 EMN Focussed Study 4/2016: Illegal employment of Third-Country Nationals in the European Union – National Report of Finland (EN/FI), [https://emn.fi/wp-content/uploads/EMN\\_Illegal\\_employment\\_2017\\_EN\\_FI\\_Final.pdf](https://emn.fi/wp-content/uploads/EMN_Illegal_employment_2017_EN_FI_Final.pdf) , last accessed on 10 October 2023

Illegal employment in itself has featured less in public debates, but there has been an increase in awareness due to public focus on related phenomena such as trafficking and the grey economy. Increased attention to work-based exploitation has led to enhanced resources for national-level labour monitoring, including the establishment of a police anti-trafficking task force in 2021. The current government program outline plans to combat work-based exploitation, involving increased police resources, enhanced powers for anti-trafficking units, and targeted occupational safety inspections.

Authorities conduct ongoing and constantly updating risk assessments to identify sectors with concentrated illegal employment. Identified sectors include cleaning, construction, transport, agriculture, restaurants, and the platform economy. Third-country nationals working on the construction sector arriving in Finland as posted workers have been considered a challenging profile to monitor.

In Finland, challenges in preventing illegal employment of third-country nationals include legislative interpretation issues, narrow occupational field definitions causing unintentional illegal employment, and broad job descriptions. Challenges have also arisen in reaching workers due to site variability, trust issues, and language barriers. Challenges in identifying illegal employment in Finland mostly relate to communication issues with foreign workers, unclear definitions in legislation and information sharing issues between authorities.

Developments since 2017 include increased resources for occupational health and safety authorities and improvements in cooperation. A recently developed cooperation model involves all relevant authorities combatting the exploitation of foreign labour. Media releases and campaigns have raised awareness among employers and workers. Systematic joint inspections by occupational health and safety authorities and the police have also been good practices. The register of tax numbers has also aided in identifying exploitation indicators during registration.

The legislative provisions governing employers' violations of the Aliens Act and the resulting penalties were not, for the most part, amended during the reporting period (2017–2022). In 2021, however, sanctions were added on employers found guilty of labour exploitation, which enabled work permits to be refused if there are reasonable grounds to suspect violations to residence permit regulations. The employees could still be issued a residence permit to work for another employer, however. A government proposal regarding legislative amendments to chapter 5 of the Aliens Act (employment and self-employment), issued in August 2022 further elaborated and extended these provisions.

The Employers' Sanctions Directive has been well transposed into Finnish legislation. A financial sanction stipulated by the Employment Contracts Act can be imposed on an employer who has employed a third-country national residing in the country illegally. During the reporting

---

period of this study, the Finnish Immigration Service has begun to impose financial sanctions as stipulated by the Directive.

Outcomes for TCNs engaged in illegal work are stipulated mostly in the Aliens Act.

A person can be sentenced to a fine or their residence permit may be cancelled, or a decision on refusal of entry and removal from the country may be issued. However, there are residence permit categories for TCNs who have been exploited or trafficked by their employer.

Information and advice for foreign nationals employed in Finland is widely available from the public authorities, NGOs and trade unions. The information is usually aimed at all foreign nationals rather than third-country nationals specifically. As a rule, the information packages are not focused on illegal employment. Instead, they provide general information on the terms of employment applied in Finland. They also provide advice to employees on what to do if they are exploited at work.

---

# 1. National legal and policy framework changes on illegal employment

## 1.1. Prevention of illegal employment of third-country nationals – Policy framework

According to the Ministry of Employment and Economic Affairs, combating work-based exploitation is a strong policy priority in Finland. Tackling illegal work is seen as a part of this whole. Work-based immigration has been strongly prioritized from the point of view of economic growth and it has been an integral part of past government agendas as well as the current one.<sup>2</sup>

Illegal employment falls under the purview of multiple ministries in Finland. The Ministry of Economic Affairs and Employment has been assigned responsibility for managing labour migration, and it has simultaneously been tasked with coordinating the prevention of labour exploitation. The Ministry of the Interior is also involved due to its role in combating irregular migration. The Ministry of Social Affairs and Health coordinates occupational safety and health, which includes monitoring the right to work.

In general, combating the informal economy and illegal employment is a strong political priority in Finland, and it ties into a number of different action plans. Several action plans were launched during the previous government term, including Action plan 2020–2023 – Grey economy and economic crime<sup>3</sup>, Finland fights human trafficking: Action Plan against Trafficking in Human Beings<sup>4</sup>, and Action Plan for the Prevention of Irregular Entry and Stay for 2021–2024 – Tackling the Parallel Society.<sup>5</sup>

The view taken in Finland is that abuses related to the use of foreign labour create market disruptions and undermine competition when some industry participants exploit cheaper labour in illegal or otherwise inappropriate ways. Undeclared employment leads to losses in tax revenue and social insurance contributions. Moreover, the use of the various benefits of the welfare society – such as unemployment benefits – creates additional expenditures for society. Workers who lack the necessary professional skills may constitute an occupational safety risk at a workplace, and the contractor may incur damages if work is performed incorrectly.

Such abuses often have negative effects for the employed person as well; for example, unde-

---

<sup>2</sup> Ministry of Economic Affairs and Employment, interview 17 August 2023.

<sup>3</sup> Tax Administration, Action Plan 2020–2023 – Grey economy and economic crime, <https://www.vero.fi/en/grey-economy-crime/prevention/torjuntaohjelma/>, last accessed on 28 September 2023

<sup>4</sup> Ministry of Justice, Finland fights human trafficking: Action Plan against Trafficking in Human Beings, Publications of the Ministry of Justice, Memorandums and statements 2021:24, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163326>, last accessed on 28 September 2023

<sup>5</sup> Ministry of the Interior, Publications of the Ministry of the Interior 2021:34, Action Plan for the Prevention of Irregular Entry and Stay for 2021–2024 – Tackling the Parallel Society, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163415>, last accessed on 28 September 2023



clared wages do not accumulate earnings-related pension for the worker. Third-country nationals who have an elevated risk of being victims of labour exploitation are in a particularly vulnerable position. The lack of language proficiency, being in a foreign culture and dependence on the employer increase the risk of exploitation. The authorities have observed that TCNs who have been issued with a negative asylum decision and those who work without a residence permit are at particular risk of becoming victims of trafficking in human beings.<sup>6</sup>

Illegal employment also involves labour exploitation and trafficking in human beings. The Government of Prime Minister Petteri Orpo, which took office in June 2023, aims to tackle the exploitation of foreign labour. It has been recognised in the work against labour exploitation that abuse must be identified and detected better, and that the position of foreign workers must be improved by promoting their integration and social inclusion. According to the Government, employers' social responsibility and awareness should also be increased. A steering group appointed by the Ministry of Economic Affairs and Employment will coordinate measures to prevent and combat work-related exploitation throughout the government term.<sup>7</sup>

According to the Regional State Administrative Agency (AVI), responsible for occupational safety and health inspections in Finland, illegal employment is strongly and readily penalised under the Aliens Act, and an employer may even be found guilty of committing a violation of the Aliens Act through negligence. Sanctions are more readily handed down in the context of illegal employment than in the context of labour law monitoring for citizens of Finland, and fines are readily imposed for employer offences and violations of the Aliens Act.<sup>8</sup>

The prevention of forced labour and exploitation is one of the objectives of the Action Plan against Trafficking in Human Beings. The objective of the National Assistance System for Victims of Human Trafficking is to improve the conditions with regard to vulnerable persons and circumstances that lead to exposure to forced labour. Persons residing in the country without the right of residence are in a particularly vulnerable position from the perspective of forced labour.<sup>9</sup>

The illegal employment of TCNs is monitored as part of occupational safety and health monitoring (monitoring of foreign labour, the occupational safety and health authorities) and the monitoring of foreign nationals (police, Border Guard). The occupational safety and health units of Regional State Administrative Agencies, which operate under the Ministry of Social Affairs and Health, monitor compliance with occupational safety and health legislation at workplaces. The Ministry is responsible for the performance guidance and monitoring of these areas of occupa-

---

<sup>6</sup> Tax Administration, Grey economy and economic crime, <https://www.vero.fi/en/grey-economy-crime/phenomena/foreign-labour/>, last accessed on 21 September 2023

<sup>7</sup> Ministry of Economic Affairs and Employment, 13 September 2023, Labour exploitation needs to be eradicated – action plan in preparation, <https://valtioneuvosto.fi/en/-/1410877/ministry-of-economic-affairs-and-employment-to-prepare-an-action-plan-to-eradicate-labour-exploitation>, last accessed on 29 September 2023

<sup>8</sup> Regional State Administrative Agency, interview 24 August 2023

<sup>9</sup> National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview 28 August 2023

tional safety and health. Verifying the right to work is a central theme in all occupational safety and health inspections, and the primary responsibility lies with the contractor. Most of the inspections concern the right to work, with a particular focus on the payment of substandard wages. The Ministry of Social Affairs and Health assesses whether the employer's obligation to verify the right to work is fulfilled, but the Ministry does not actively carry out extensive inspections.

Illegal work is also related to unpaid taxes, which is a significant negative impact of the informal economy. Monitoring the use of illegal labour is not part of the Tax Administration's statutory duties, but various functions of the Tax Administration may make related observations. Tax monitoring is aimed at ensuring the accuracy of taxation and the accrual of tax revenue. Illegal employment does not directly affect taxation, as even income received for illegal work is subject to tax. However, in many cases, income received for illegal work is not declared to the tax authorities, which makes it undeclared income.<sup>10</sup>

## 1.2. Illegal employment of third-country nationals - public and policy debates since 2017 in Finland

While illegal employment has not specifically featured in the public debate, it has been part of the broader discussion.

The public discussion ahead of the 2023 parliamentary elections largely revolved around the topic of labour migration, which meant that illegal employment and the informal economy were also occasionally mentioned. Those with a more critical view towards labour migration argued that increasing labour migration would, in the worst case, also lead to the expansion of the informal economy.

International protection applicants staying in Finland without legal status were also a topic of debate during the term of Sanna Marin's Government from 2019 to 2023, in its government programme, aimed at preventing the formation of a parallel society outside the Finnish society. This referred specifically to applicants of international protection who had received a final negative decision and were staying in Finland without legal status.

The Finnish Immigration Service is of the view that it is more common that a person resides in Finland legally and there are risks of exploitation associated with the employment relationship. Certainly, irregular migrants may be employed, but that is more common in Europe as a whole than in Finland. This is how the situation is seen at present, but it is likely that there are phenomena that the authorities have not identified.

According to the Regional State Administrative Agency, there have been discussions among the authorities and experts in recent years regarding the role of the occupational safety and health

---

<sup>10</sup> Tax Administration, interview 29 September 2023

administration. It has been debated whether there should be a firewall in place, meaning that the Regional State Administrative Agency would not report work permit violations to the police.

According to the National Assistance System for Victims of Human Trafficking, the topic of forced labour has increasingly featured in the public debate over the past few years. The media has played a significant role in this regard: Helsingin Sanomat, the largest newspaper in Finland, published an in-depth article in 2019 on trafficking in human beings at Nepali restaurants, followed by coverage of labour exploitation in the cleaning industry in 2021, and articles on exploitation and subsequent court decisions concerning berry picking companies in 2022. The issue of exploitation in society has been increasingly recognised in Finland, and it is also highlighted in the current Government Programme. Illegal employment and labour exploitation are linked to the broader societal debate regarding the need for foreign labour.

In response to the exploitation cases in the cleaning industry that made headlines in 2021, the Ministry of Social Affairs and Health was allocated substantial additional resources, enabling it to ramp up its level of activity in labour monitoring. The Ministry of Social Affairs and Health steers the activities at the national level, and the occupational safety and health units determine the practical measures to be taken.

In the monitoring of occupational safety and health, efforts have been made to increasingly listen to workers, and not just the employers, to enable comparisons between statements and documentation. Another issue that has been considered is whether violations of the Aliens Act at the individual level should also be reported to the police. The concern is how to build bridges and establish trust with workers so that problems are reported when they can still be addressed (and not, for example, after the employment relationship has ended and wages have been left unpaid), because the authorities then have a much broader range of interventions available to them.

In Finland, illegal employment is often associated with ambiguities concerning the legal status and rights of immigrants. This is the case among students, for example. Another phenomenon that has been highlighted in Finland is the direct recruitment of non-EEA workers, particularly Ukrainians. This stems from the need of entrepreneurs from the Baltic countries to satisfy their labour needs. Many companies that use international labour find Finnish work permit regulations to be highly bureaucratic, and the process of bringing employees to Finland is perceived to be slow. Consequently, they have taken advantage of the status of posted workers to circumvent immigration regulations.

A posted worker is an employee habitually working in some other country than Finland who is sent for a fixed period to perform temporary work in Finland by their employer, a company located in a country other than Finland and engaging in considerable business in the country in question.

---

A year ago, a consistent policy was established between the authorities regarding the monitoring of posted workers. After 2022, third-country nationals other than Ukrainians – including people from Central Asia, for example – have continued to come to Finland for work. This takes place through “temporary provision of a cross-border service”, which makes it possible to bring workers to Finland on a regular basis. This has stemmed from differences in the interpretation of permit conditions inside the EU’s single market.<sup>11</sup>

### 1.3. Changes to law, policy and practice since 2017 regarding illegal employment of third-country nationals

#### a) Law

New Aliens Act provisions<sup>12</sup> that entered into force in October 2021 are aimed at preventing the exploitation of foreign workers and improving the legal status of victims of exploitation. The goal of the legislative amendments is to make labour exploitation easier to detect. As a result of the legislative amendments, a worker’s residence permit may be refused if there are reasonable grounds to suspect that the employer or the sponsor intends to circumvent the provisions on entry or residence.

If there are reasonable grounds to suspect that a foreign national who holds a residence permit has been exploited at work, they will not lose their right to reside and work in Finland. The worker may then continue working for a new employer without restrictions on the field or obtain a new residence permit to look for work. The amendment is expected to encourage foreign workers who have been exploited to resign from abusive work contracts without fear of having to leave the country (Section 54b of the Aliens Act, continuation permit for reprehensible conduct by the employer, Section 78 of the Aliens Act, right to work on the basis of a residence permit).<sup>13</sup>

The Act on the Legal Status of Foreigners Picking Natural Products entered into force in June 2021. For the first time, the occupational safety and health authorities received the right to supervise some aspects of the work of persons with no employment contracts picking wild berries on the basis of everyman’s right. The supervisory activities were launched in late summer and early autumn in the berry pickers’ bases in different parts of Finland. Operating models will be developed on the basis of observations made during the inspections.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Ministry of Social Affairs and Health, interview 30 August 2023

<sup>12</sup> Ministry of Economic Affairs and Employment, 17 June 2021, Amended Aliens Act to prevent exploitation of foreign labour and to improve the status of victims, <https://tem.fi/en/-/amended-aliens-act-to-prevent-exploitation-of-foreign-labour-and-to-improve-the-status-of-victims>, last accessed on 13 September 2023)

<sup>13</sup> Act amending the Aliens Act (554/2021)

<sup>14</sup> Occupational safety and health authority, Annual Report of the Occupational Safety and Health Administration in Finland 2021, [https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168008481/TSH\\_vuosikertomus2021\\_EN.pdf/72da2f12-5542-394b-6198-d330f72e1795/TSH\\_vuosikertomus2021\\_EN.pdf?t=1672132823308](https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168008481/TSH_vuosikertomus2021_EN.pdf/72da2f12-5542-394b-6198-d330f72e1795/TSH_vuosikertomus2021_EN.pdf?t=1672132823308), last accessed on 22 September 2023

In 2022, the Government proposed amendments to chapter 5 of the Aliens Act to make it easier to apply for and receive work-based residence permits in Finland. The reform was part of a broader package aimed at reducing the average processing time of permits to a maximum of one month. The reform would also increase the automation of the application process and enable the certification of employers. The employer certification system reduces the need for separate assessments for employers who meet the set criteria and are found to be reliable, as their ability to meet their obligations as an employer is already assessed at the time of certification.<sup>15</sup>

Employer certification is meant to speed up the permit processes for certified employers and other employers by freeing up resources for other permit processing tasks.

The legislative amendment also expanded the scope of suspension decisions, according to which residence permits for employed persons are not issued, for a fixed period of time, to the employees of an employer who has breached the rules. The possibility to suspend the granting of residence permits was extended to cover not only residence permits for employed persons but all work-based residence permits.<sup>16</sup>

In connection with the legislative amendments, an amendment was made to section 85 of the Aliens Act, which concerns the occupational safety and health authority's duty to report. The legislative amendment gives the occupational safety and health authority discretion on whether to report cases to the police. The occupational safety and health authority can choose to not report a matter to the police if the offence is considered minor under the circumstances and reporting the case to the police is not necessary from the perspective of the public interest.

An amendment to the Act on the Grey Economy Information Unit (1207/2010), enacted on 1 March 2021, provided the Tax Administration with more opportunities to assess the reliability of employers to support other authorities involved in migration-related processes, decision-making and supervisory tasks, such as immigration, emigration, residence, employment and citizenship.

The Grey Economy Information Unit under the Tax Administration supports Employment and Economic Development Offices, Centres for Economic Development, Transport and the Environment, the Finnish Immigration Service and the Regional State Administrative Agencies by providing information on companies' fulfilment of their legal obligations and supporting the identification of high-risk entrepreneurs. Information in the obligation compliance report can be used to identify companies whose financial capacity to act as an employer is compromised, or who have neglected their payment obligations or their obligations to register employees or report to public authorities. This enables the identification of elevated risks of negligence by a company and its key individuals in the early stages of the permit process. Obligation compliance reports expedite permit processing by the immigration authorities.

---

<sup>15</sup> Government proposal HE 114/2022

<sup>16</sup> Ministry of Economic Affairs and Employment 25 August 2022, Government proposes amendments to Aliens Act to ease work-based immigration, <https://tem.fi/en/-/government-proposes-amendments-to-aliens-act-to-ease-work-based-immigration>, last accessed on 13 September 2023

The reports also provide the authorities with information that they previously needed to request from the employer or separately from each authority. Data for the reports are gathered from eight different authority databases. Examples include information on the employer's taxation, enforcement matters, registrations and statutory insurance. The use of obligation compliance reports has significantly accelerated permit processes by eliminating the need to wait for information. The information service has also reduced the administrative burden on applicants.<sup>17</sup>

## b) Policy

While a number of measures were carried out during the government term of Sanna Marin's government from 2019 to 2023 to combat exploitation, the illegal employment of third-country nationals has not specifically been at the core of policy planning.<sup>18</sup>

On 21 December 2021, the Ministry of Economic Affairs and Employment appointed a new advisory board on terms of employment and permit supervision of foreign workers and entrepreneurs for the term 1 January 2022–31 December 2024.<sup>19</sup> The advisory board is an expert body consisting of various authorities and labour market and industrial policy organisations. It deals with all phenomena related to the employment and self-employment of foreign nationals.

The advisory board has existed before, as has the supervisory subcommittee under it. It previously operated under the Ministry of the Interior, but was since moved under the Ministry of Economic Affairs and Employment. The supervisory subcommittee under the advisory board is also a key network consisting of operational stakeholders.

In the Finnish labour market, and particularly in the construction sector, posted third-country nationals have been a challenging concept. Pursuant to section 81b, subsection 4 of the Aliens Act, an alien has the right to engage in gainful employment and self-employment without a residence permit for a maximum of 90 days within a period of 180 days if they arrive in the country as an employee of a company operating in another Member State of the European Union or the European Economic Area to perform temporary contracting or subcontracting for a maximum of six months under the freedom to provide services, if they hold permits entitling them to reside and work in that other State, and if the permits remain in force once they have completed the work in Finland.<sup>20</sup>

The Finnish Immigration Service issued an inter-authority policy guideline for the interpretation of the legal provision in question. The employment relationship must specifically be a matter of posting a worker to another EU/EEA country. The work must be temporary, for which there is a separate calculation formula related to visa regulations. The validity of the permit must

---

<sup>17</sup> Tax Administration, interview 29 September 2023

<sup>18</sup> Ministry of Economic Affairs and Employment, interview 17 August 2023.

<sup>19</sup> Ministry of Economic Affairs and Employment, 3 January 2022, New advisory board to strengthen cooperation necessary to prevent exploitation of foreign labour, [https://vm.fi/-/1410877/neuvottelukunta-vahvistaa-ulkomaisen-tyovoiman-hyvaksikayton-ehkaisemisessa-tarpeellista-laajaa-yhteistyota?languageId=en\\_US](https://vm.fi/-/1410877/neuvottelukunta-vahvistaa-ulkomaisen-tyovoiman-hyvaksikayton-ehkaisemisessa-tarpeellista-laajaa-yhteistyota?languageId=en_US), last accessed 13 September 2023

<sup>20</sup> Aliens Act (301/2004)

continue in the posting country after the worker is posted. The term of the employment relationship in the posting country must be at least one year (the employment relationships have often been very short-term).<sup>21</sup>

### c) Practice

Several ministries and agencies have been involved in the prevention and identification of illegal employment and labour exploitation.

In 2019, the Finnish Immigration Service requested the Office of the Prosecutor General to issue a statement on the interpretation of financial sanctions for employers and the principle of dual criminality. The Prosecutor General issued an interpretation guideline in November 2019, stating that if the police suspect an employer of a criminal offence, the criminal process is primary and the financial sanction is secondary. However, the financial sanction may be more effective and, in many cases, the police authorities indicate that if the Finnish Immigration Service imposes a financial sanction, the police will not continue the criminal investigation unless the case is related to trafficking in human beings.

The working group on the prevention of the exploitation of foreign labour, led by the Ministry of Economic Affairs and Employment, prepared a Working in Finland information package<sup>22</sup> and opened a multilingual advisory service<sup>23</sup> for seasonal workers. However, the focus was on the prevention of exploitation rather than illegal employment.

The Regional State Administrative Agencies (AVI) has been active in combating illegal employment. For example, the Occupational Safety and Health Administration under the authority of the AVI monitors the right to work of foreign workers and compliance with minimum terms of employment. The total number of inspections targeted at the monitoring of foreign workers has increased significantly compared to 2020, with an additional 15 new posts allocated to the monitoring of foreign workers in 2021. In 2022, the additional resource of new inspectors was fully utilised. The additional resources have helped to better respond to tips received by authorities responsible for monitoring foreigners and to participate in inter-agency cooperation checks. The expansion of the Occupational Safety and Health Administration's right to access information has provided the inspectors with new tools over the past couple of years.

In recent years, the extension of the information rights of the Occupational Safety and Health Administration has brought new tools for labour inspectors. Legislative amendments that entered into force at the beginning of 2017 extended the right of the labour inspectorate to obtain confidential information from public authorities and other actors performing a public task.

As a result of the amendment, the labour inspectorates have access to confidential

---

<sup>21</sup> Finnish Immigration Service, interview 23 August 2023

<sup>22</sup> Ministry of Economic Affairs and Employment, Working in Finland, <https://tem.fi/tyoskentely-suomessa>, last accessed on 18 September 2023

<sup>23</sup> Victim Support Finland, Advisory service for seasonal workers, <https://www.riku.fi/seasonalwork/>, last accessed on 18 September 2023

information when they monitor compliance with minimum employment conditions, the use of foreign labour or compliance with the so-called private contractor's liability law. The right of the labour inspectorate to disclose confidential information was also extended in the context of these inspections. In addition, the amendment made it possible for the labour inspectorates to exchange confidential information with each other in all labour inspectorate inspection tasks.

The Act on the Tax Administration's Grey Economy Information Unit was also amended. As a result of the amendment, the labour inspectorates were granted access to the compliance reports by the Finnish Tax Administration's Grey Economy Information Unit.

As of 1 February 2022, the Tax Administration began to check whether workers arriving in Finland from outside the EU or the EEA have the right to work. When the Tax Administration issues a personal ID and registers a person in the Population Information System, it also checks whether the person, either a citizen of a non-EU/EEA country or a stateless worker, has the right to work in Finland. The Tax Administration can register a worker in the Population Information System and give them a personal ID only if the worker has a residence permit entitling them to work or if they have a right to work in accordance with the Aliens Act or the Seasonal Workers Act.<sup>24</sup>

However, neither the tax administration nor other registration authorities carry out prior surveillance on labour migration. The absence of a right to work in this context prevents the issuing of an identity number, but the person can still obtain, for example, a tax card. The labour-oriented sectors are a priority for the Tax Administration in terms of tax control, but the tasks related to residence permits are not part of the statutory mission of the Tax Administration.

In Finland, registration of foreign nationals is done by multiple authorities; the Tax Administration's project on identity misuse and fraud (ID-project) highlighted significant needs for improvement in the exchange of information between authorities, the overall coordination of labour migration and the harmonisation of procedures. The project is part of the National Action Plan on the Grey Economy and Economic Crime for 2020-2023. As a solution to the challenges of registration, the ID project proposed a separate processing centre for foreign labour matters, where the authorities would centralise the registration of foreign nationals.<sup>25</sup>

During the COVID-19 pandemic, monitoring at Finland's internal borders exposed large amounts of illegal employment, and the Regional State Administrative Agency received many reports from the Border Guard.<sup>26</sup> During that period, entry was subject to having a valid reason, and

---

<sup>24</sup> Tax Administration 28 January 2022, As of 1 February 2022, the Tax Administration checks whether workers arriving to Finland from outside the EU or the EEA have the right to work, <https://vero.fi/en/About-us/newsroom/news/uutiset/2022/tax-administration-checks-workers-right-to-work/>, last accessed on 25 September 2023

<sup>25</sup> Tax administration, Ajankohtaista (Current affairs) 12.12.2022, <https://www.vero.fi/harmaitalous-rikollisuus/torjunta/ajankohtaista/>, last accessed on 04.01.2024

<sup>26</sup> Rakentaja-lehti 26.4.2021, Sisärajavalvonta johdattaa luvattomien työntekijöiden jäljille, <https://rakennusliitto.fi/rakentaja/sisarajavalvonta-johdattaa-luvattomien-tyontekijoiden-jaljille/>, in Finnish, last accessed on 8.1.2024



individuals were often asked to present a certificate of employment. Most of the individuals caught during these monitoring activities were stateless persons from Estonia or Ukrainian posted workers. For Ukrainians, their temporary protection status helped clarify the situation. Ukrainians have since 2022 been eligible for temporary protection. Temporary protection status contains the right to work.

The National Assistance System for Victims of Human Trafficking has operated effectively thanks to cooperation between the authorities. The network of authorities, including the Regional State Administrative Agency, the Tax Administration, the police and the fire inspection authorities, have worked together to combat the informal economy and exploitation. A systematic approach has been developed in the cooperation between the authorities, and the establishment of an anti-trafficking task force at the Helsinki Police Department has been a significant step with regard to the practical measures taken.<sup>27</sup>

The phenomenological approach has been increasingly used by the police in recent years. This has also been reflected in analysis activities and the approach to investigations. Tasks and areas of emphasis have changed so that special units have been established to address specific phenomena, such as the anti-trafficking task force at the Helsinki Police Department.

Together with a number of public authorities, the Police University College prepared a new national cooperation model for multi-authority action to prevent and supervise the exploitation of migrant workers. The model facilitates greater consistency in the leadership of operations and more effective detection of and intervention in cases of exploitation of migrant workers.

In the cooperation model, risk-based targeted supervision comprises three stages: planning, implementation and feedback and follow-up measures. The exchange of information between the authorities must be a low-threshold activity. The roles and responsibilities of each authority are specifically planned so that the actual supervision event can be implemented efficiently.<sup>28</sup>

A mobile application called Work Help Finland was developed in 2022 with the aim of reaching third-country nationals more directly and also reduce silo effects between the authorities. The aim of the mobile application is to reach both legal and irregular migrants in Finland, as well as people who intend to migrate to Finland. In general, trust in the authorities is low among irregular migrants, particularly when it comes to the police, which makes the dissemination of information challenging at times.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview 28 August 2023.

<sup>28</sup> Police 10 June 2022, New cooperation model for the prevention and supervision of the exploitation of migrant workers, [https://polamk.fi/-/uusi-yhteistoimintamalli-ulkomaalaisen-tyovoiman-hyvaksikayton-torjuntaan-ja-valvontaan?languageId=en\\_US](https://polamk.fi/-/uusi-yhteistoimintamalli-ulkomaalaisen-tyovoiman-hyvaksikayton-torjuntaan-ja-valvontaan?languageId=en_US) , last accessed on 25 September 2023

<sup>29</sup> Interview, Police University College 11 September 2023

## 1.4. Planned future changes to law, policy and practice regarding illegal employment of third-country nationals

### a) Law

Following parliamentary elections held in spring 2023, Prime Minister Petteri Orpo's Government took office in Finland on 20 June 2023. The new Government has indicated it will actively combat illegal stay. The Government announced the following legislative changes related to the theme:

- In autumn 2023, the Ministry of Economic Affairs and Employment launched preparations for legislative amendments that will clarify the effects of unemployment on valid work-based residence permits. In future, persons with a work-based residence permit would have to leave Finland if the employment relationship ended and no new employment relationship was concluded within three months.<sup>30</sup>
- The Ministry of Economic Affairs and Employment also begun preparations to amend laws relating to income limits for work-based residence permits. Simultaneously, the Ministry will examine the appropriate levels and impacts of income limits. An income limit of EUR 1,600 would be set for the residence permit for an employed person, in accordance with Prime Minister Orpo's Government Programme. In order to increase transparency, a government decree would lay down the income limits for work-based permits in future.<sup>31</sup>
- In autumn 2023, the Ministry of the Interior launched a project to reform regulations governing the circumvention of the rules on entry. The aims are to prevent the circumvention of the rules on entry and prevent international protection applicants from transitioning to applicants for a residence permit for an employed person during the application process. The project will also clarify the regulations governing identity verification.<sup>32</sup>

Some of the amendments to Chapter 5 of the Aliens Act, as proposed in the government proposal from 2022, will enter into force on 1.1.2025. The current two-stage permit process, in which the Employment and Economic Development Office (TE Office) makes a partial decision on the residence permit of an employee, will be abandoned. From 2025, the Immigration Service will have sole responsibility for issuing residence permits for workers. When granting a

---

<sup>30</sup> Ministry of Economic Affairs and Employment 8 September 2023, Preparations begin to strengthen the tie between work-based residence permits and work, [https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/tyoperusteinen-oleskelulupa-sidotaan-vahvemmin-tyohon-valmistelu-kaynnistyy?languageId=en\\_US](https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/tyoperusteinen-oleskelulupa-sidotaan-vahvemmin-tyohon-valmistelu-kaynnistyy?languageId=en_US) , last accessed on 28 September 2023

<sup>31</sup> Ministry of Economic Affairs and Employment 5 September 2023, Preparations begin to set an income limit for a residence permit for employed persons, [https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/valmistelu-kaynnistyy-tyontekijan-oleskeluluvalle-asetetaan-tuloraja?languageId=en\\_US](https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/valmistelu-kaynnistyy-tyontekijan-oleskeluluvalle-asetetaan-tuloraja?languageId=en_US) , last accessed on 28 September 2023

<sup>32</sup> Ministry of the Interior 18 September 2023, Maahantulosäännösten kiertämistä koskevaan sääntelyyn valmistellaan muutoksia, <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/maahantulosaanntosten-kiertamista-koskevaan-saantelyyn-valmistellaan-muutoksia> , last accessed on 28 September 2023

residence permit to a worker, the Immigration Service will have to carry out a labour market test. The purpose of the change is to streamline the entry of workers and speed up the decision-making process.<sup>33</sup>

## b) Policy

The new Government Programme lists a number of measures that are directly or indirectly related to illegal employment. In order to prevent the exploitation of employees, the punishments for abuse will be made significantly more severe and supervision will be improved. Occupational safety and health inspections will be targeted at high-risk sectors. Adequate interpreting services or tools will be guaranteed for inspectors.

Entries in the 2023 Government Programme<sup>34</sup>:

- We will increase the punishment for exploitation of labour by replacing the current section on extortionate work discrimination by provisions on usury in employment and aggravated usury in employment. The minimum punishment for the aggravated act will be imprisonment. Legislation will be amended so that, in addition to the punishment, the offender in the above-mentioned offences may be prohibited from pursuing a business. Corporate criminal liability will be extended to usury and aggravated usury in employment.
- We will enhance supervision by the public authorities by ensuring that the police have sufficient resources throughout the country in terms of police departments and the anti-trafficking unit and ensuring that the police have the powers to investigate and detect abuses in work-based immigration.
- We will use risk analyses to target occupational safety and health inspections at sectors where the need for protection is greatest. Adequate interpreting services or tools will be guaranteed for inspectors.
- The Government will improve opportunities for cooperation between the public authorities, for example, by ensuring that the public authorities have the right to obtain and provide information on their own initiative. Necessary legislative and other measures will be launched to improve the exchange of information between the public authorities in order to enhance the prevention of exploitation and to inform the competent authorities of abuses.

---

<sup>33</sup> Ministry of Economic Affairs and Employment 25 August 2022, Government proposes amendments to Aliens Act to ease work-based immigration, [https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/hallituksen-esitys-ulkomaalaislain-muutoksista-sujuvoittaisi-tyoperaista-maahanmuuttoa?languageId=en\\_US](https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/hallituksen-esitys-ulkomaalaislain-muutoksista-sujuvoittaisi-tyoperaista-maahanmuuttoa?languageId=en_US) , last accessed on 9 October 2023

<sup>34</sup> Finnish Government, A strong and committed Finland – Programme of Prime Minister Petteri Orpo’s Government, <https://valtioneuvosto.fi/en/governments/government-programme#/> , last accessed on 19 September 2023

- The Government will crack down on opportunities to disguise employment relationships as business activities. This will be done by creating a registration obligation for invoicing service companies as well as an obligation for them to identify their customers using strong identification technology when the customers register for the service.
- We will step up measures to combat human trafficking and ensure the exchange of information between public authorities. Human trafficking will be prevented in a cross-administrative and comprehensive way. Labour exploitation related to immigration will be combated and support services for the victims of crime will be secured.
- We will allow people with a work-based residence permit to work in other jobs in the same sector and in sectors that can be genuinely identified as suffering from a labour shortage.

In order to meet the objectives of the Government Programme, the Government announced it will prepare an action plan to prevent and combat exploitation by the end of 2023.<sup>35</sup>

### c) Practice

The Finnish Immigration Service has become more active in imposing financial sanctions on employers. There are also plans to brief authorities on employers' financial sanctions. Briefing is targeted specifically to those authorities responsible for supervising occupational health and safety as well as supervision of foreign nationals (the Regional State Administrative Agency, police, Border Guard) as well as authorities responsible for permit processes (especially the Centre for Economic Development, Transport and the Environment and the Employment and Economic Development Offices).

Information on illegal employment is obtained in certain processes of the Finnish Immigration Service, but it primarily relies on the information provided by authorities engaged in the monitoring of foreign nationals. The plan is for the Finnish Immigration Service to take a more active role and request more tip-offs, so that financial sanctions can be more actively imposed.<sup>36</sup>

There are plans for even more active information exchange between the Finnish Immigration Service and other authorities with regard to work permit violations. One topic of discussion has been that when the Regional State Administrative Agency reports work permit violations to the police, the message could be simultaneously communicated to the Finnish Immigration Service.<sup>37</sup>

The Police is working on the IHME model project to model the investigation of trafficking in human beings and the preliminary investigation process. The Police University College is also working on a human trafficking investigation handbook for the police.

---

<sup>35</sup> Ministry of Economic Affairs and Employment, 13 September 2023, Labour exploitation needs to be eradicated – action plan in preparation, <https://tem.fi/en/-/ministry-of-economic-affairs-and-employment-to-prepare-an-action-plan-to-eradicate-labour-exploitation>

<sup>36</sup> Finnish Immigration Service, interview 23 August 2023

<sup>37</sup> Regional State Administrative Agency, interview 24 August 2023

In addition to normal police operations, the activities of the police are being developed increasingly towards foresight and the identification of phenomena, as well as risk identification. Additional resources are also being allocated to the identification of broader criminal phenomena also at the level of local police work (including illegal employment and trafficking in human beings).

The inter-authority MOVI project focused on improving the capabilities of various participants in service chains (for example, providing advice on which authority is responsible in each case so that the individual receives appropriate assistance). The aim is to establish a better overall view and grasp of the service architecture of the authorities.<sup>38</sup>

Starting from 2023, platform operators are required to collect data on sales and rentals under the intermediation of their digital platform. The operators must report the data to the Tax Administration for the first time for the calendar year 2023. The reason for this is the recent amendment, known as DAC7, of an EU Directive. Platform operators are required to report information on their own company and the companies and private individuals that have received income from sales and rentals under the intermediation of the platform during the calendar year. A problem with the reliability of data from platform operators is situations where the identity of another person is used for platform work (the person who has the right to work).<sup>39</sup>

As part of the action plan for tackling the grey economy and economic crime for 2020-2023, the Tax Administration has also reviewed interfaces between contractual employment relationships and entrepreneurship and the need for clearer regulation, and the application practices used by the authorities in new forms of work such as work on the platform economy and on digital platforms.<sup>40</sup>

Currently applications for residence permits of employed persons are processed in two stages. First, the TE Office makes a partial decision based on overall consideration, and then the Finnish Immigration Service makes a final decision following other permit consideration. The partial decision concerns the availability of labour (labour market test) and the assessment of the terms of employment and employer's qualifications.

In 2021 the Ministerial Working Group on Promoting Employment outlined that the task of making a partial decision would be transferred from TE Offices to the Finnish Immigration Service. As a result, the Finnish Immigration Service would be fully responsible for the tasks related to work permits after the reform. Discontinuing the two-stage process would support the Government's objective of speeding up the work permit procedure to a maximum processing time of 30 days on average. As part of the transfer of tasks, resources and expertise of TE Offices would also move to the Finnish Immigration Service.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Police University College, interview 11 September 2023

<sup>39</sup> Tax Administration, interview 29 September 2023

<sup>40</sup> Tax Administration, interview 29 September 2023

<sup>41</sup> Ministry of Employment and Economic Affairs online service, Frequently Asked Questions and Answers About the TE-Services Reform 2024, <https://tem.fi/en/questions-and-answers-about-the-te-services-reform-2024> , last accessed on 30.10.2023

## 2. Prevention measures introduced

### 2.1. Economic sectors monitored regarding the prevention of illegal employment of third-country nationals

The Regional State Administrative Agency conducts risk-based assessments of different industries and has identified certain industries as high-risk industries. Examples include cleaning, construction, transport, agriculture and the restaurant industry. In addition, slightly newer high-risk industries include car repair shops, small beauty care establishments, berry picking, forestry and household work.

The platform economy, such as food delivery workers, is also an area that has been given increasing attention. The platform economy has been found to be challenging to monitor. There have been cases where the delivery volumes of goods do not correlate to the work contribution of one person, which has given rise to suspicions that the work has been chained between multiple workers.

Authorities involved with monitoring foreign workers have seen a slight increase in the number of foreign private traders in subcontracting chains. In some cases, suspicions have arisen of so-called 'false self-employment'. False self-employment enables evading employer obligations and in some cases the foreign worker is not aware of their status as self-employed. In worst case, these situations may involve forced labour or other less serious forms of discrimination or exploitation.<sup>42</sup>

New high-risk industries are continuously identified through inspection tip-offs. They are assessed from the perspectives of both exploitation and illegal employment. It should be noted that there may be instances of pure illegal employment without the element of exploitation, but the two phenomena are closely connected.<sup>43</sup>

As today's service chains in labour intermediation are often international, the other end of the chain may be located in a country where the provided service is not considered illegal or unauthorised, while in Finland it is. Intervention in such circumstances is challenging for the authorities.<sup>44</sup>

The National Assistance System for Victims of Human Trafficking does not conduct its own risk assessments or profiling activities. Instead, it operates more on the basis of customer referrals by other authorities. However, it does receive various contacts through its helpline. The industries mentioned above have also been significant with regard to combating trafficking in human beings. Car repair shops have also emerged in Finland as a high-risk industry. They

---

<sup>42</sup> Rakentaja-lehti 26.4.2021, Sisärajavaalvonta johdattaa luvattomien työntekijöiden jäljille, <https://rakennusliitto.fi/rakentaja/sisarajavaalvonta-johdattaa-luvattomien-tyontekijoiden-jaljille/>, in Finnish, last accessed on 8.1.2024

<sup>43</sup> Regional State Administrative Agency, interview 24 August 2023

<sup>44</sup> Police University College, interview 11 September 2023

are industries that suffer from labour shortages, which means that labour demand leads to the use and exploitation of illegal workforce. Work in the industries that have a high risk of human trafficking are often physically strenuous, mechanical and low-paid. Stone quarries and stone work have also been identified as a high-risk industry in Finland.<sup>45</sup>

Examples of the information sources used by the authorities to conduct risk assessments include the following:

- Official registers: e.g. the Register of Aliens, the Tax Administration's Incomes Register and the register of obligation compliance reports, which are used to assess the financial relationship between the employer and the employee.
- Evidence of past transactions: e.g. employment contracts, pay slips and bank account statements that are used to verify transactions and the nature of the employment relationship.
- Tip-offs: primarily information shared between the authorities on observed deficiencies and suspicions regarding individual cases. Tip-offs constitute an important knowledge base for identifying cases of exploitation and initiating preventive measures. Tip-offs are occasionally also received from non-governmental organisations and trade unions.
- The authorities' tacit knowledge: experience-based knowledge of the authorities, regarding, for example, certain high-risk industries where exploitation is commonly observed, or employers that are known to have engaged in the exploitation of foreign workers in the past.

When the residence permit process begins, the potential risk factors may not have been realised yet, and will not necessarily be realised, which makes the detection of labour exploitation difficult.

Becoming a victim of exploitation is also possible for individuals whose circumstances do not involve any identifiable risk factors. The processing of extended permits provides better opportunities for detecting labour exploitation due to the possibility to assess events and transactions that have already taken place.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview 28 August 2023.

<sup>46</sup> Ministry of Economic Affairs and Employment, Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisy - Viranomaistyön tuen tarpeet ja tietokatveet, Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2022:2, [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163728/TEM\\_2022\\_2.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163728/TEM_2022_2.pdf), last accessed on 20 September 2023

## 2.2. Risk assessments to identify illegal employment

Risk assessments conducted by authorities are continuous in nature, and they are updated regularly.

The risks of illegal employment are more specific to industries and areas of responsibility. From the perspective of the regional state administrative authorities in southern Finland (where 50% of the inspections are carried out), the construction industry and agriculture are high-risk industries. In the cleaning industry, illegal employment is less common on a percentage basis, but permit violations and exploitation cases are more complex and diverse than in the construction industry, for example. In the restaurant industry, there are fewer people working without the right to work, but it is common for employees to start work before receiving their permit. Illegal employment has also been observed in the transport industry to some degree.

The Tax Administration uses risk analyses and focuses its monitoring activities on high-risk customers. In the construction industry, a register of tax numbers is used, along with employee data contained in reports on construction work, which is reported to the Tax Administration. Both are used in the tax control of both Finnish and foreign workers. The data is also used by other authorities engaged in the monitoring of foreign workers.<sup>47</sup>

All persons employed in the construction and shipyard industries in Finland are entered in the register of tax numbers. This also includes workers in short-term employment relationships and foreign workers. The worker is assigned a tax number, which requires the issuance of a personal identity code or an organisation-specific artificial identifier. Registration is not contingent on the foreign national having a residence permit that includes the right to work, which is issued by the Finnish Immigration Service. Not having the right to work is also not grounds for removal from the register of tax numbers because, according to the law, removal from the register on the initiative of the authorities can only be done on a time basis.

In Finland, persons are issued with a tax card without a work permit because income being subject to tax is not tied to the right to work. A tax card requires that the person is entered in Tax Administration's systems, which means they must have an identifier. This can be either a personal identity code or an artificial identifier, which are nearly identical in appearance. An artificial identifier can be difficult to distinguish from an actual personal identity code, and artificial identifiers are issued in Finland by several public authorities for their own registration needs. The need and preconditions for the implementation of tax numbers is also being assessed for other high-risk industries, such as the tourism and restaurant sector.<sup>48</sup>

In 2021, the Tax Administration published a report on obligation compliance risks related to the use of foreign labour. The report examined the obligation compliance and tax-related behaviour of foreign workers – both resident taxpayers fully liable to tax and non-resident taxpayers liable

---

<sup>47</sup> Tax Administration, Grey economy and economic crime, <https://www.vero.fi/en/grey-economy-crime/phenomena/foreign-labour/>, last accessed on 21 September 2023

<sup>48</sup> Tax Administration, interview 29 September 2023



to tax with restrictions – and over 13,000 companies that had hired them. Most of the wage payers were Finnish companies. Discrepancies were observed between work permits and wage information. One-tenth of the companies that had hired foreign workers with work permits had not reported wage information or turnover in 2019. In some of the companies, the payment of wages could not connect with hourly wages, or information on hourly wages was missing.<sup>49</sup>

The Regional State Administrative Agency's risk assessment is a continuous process that is regularly updated. Tip-offs concerning employers are also related to risk-based assessments. At a general level, it can be noted that monitoring activities have been increased in the context of small-scale services such as nail studios, massage shops, car repair shops and laundry services.<sup>50</sup> The National Bureau of Investigation also monitors phenomena related to trafficking in human beings and irregular entry on a continuous basis.

The Finnish Immigration Service, in turn, needs to identify risk profiles because there are plans to improve the efficiency of the immigration administration in the near future due to other decision-making becoming increasingly automated. Multidisciplinary information from stakeholders is necessary for this purpose. Only applications that match certain risk indicators would be subject to closer review.<sup>51</sup>

In 2023, the Ministry of Economic Affairs and Employment published a study on the use of foreign labour in the greenhouse industry. The study examined the use of foreign labour in the greenhouse industry, as well as the workers' and their families' challenges to settling into a new country. The development proposals presented in the study included the creation of incentives for responsible recruitment through permit processes and exploring the possibility of enhancing incentives and supervision through collaboration with private sector operators. The idea would be to develop an employer certification system that would facilitate international recruitment.<sup>52</sup>

The Ministry of Economic Affairs and Employment report *Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisy: Viranomaistyön tuen tarpeet ja tietokatveet*<sup>53</sup> ("Preventing the exploitation of foreign

---

<sup>49</sup> Tax Administration, *Ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyvät velvoitteidenhoidon riskit Työnantajat ja heidän työntekijänsä*, Report 4/2021, [https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/laajuus/kuvat-vidoot-ja-tiedostot/2021\\_04-ulkomaisen-ty%C3%B6voiman-k%C3%A4ytt%C3%B6n-liittyv%C3%A4t-velvoitteidenhoidon-riskit.pdf](https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/laajuus/kuvat-vidoot-ja-tiedostot/2021_04-ulkomaisen-ty%C3%B6voiman-k%C3%A4ytt%C3%B6n-liittyv%C3%A4t-velvoitteidenhoidon-riskit.pdf) , last accessed on 6 October 2023

<sup>50</sup> Regional State Administrative Agency, interview 24 August 2023

<sup>51</sup> Finnish Immigration Service, interview 23 August 2023

<sup>52</sup> Ministry of Economic Affairs and Employment, *Alueellinen resilienssi ja työperusteinen maahanmuutto: Kasvihuoneeteollisuuden ulkomainen työvoima Närpiön seudulla*, Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2023:5, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-609-3> , last accessed on 5 October 2023

<sup>53</sup> Ministry of Economic Affairs and Employment, *Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisy - Viranomaistyön tuen tarpeet ja tietokatveet*, Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2022:2, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-967-4> , last accessed on 20 September 2023

labour: support needs and knowledge gaps of the authorities”) examines the information needs that the authorities who process work-based residence permit applications and supervise the employment of foreigners have as regards identifying and combating the exploitation of foreign labour. The report is based on a new legislative amendment (Act amending the Aliens Act 554/2021), which improves the legal protection of victims and provides the authorities with the opportunity to impose financial sanctions on employers. The report’s recommendations include establishing a better definition of labour exploitation, making more effective use of the existing registers, building trust among foreign workers, enhancing cooperation and information exchange between the authorities, and taking advantage of the opportunities presented by digitalisation and data analytics.

The new Government Programme 2023 of Petteri Orpo’s Government includes a commitment to using risk analyses to target occupational safety and health inspections at sectors where the need for protection is the greatest. According to the Government Programme, adequate interpreting services or tools need to be guaranteed for inspectors.

As is the case with other authorities, the Finnish Immigration Service has also identified high-risk industries. For the Finnish Immigration Service, however, the focus is more on abuses of residence permit processes and potential exploitation risks at workplaces. The cases are more related to persons residing in the country legally. There may be certain challenges in the residence permit process; for example, the falsification of documents.

Challenges associated with the exchange of information are related to individual pieces of information on individual customers. In a broader sense, the Regional State Administrative Agency, for instance, effectively communicates information to the Finnish Immigration Service on what is observed in the field. The Finnish Immigration Service also sends tip-offs to the Regional State Administrative Agency on employers subject to suspicions. The exchange of information between stakeholders has developed in recent years. Regional State Administrative Agencies have established multi-authority forums focused on the exchange of information.<sup>54</sup>

There are no joint analysis activities between the authorities, but the different authorities conduct their own analyses in different ways, either broadly or on a case-by-case basis. In the monitoring of foreign nationals, there is a general need for more accurate analysis tools that would be available to all stakeholders. Some silo effects have been identified in the activities of the authorities. Identifying competencies in the activities of the authorities is an important aspect of improving the effectiveness of analysis activities. Analytical expertise and more abstract thinking have been increased in the activities of the authorities in all parts of the service chain, including those involving direct customer encounters. The Police University College has played an important role in this paradigm shift.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Finnish Immigration Service, interview 23 August 2023

<sup>55</sup> Police University College, interview 11 September 2023

### 2.3. Profiles of employers found engaging in illegal employment of third-country nationals

The number of foreign companies and workers has risen over the past two years. The share of non-EU workers has increased substantially. In particular, large construction projects – such as those at the Turku shipyard – have significantly increased the use of foreign labour.

In addition to the construction industry, many authorities highlight the cleaning and restaurant industries as high-risk sectors for illegal employment.

In general, it can be said that work permit violations can be observed in companies of all sizes, and both Finnish-owned and foreign-owned enterprises. Jobs subject to a work permit requiring a partial decision – meaning basic manual labour – are generally perceived as higher-risk than specialists and entrepreneurs.

In their supervisory activities, authorities have encountered the professional facilitation of illegal entry into Finland and abuse related to workers' rights. Individuals who enter Finland for work or the parties pretending to be their employers have provided the authorities with different types of information when the entry into Finland is registered with the aim of expediting the granting of a personal identity code or residence permit. For example, workers from outside Finland have bought small shares of their employer organisation to seemingly prove their status as entrepreneurs, whereas to other authorities, the same individuals have stated that they are only employees. A residence permit for an employed person may also be replaced with a residence permit for an entrepreneur to save costs, but it may also be done with the intent to disguise an employment contract as a commission agreement. Workers entering Finland may also be paid more on the surface to ensure they are granted a residence permit, while the worker has agreed to return a share of the pay to the employer. Such activities may also include undeclared work and abuse of social benefits.

Russia's invasion of Ukraine has increased the number of beneficiaries of temporary protection entering Finland. Beneficiaries of temporary protection may be at a higher risk of labour exploitation because the residence permit application process does not include examining the terms and conditions of employment. Signs of exploitation have already been observed in the employment of such individuals. In particular, seasonal workers are recruited from countries where workers are less aware of their rights than European workers on average. These jobs are often subject to a fee, which means the workers pay the employer for being recruited in their country of origin. The seasonal work of workers from outside Finland is often associated with offences related to shift work, working hours and pay. Reports on work discrimination have also been on the rise.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Tax administration, Situational picture – Grey economy & economic crime (vero.fi), <https://www.vero.fi/en/grey-economy-crime/phenomena/situational-picture/>, last accessed on 6 October 2023

During the past two years, it has been observed that an increasing number of foreign employees who come to Finland are working in several countries at the same time. This phenomenon is evident in all of the EU. Certificates (A1 certificate of coverage) that indicate which country's social security legislation shall be applied to the person in question are increasingly often granted based on work in two or more countries. The authorities monitoring foreign nationals have become aware of a new phenomenon in which a citizen of a third country is sent to work in Finland as a posted employee of a company registered in another EU country. This employee's right to work has been granted on incorrect grounds in a country that s/he has never visited.

Suspicious of abuse related to entrepreneurs' residence permit applications handled by the Centre for Economic Development, Transport and the Environment have brought to light professionally organised operations, particularly in applications from citizens of Russia, China and the Baltic and Middle Eastern countries.<sup>57</sup>

An example of a fairly typical profile identified by the Finnish Immigration Service is a newly established construction company where the entrepreneur is a third-country national who recruits citizens of their country to work for the company. Similar actions have been detected in the cleaning, restaurant, beauty and wellness industries (hair salons/nail studios). Cases have been detected where the workers have paid the employer for being recruited in their country of origin. While these types of problems do not label entire industries as high-risk, when a sufficient number of risk factors are present, the eligibility criteria of the application are assessed particularly carefully.

Complex subcontracting chains can increase the risk of illegal employment and even trafficking in human beings.<sup>58</sup> In southern Finland, construction companies owned by third-country nationals are at the lowest level of the subcontracting chains among SMEs, and attempts have occasionally been made to cover up negligence of employer obligations. However, the contractor is also responsible for the workers having the necessary permits, which means that even a large corporation can be found negligent of its obligation to monitor the right to work. According to the Regional State Administrative Agency, this is often a matter of negligence rather than deliberate circumvention of regulations.

In the construction industry, illegal employment often involves an employer circumventing the rules on entry by exploiting visas or residence permits issued by the Baltic countries. For example, the workers may enter Finland on a residence permit issued by Estonia and engage in employment in Finland without the right to work. For some, an application for a residence permit for an employed person in Finland is lodged when the person is already working without a permit. For many, no such application is lodged at all. Some leave the country to return to Estonia or their home country (for example, Kyrgyzstan) before they receive a decision on their work permit application or when their Estonian visa/residence permit expires. When they leave,

---

<sup>57</sup> Tax Administration, Grey economy and economic crime, <https://www.vero.fi/en/grey-economy-crime/phenomena/foreign-labour/>, last accessed on 21 September 2023

<sup>58</sup> National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview 28 August 2023

new workers are brought in from the Baltic countries to replace them. These actions have been identified as systematic and large in scale.

In the restaurant industry, it is common to use temporary extra workers who do not have the right to work. When they are caught in inspections by the authorities, such persons often say that they do not actually work for the company, but are only helping on a temporary basis. Such workers do not have employment contracts, which means they have none of the security and means of support provided by an employment contract. This is a common manifestation of the informal economy.

In the cleaning industry, international protection applicants' right to work has been taken advantage of. In many cases, the work has continued after the right has expired, which constitutes illegal employment. In seasonal work, violations of the restrictions of work permits have been observed: workers are sometimes sought for strawberry picking, which is work governed by the Seasonal Workers Act, and instead used for picking natural berries, which is specifically governed by the Berry Act<sup>59</sup> and not within the scope of the right to work under a seasonal work permit.

In internal border control during the COVID-19 pandemic, it was observed that persons arriving from other EU countries did not necessarily have work permits. Many of them assumed that residing in another EU country gave them the right to work. Stateless persons from the Baltic countries are a particular challenge for authorities in Finland, because they are considered third-country nationals.<sup>60 61 62</sup>

## 2.4. Preventative measures to tackle illegal employment of third-country nationals

Comprehensive legislation and clear sanctions for employing illegally as well as for working illegally can have a preventative effect.

A financial sanction on an employer, as stipulated by the Employment Contracts Act, is one key measure that is intended to have a preventive effect. Pursuant to chapter 11a of the Employment Contracts Act (451/2012), an employer who has hired a third-country national who is staying illegally in the country shall be liable to pay a financial sanction of a minimum of EUR 1,000 and a maximum of EUR 30,000.

Preventive measures with regard to both employers and employees are mainly related to effective cooperation between the authorities, regular monitoring and active communication aimed at the target groups.

---

<sup>59</sup> Act on the Legal Status of Foreigners Picking Natural Products (487/2021)

<sup>60</sup> Ministry of Social Affairs and Health, interview 30 August 2023

<sup>61</sup> Regional State Administrative Agency, interview 24 August 2023

<sup>62</sup> Finnish Immigration Service, interview 23 August 2023

Cooperation between the authorities plays a key role in the prevention of illegal employment. Cooperation takes place both domestically and internationally, particularly with the other Nordic and Baltic countries. Guidance, advisory services and the development of electronic services hold important roles in the prevention of violations. The authorities also conduct joint inspections of construction sites and other workplaces. Active monitoring and cooperation between the authorities have a preventive effect because they increase employer awareness of the risks of hiring illegal workers.

To increase awareness, the authorities also prepare media releases on reports concerning the prevention of the informal economy. For example, the legislative amendments that entered into force in October 2021 and improved workers' rights were extensively communicated to employers. The legally required minimum working conditions and terms of employment, as well as permit issues, are subject to supervision by the Ministry of Social Affairs and Health.<sup>63,64</sup>

The Work Help Finland mobile application provides information on employee rights and obligations in Finland. The application helps workers find the key parties that can help them if they suspect that they have been mistreated. The application is available in 26 languages. The application was developed by the Finnish Ministry of Interior and it is part of the Working in Finland information package created by the Ministry of Economic Affairs and Employment.

The application has been effective for reaching workers, but it has also been useful for the authorities themselves by helping them recognise their place in the authorities' service chain and the needs to which they respond.

In November 2021, the Tax Administration launched Happy Taxpayer, a campaign to communicate the use of tax revenue to young people and immigrants in an understandable manner. The campaign has reached young people and immigrants effectively. The videos on the website have about 600,000 views on the channels of influencers and the Tax Administration. Approximately 15,000 people have visited the website since it was launched. Marketing in five different languages on Facebook and Instagram has reached 400,000 members of the target audience.<sup>65</sup>

There have not been many awareness raising campaigns related to actual trafficking in human beings in Finland. The National Assistance System for Victims of Human Trafficking participates in various cooperation forums. For example, the construction industry is in the process of drafting industry guidelines on combating labour exploitation, and the National Assistance System for Victims of Human Trafficking is participating in the effort. The National Assistance System engages in communications regarding its activities and services. The National Assistance System can consult other authorities on preventive measures that have proved to be effective in practice.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Regional State Administrative Agency, interview 24 August 2023

<sup>64</sup> Ministry of Social Affairs and Health, interview 30 August 2023

<sup>65</sup> Tax administration, Frequently asked questions – Happy Taxpayer, <https://happytaxpayer.com/frequently-asked-questions/>, last accessed 6 October 2023

<sup>66</sup> National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview 28 August 2023

## 2.5. Challenges and good practices identified in prevention of illegal employment of third-country nationals

### a) Challenges

There are still some perceived interpretation problems in the legislation: there is no official definition for adviser in the law, while persons classified as advisers are allowed to come to work in Finland for three months. In certain industries, the definitions of occupational fields have been considered very narrow (the construction industry, for example). This has led to unintentional illegal employment in some cases. Employers are requested to provide fewer documents to streamline permit processes but, at the same time, employers are expected to thoroughly describe the employee's tasks to the authorities. In many cases, these descriptions have been too broad.<sup>67</sup>

The Tax Administration has been using the tax number system to identify foreign workers. Anyone working at a construction site or on an installation project or at a shipyard must have a tax number. Everyone working at a construction site or a shipyard must wear a photo ID displaying their tax number. Despite discussion, the expansion of the tax number system to other fields than construction or shipyards has posed some challenges:

In other industries, the variability of site locations creates challenges. Reaching individuals may be problematic due to the location of the site or uncertainty regarding working hours. The use of monitoring resources is not efficient if the number of monitored workers is very low for each visit. In addition, the party that manages the location of the work is also an interested party in addition to the workers. The register of tax numbers needs to be complemented by other comparison data to assess actual work. A large proportion of the employees may already be entered in the Tax Administration's customer register, and the need for information specifically concerns actual work.<sup>68</sup>

The Work Help Finland mobile application has been a good practice, but it has also highlighted challenges: in investigative work by the police, the lack of trust among the investigated parties is problematic, which means that other authorities or independent parties often obtain information more effectively. The police feel that they do not reach information sources as effectively as other parties because trust in the police is low among immigrant communities.

The marketing of Work Help Finland as a mobile application developed by the police has been challenging due to the lack of trust. Information received directly from the authorities is often not considered trustworthy in immigrant communities. Information passed orally between people is trusted more. For this reason, multi-channel communications are important for getting the desired message through.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Regional State Administrative Agency, interview 24 August 2023

<sup>68</sup> Tax Administration, Grey economy and economic crime, *Valuivat veronumerorekisterissä*, <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/hankkeet-ja-valvonta/>, last accessed on 6 October 2023

<sup>69</sup> Police University College, interview 11 September 2023

A report published by the Ministry of Economic Affairs and Employment in 2022 notes that, in the prevention of exploitation, there has been an improvement in the authorities' awareness of labour exploitation as a phenomenon in recent years, but the level of awareness is not yet sufficient. Although there are experts on the phenomenon, and labour exploitation is not a new phenomenon per se, its specific characteristics constitute a new area of responsibility for many authorities, and it has not been a priority for (all) authorities.

Partly for this reason, the authorities may not always be sensitive to detecting the phenomenon when encountering potential victims, or their assumptions about the victim's profile are unclear or misleading. As the permit and monitoring processes involve several different authorities, the group that should receive training on recognising labour exploitation is broad (including, for example, the tax authorities and the occupational safety and health authorities).

Previous training on the subject of trafficking in human beings has not provided a sufficient knowledge base for recognising the various forms of labour exploitation and distinguishing it from trafficking in human beings. Consequently, there is a need for tailored training.<sup>70</sup>

The challenges encountered in awareness raising campaigns have included irregularly staying migrants being difficult to reach, and migrants who have entered the country legally not necessarily paying attention to the risks of labour exploitation. The weak language proficiency among foreign employers has also been a significant challenge with regard to prevention.

Another challenge is that, for many immigrants in Finland, work is a central value in their culture, which may motivate them to work jobs or hours that are not within the scope of their right to work, or entirely without authorisation, which can also make them vulnerable to labour exploitation.

A worker's low educational background can create practical challenges related to explaining the labour market system of Finnish society, which increases the risk of illegal employment and vulnerability to exploitation.<sup>71</sup>

## **b) Good Practices**

The Finnish Immigration Service has found that active communications aimed at permit customers are a good practice. When an applicant is issued with a positive decision, they are sent not only the decision itself, but also information on workers' rights in Finland and instructions on who they can turn to if they have grievances about their employer.<sup>72</sup>

The good practices identified in Finland are mainly related to cooperation between the authorities. The timely exchange of information between the authorities has been at the core of Fin-

---

<sup>70</sup> Ministry of Economic Affairs and Employment, Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisy - Viranomaistyön tuen tarpeet ja tietokatveet, Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2022:2, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-967-4>, last accessed on 22 September 2023

<sup>71</sup> National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview 28 August 2023.

<sup>72</sup> Finnish Immigration Service, interview 23 August 2023



land's effective administration of occupational safety and health. For example, the Regional State Administrative Agency conducts occupational safety and health monitoring in cooperation with the police, which expedites the processing of occupational safety and health cases.

The occupational safety and health authorities seek to increasingly target their communications directly at foreign workers and the parties that assist them. From the perspective of preventing labour exploitation, it is important for foreign workers to be aware of their rights in working life. In 2021, the brochure "As a foreign employee in Finland" was updated and made available in 14 different languages, and an English-language online seminar on employee rights was organised.<sup>73</sup>

In 2022, information on the brochure was distributed through NGOs, the authorities, other stakeholders and social media groups. The brochure reached its foreign language target audience extensively. The Finnish Immigration Service, for example, has sent the brochure to the customers of its electronic services as an attachment to decisions on residence permits on the grounds of employment.

The Working in Finland brochure published by the Ministry of Economic Affairs and Employment is also an important channel for communicating information to foreign language speaking workers. Published in 24 languages, the brochure is distributed by Finnish diplomatic missions abroad to persons who are issued with a residence permit for an employed person or a seasonal work permit, for example.<sup>74</sup>

Updates to labour law since 2017 have also improved the monitoring of the right to work and reduced illegal employment:

Aliens Act section 82 on a contractor's obligations aims to help curb illegal employment by specifying that the responsibility lies both with the foreign employer as well as the contractor operating in Finland. New amendments to the Act were made to the law, due to come into effect 23.2.2023. The amendments introduced new obligations to the main contractor at a construction site as well as the employer exercising primary authority at a shipyard area. The law states that, at a construction site, the main contractor or other principal contractor must check that all foreigners working at the site have the right to work. The obligation also applies to the employer exercising primary authority at a shipyard area. This has been assessed to facilitate investigative work by the police.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Ulkomaisen työvoiman käytön valvonta vuonna 2021, [https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH\\_raportti\\_Ulkomaisen\\_tyovoiman\\_kayton\\_valvonta\\_vuonna\\_2021.pdf/0a75fdac-41f7-f0ff-09c3-93ee551e697e/TSH\\_raportti\\_Ulkomaisen\\_tyovoiman\\_kayton\\_valvonta\\_vuonna\\_2021.pdf?t=1654005224773](https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH_raportti_Ulkomaisen_tyovoiman_kayton_valvonta_vuonna_2021.pdf/0a75fdac-41f7-f0ff-09c3-93ee551e697e/TSH_raportti_Ulkomaisen_tyovoiman_kayton_valvonta_vuonna_2021.pdf?t=1654005224773) , in Finnish, last accessed on 22 September 2023

<sup>74</sup> Ulkomaisen työvoiman käytön valvonta vuonna 2022, [https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH\\_Raportti\\_Ulkovalvonta2022.pdf/e46f98da-8122-f82c-8edc-a855b5100ed3/TSH\\_Raportti\\_Ulkovalvonta2022.pdf?t=1687188917852](https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH_Raportti_Ulkovalvonta2022.pdf/e46f98da-8122-f82c-8edc-a855b5100ed3/TSH_Raportti_Ulkovalvonta2022.pdf?t=1687188917852) , in Finnish, last accessed on 22 September 2023

<sup>75</sup> Aliens Act, 30 April 2004/301

A legislative amendment that entered into force in October 2021 provides the opportunity to change one's occupational field, and this is believed to have prevented exploitation. Pursuant to section 54 b of the new Act, a foreign national is issued with a residence permit for the purpose of seeking new employment or engaging in self-employment if there are reasonable grounds to suspect that their employer has significantly neglected their obligations as an employer or otherwise exploited the worker.<sup>76</sup>

The authorities' inspection data can be used to make permit monitoring more effective. Inspection reports are public documents, and employers have occasionally used them for the purposes of tendering, subcontractor selection and reputation management. This can also be considered to have a preventive effect.

The use of tax numbers in the construction and shipyard industries has been identified as a good practice and an example of cooperation between the authorities in combating illegal employment. Tax numbers were introduced in construction in 2012 and in shipyards in 2022. The authorities have discussed whether the scope of the system should be expanded to include other industries. In the view of the Tax Administration, when considering the question of expanding the scope of tax number legislation to include other industries, various basic conditions concerning the desired outcomes should be taken into account (see challenges above).

In the construction and shipyard industries, the access to the construction site is typically restricted and the site is managed by a third party. The sites are also characterised by subcontracting, high employee turnover and the use of foreign workers. Targeting the authorities' monitoring activities at these sites is easy in practical terms, as a single monitoring visit can cover hundreds of workers, and advance information on the sites is available.

With regard to the prevention of exploitation, one good practice has been the active presence of the National Assistance System for Victims of Human Trafficking as part of the network of authorities and stakeholders. The National Assistance System can consult other authorities on preventive measures that have proved to be effective in practice.

---

<sup>76</sup> Act amending the Aliens Act 554/2021

## 3. Identification of illegal employment measures implemented

### 3.1. Identification of illegal employment of third-country nationals

Additional appropriations were allocated in 2021 to the monitoring of foreign workers by the occupational safety and health authorities, enabling 15 new positions. Going forward, the additional resources will help respond better to tip-offs received in the monitoring of foreign nationals and support participation in joint inspections by the authorities. The monitoring of foreign workers is coordinated by a national project group. In 2021, the project group set, for the first time, a joint goal for all occupational health and safety areas. The goal is for at least 50 per cent of inspections of foreign nationals to include an assessment of the minimum terms of employment of foreign workers.<sup>77</sup>

In the police monitoring of foreign nationals, practically all of the cases of illegal employment detected in recent years have been found within the country. As the cases are often detected in connection with inspections by the occupational safety and health authorities, the number of cases reported to the police largely depends on the level and targeting of inspection activities.<sup>78</sup> Monitoring mainly takes place alongside the performance of other tasks. A monitoring week takes place once a year, during which inspections are conducted more intensively.<sup>79</sup>

The translation and interpretation guidelines for the authorities have been developed to improve the quality of inspections and enhance the prevention of exploitation. Multi-authority cooperation has been a good practice that has been modelled after Norway, following official visits to Norway by the Finnish authorities. Multi-authority projects have also been important for developing the identification of illegal employment and exploitation.

The silo effect among the authorities has been a challenge to the development of identification and detection. Nevertheless, progress has been made in the exchange of information between the authorities. As a rule, occupational safety and health violations should be communicated as quickly as possible to all of the relevant authorities so they can determine what joint measures to take.<sup>80</sup>

Various measures have been taken to support the identification of labour exploitation, and the phenomena has been given increased attention. According to the National Assistance System

---

<sup>77</sup> Regional State Administrative Agency, Ulkomaisen työvoiman käytön valvonta vuonna 2021, [https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH\\_raportti\\_Ulkomaisen\\_tyovoiman\\_kayton\\_valvonta\\_vuonna\\_2021.pdf/0a75fdac-41f7-f0ff-09c3-93ee551e697e/TSH\\_raportti\\_Ulkomaisen\\_tyovoiman\\_kayton\\_valvonta\\_vuonna\\_2021.pdf?t=1654005224773](https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH_raportti_Ulkomaisen_tyovoiman_kayton_valvonta_vuonna_2021.pdf/0a75fdac-41f7-f0ff-09c3-93ee551e697e/TSH_raportti_Ulkomaisen_tyovoiman_kayton_valvonta_vuonna_2021.pdf?t=1654005224773), in Finnish, last accessed on 22 September 2023

<sup>78</sup> Police, Säännösten vastaisen maassa oleskelun vuosikatsaus 2022 Viranomaisien sisämaassa ja sisärajoilla havaitsemat tapaukset vuosina 2018–2022, in Finnish

<sup>79</sup> National Police Board, interview 27 September 2023

<sup>80</sup> Ministry of Social Affairs and Health, interview 30 August 2023

for Victims of Human Trafficking, positive developments have been achieved with regard to increasing awareness and developing competence among the authorities. Increased case law has also clarified the overall picture. There have been some forced labour cases in the criminal courts. Nevertheless, the situation is still problematic in the sense that forced labour has yet to be accurately defined. The legal precedents have not been entirely consistent.<sup>81</sup>

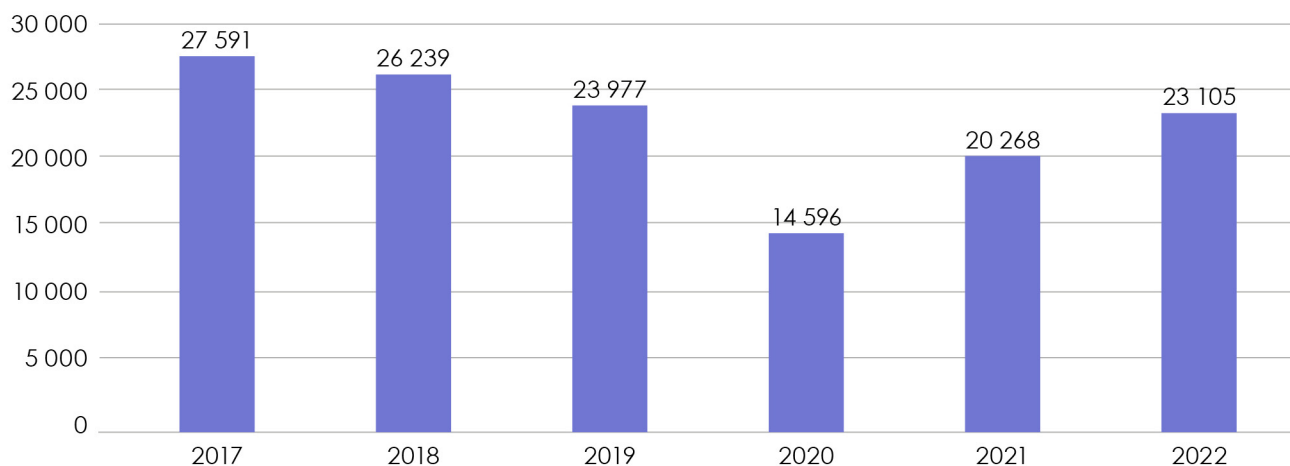
The IHKA investigative task force established in 2021 operates under the Helsinki Police Department. It focuses on organised, professional or otherwise large-scale human trafficking crimes that span the geographic boundaries of several police departments. The IHKA investigative task force at the Helsinki Police Department also investigates the national suspected human trafficking crimes it has exposed, and potential other human trafficking crimes. The creation of the task force has been a significant step in combating labour exploitation.

### 3.2. Inspections carried out per year

A total of 23 100 occupational safety and health inspections were conducted in 2022. Of these, 2 350 were related to the monitoring of foreign nationals.<sup>82</sup>

In 2021, a total of 20 500 occupational safety and health inspections were conducted. Of these, 1 534 were related to the monitoring of foreign nationals.<sup>83</sup>

#### Total number of inspections 2017-2022



Source: Occupational safety and health administration

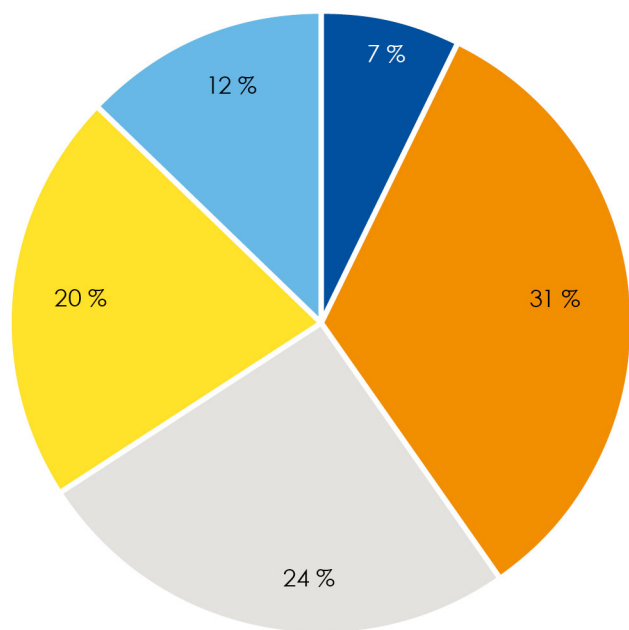
<sup>81</sup> National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview 28 August 2023.

<sup>82</sup> Ulkomaisen työvoiman käytön valvonta vuonna 2022, [https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH\\_Raportti\\_Ulkovalvonta2022.pdf/e46f98da-8122-f82c-8edc-a855b5100ed3/TSH\\_Raportti\\_Ulkovalvonta2022.pdf?t=1687188917852](https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH_Raportti_Ulkovalvonta2022.pdf/e46f98da-8122-f82c-8edc-a855b5100ed3/TSH_Raportti_Ulkovalvonta2022.pdf?t=1687188917852), in Finnish, last accessed on 22 September 2023

<sup>83</sup> Occupational safety and health administration, Ulkomaisen työvoiman käytön valvonta vuonna 2021, [https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH\\_raportti\\_Ulkomaisen\\_tyovoiman\\_kayton\\_valvonta\\_vuonna\\_2021.pdf/0a75fdac-41f7-f0ff-09c3-93ee551e697e/TSH\\_raportti\\_Ulkomaisen\\_tyovoiman\\_kayton\\_valvonta\\_vuonna\\_2021.pdf?t=1654005224773](https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH_raportti_Ulkomaisen_tyovoiman_kayton_valvonta_vuonna_2021.pdf/0a75fdac-41f7-f0ff-09c3-93ee551e697e/TSH_raportti_Ulkomaisen_tyovoiman_kayton_valvonta_vuonna_2021.pdf?t=1654005224773), in Finnish, last accessed on 25 September 2023

In general, the focus in occupational safety and health (OSH) has been largely on inspections with a longer duration. While they take up more person-years, they are more comprehensive because they cover not only the right to work but also inspections of financial accounts and the terms of employment.<sup>84</sup>

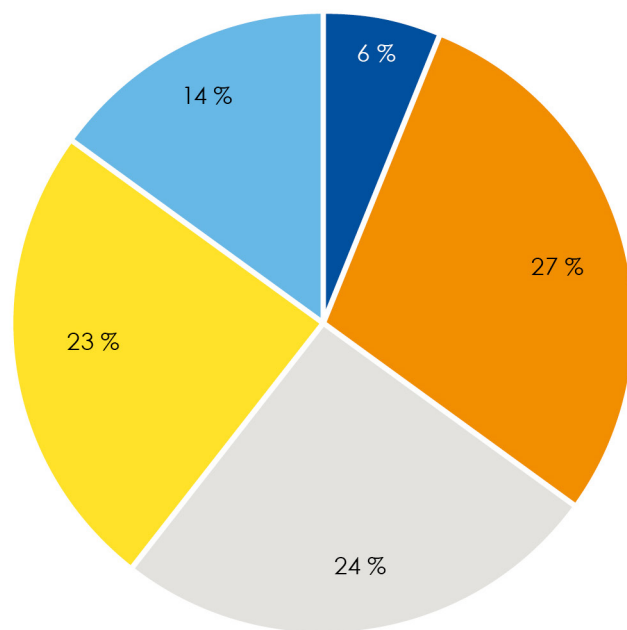
**Inspections by industry in 2022**



- Cleaning
- Hotel and restaurant industry
- Other industries
- Construction industry
- Agriculture

Source: Occupational safety and health administration

**Inspections by industry in 2021**



- Manufacturing
- Hotel and restaurant industry
- Other industries
- Construction industry
- Agriculture

Source: Occupational safety and health administration

<sup>84</sup> Ministry of Social Affairs and Health, interview 30 August 2023

### 3.3. Monitoring and evaluation of inspections

The Regional State Administrative Agency, which conducts the occupational safety and health (OSH) inspections, does not have an internal review procedure per se. The Ministry of Social Affairs and Health monitors the number of inspections through performance guidance. General goals related to inspection activities have occasionally been established in the Ministry's performance targets.

In performance guidance, mainly the annual number of inspections is specified. The different regions of the Regional State Administrative Agencies agree on the focus areas of monitoring activities themselves, and engage in cooperation between the regional agencies with the aim of consistent policy.

The Ministry does not have close involvement in the content of the inspections. Instead, it gives planning authority to the monitoring authorities to a large extent, and comments on the content of the inspections as necessary.

The Regional State Administrative Agency for Southern Finland, for example, has held regular follow-up meetings to ensure that resources are effectively allocated and the impact of the inspections is maximised.<sup>85</sup>

The police collects statistics on illegal employment cases detected in the monitoring of foreign nationals. These figures provide some indications of the effectiveness of the monitoring activities.

### 3.4. Authority cooperation in Finland

The authorities in Finland engage in active cooperation on occupational safety and health and monitoring the right to work.

The relevant ministries, including the Ministry of Economic Affairs and Employment, the Ministry of Social Affairs and Health and the Ministry of Finance, participate in the development of legislation that promotes the prevention of abuses involving foreign labour. The previous Government Programme stated that the tax number system that had already been used in the construction industry would also be introduced in the shipbuilding industry.

Cooperation between the authorities plays a key role in the prevention of illegal employment. Cooperation takes place both domestically and internationally, particularly with the other Nordic and Baltic countries. Guidance, advisory services and the development of electronic services hold important roles in the prevention of violations. The authorities also conduct joint inspections of construction sites and other workplaces.

---

<sup>85</sup> Ministry of Social Affairs and Health, interview 30 August 2023

The Tax Administration uses risk analyses and focuses its tax control activities on high-risk customers. In the construction industry, a register of tax numbers is used, along with employee data contained in reports on construction work, which is reported to the Tax Administration. Both are used in the monitoring of both Finnish and foreign workers. The data is also used by other authorities engaged in the monitoring of foreign workers.

For example, the Occupational Safety and Health Administration monitors foreign workers' right to work and compliance with the minimum terms of employment. The expansion of the Occupational Safety and Health Administration's right to access information has provided the inspectors with new tools over the past couple of years.

The authorities also cooperate with trade unions and employer organisations to combat violations involving foreign labour. There is a long tradition of effective cooperation with the construction industry.<sup>86</sup>

The Regional State Administrative Agency typically conducts joint inspections with the police, but several other authorities may also participate in the inspections. Joint inspections have also been carried out with, for example, the Border Guard, the Tax Administration, the Finnish Centre for Pensions, municipal building inspectors, and the alcohol inspectors of the Regional State Administrative Agencies. As for the police, cooperation has included both local police departments and the national task force on human trafficking.

In monitoring foreign workers, information from other authorities is used extensively in the context of inspections. The information is available due to the occupational safety and health authority's right to access information.

The year 2021 saw the launch of a national project aimed at developing multi-authority cooperation as part of the Government's programme to combat the grey economy and economic crime. The aim of the project is to improve cooperation between the occupational safety and health authorities and other authorities in combating undeclared work and the grey economy. The project, which will continue until the end of 2023, will describe, analyse and model good practices for multi-authority cooperation in the field of supervision, develop common risk-based principles for selecting areas for supervision and improve exchange of information between the authorities and the use of information as a basis for the supervision.<sup>87</sup>

In a report published in 2022, the Police University College presented a cooperation model that was developed in a project. The model is aimed at combating and monitoring the exploitation of foreign labour. The police, the rescue authorities, Employment and Economic Development Offices, the Border Guard, the Regional State Administrative Agency, the National Prosecution

---

<sup>86</sup> Tax Administration, Grey economy and economic crime, <https://www.vero.fi/en/grey-economy-crime/phenomena/foreign-labour/>, last accessed on 21 September 2023

<sup>87</sup> Occupational safety and health administration, Annual Report of the Occupational Safety and Health Administration in Finland 2021, [https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168008481/TSH\\_vuosikertomus2021\\_EN.pdf/72da2f12-5542-394b-6198-d330f72e1795/TSH\\_vuosikertomus2021\\_EN.pdf?t=1672132823308](https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168008481/TSH_vuosikertomus2021_EN.pdf/72da2f12-5542-394b-6198-d330f72e1795/TSH_vuosikertomus2021_EN.pdf?t=1672132823308), last accessed on 22 September 2023

Authority, the Centre for Economic Development, Transport and the Environment, the Finnish Immigration Service, the Tax Administration, the Finnish Food Safety Authority and the Finnish Transport and Communications Agency Traficom participated in the planning of the cooperation model.

The basic idea behind the cooperation model was to have a clearly coordinated low-threshold information exchange mechanism between the authorities. In the cooperation model, risk-based targeted supervision comprises three stages: planning, implementation and feedback and follow-up measures. The exchange of information between the authorities must be a low-threshold activity. In the model, the roles and responsibilities of each authority are specifically planned so that the actual supervision event can be implemented efficiently.

When risk-based targeted supervision is implemented in accordance with the cooperation model, it is important to obtain sufficient information in advance about the target. According to the views of the experts heard in the project, one authority should be responsible for the administration of the actual supervisory activity. In general, the authorities found that, as a rule, the police should lead the operational activities.<sup>88</sup>

Trust between the authorities is important. There is strict compliance with legislation concerning the authorities in Finland, which is why the authorities are also genuinely careful when it comes to the exchange of information. The current legislation does not support the exchange of information on the authorities' own initiative to the best possible extent. The legislation is lacking with regard to compatibility with phenomenological analysis and crime prevention.<sup>89</sup>

From the perspective of combating trafficking in human beings, the perception is that the legislation is somewhat fragmented: there are relevant provisions in multiple pieces of legislation, and the relationships between these legal provisions are occasionally challenging to work out even for the authorities. Authorities reporting matters to other authorities on their own initiative has been seen as one area of development. While the authorities already have the possibility of sharing information, the threshold for sharing information with other authorities is an area that requires further development.<sup>90</sup>

Multi-authority cooperation was also used in the development of the Work Help Finland mobile application for foreign workers coming to Finland and residing in Finland. It provides information about foreign workers' rights and responsibilities, as well as key sources of assistance. A particular target audience is vulnerable persons if they suspect they have been victims of exploitation, for example. The content of the application has been translated into 24 languages.

---

<sup>88</sup> Police University College, "Matalat kynnykset on helpointa ylittää" Työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan torjunta moniviranomaistoiminnassa, Police University College reports 142, [https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/754541/POLAMK\\_Raportteja\\_142\\_verkkojulkaisu.pdf](https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/754541/POLAMK_Raportteja_142_verkkojulkaisu.pdf), in Finnish, last accessed on 26 September 2023

<sup>89</sup> Police University College, interview 11 September 2023

<sup>90</sup> National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview 28 August 2023.



### 3.5. International cooperation initiatives

Active cooperation between EU Member States is becoming routine with the emergence of various networks, network tools and collaboration platforms. In addition to monitoring tasks, international cooperation is carried out particularly between EU countries in various development tasks, campaigns and the drafting of legislation.

Finland engages in active cooperation with the Nordic and Baltic countries. Large numbers of workers enter Finland from the Baltic countries, and the organisations related to employment services are highly straightforward and simple. The Regional State Administrative Agency for Southern Finland has a bilateral agreement on the monitoring of posted workers. The Agency has collected information on all Estonian companies in southern Finland and relayed this information to the Estonian authorities.<sup>91</sup>

Finland engages in European cooperation with such parties as the European Labour Authority (ELA) and the European Union's law enforcement agency Europol. In recent years, special attention has been paid to the construction sector, the transport sector, seasonal work, the platform economy and fake entrepreneurship.

In 2020, the European Labour Authority (ELA) organised the #EU4FairWork information campaign to tackle undeclared work. In Finland, ministries, supervisory authorities and organisations participated in the campaign. As part of the campaign, the Occupational Safety and Health Administration organised the Employee Rights in Finland webinar for immigrants and those working with them.

Finland also participated in a joint project between the Nordic and Baltic countries to combat undeclared work. As part of the project, the countries jointly implemented a video campaign targeted at companies using posted workers. The video's core message was: "Posted workers are entitled to the same rights as other employees." In the project, the countries also shared their experiences of effective means of communication, especially in order to combat undeclared work.<sup>92</sup>

International multi-authority cooperation contributes to preventing labour exploitation and human trafficking. In 2021, international cooperation was used in the coordination of a seasonal work campaign that reached millions of workers, for example.

The European Labour Authority (ELA) coordinates and analyses issues such as the mobility of workers, and joint and simultaneous inspections at EU level and acts as a mediator in disputes between EU countries. In 2022, many representatives of the Finnish occupational safety and health administration participated in various seminars and training courses organised by ELA.

---

<sup>91</sup> Ministry of Social Affairs and Health, interview 30 August 2023

<sup>92</sup> Occupational safety and health administration, Annual Report of the Occupational Safety and Health Administration in Finland 2020, [https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168008481/TSH\\_vuosikertomus2020\\_EN.pdf](https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168008481/TSH_vuosikertomus2020_EN.pdf), last accessed on 25 September 2023

In autumn 2022, a national seminar on labour mobility and multi-authority cooperation was organised in Helsinki with ELA. Finland also regularly participates in ELA's joint action weeks.

The national network for combating undeclared work cooperates closely with the European platform tackling undeclared work (UDW), which operates under the auspices of ELA. In 2022, there was active cooperation between the UDW forum, the Nordic countries and the Baltic countries in combating undeclared work.<sup>93</sup>

In combating trafficking in human beings, the most fixed international cooperation body is the CBSS Task Force against Trafficking in Human Beings under the Council of the Baltic Sea States, which has implemented a number of projects against labour exploitation in the Baltic Sea region. Finland currently has the presidency of the CBSS. There are not many other regular cooperation initiatives, and international cooperation is more focused on participating in individual events, for example.

Both the police and the Regional State Administrative Agency participate in the activities of the European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT). In February 2021, EU countries decided to make EMPACT a permanent instrument in the fight against serious and organised crime. Within the EMPACT framework, EU member states, agencies and other partners work closely together to address key criminal threats through joint operational actions designed to dismantle criminal networks, their structures and business models.<sup>94</sup>

The Police University College participates in international conferences, where research data is exchanged. For example, the Horizon programme puts together consortiums on how data is produced. One good practice identified in the Police University College's international stakeholder cooperation is other countries' interest in research results. Other countries often enquire in advance whether certain proven practices can be applied in other countries.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Occupational safety and health administration, Annual Report of the Occupational Safety and Health Administration in Finland 2022, [https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168008481/TSH\\_vuosikertomus\\_2022\\_EN.pdf](https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168008481/TSH_vuosikertomus_2022_EN.pdf), last accessed on 13 October 2023

<sup>94</sup> EU's fight against organized crime, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-fight-against-crime/>, last accessed on 11.1.2024

<sup>95</sup> Police University College, interview 11 September 2023

## 3.6. Identification of illegal employment of third-country nationals - Challenges and good practices

### a) Challenges

The weakness in monitoring illegal employment is that the consequences of being illegally employed or illegally employing a person are not effective or not enforced effectively enough. More resources are needed for monitoring. Due to ignorance or poor language skills, a foreign employee may have limited opportunity to obtain information on Finnish labour law and procedures. There is a lack of a safe, low-threshold service: the persons who are staying in the country illegally or employed illegally are unwilling to take the matter further due to fear of risking their livelihood and residence in the country.

One challenge in identifying illegal employment is the monitoring of unauthorised business activities, as they often fall outside the scope of monitoring because they are not monitored by the occupational safety and health authorities. Sole proprietorships may be at risk of being excluded from monitoring.

The platform economy has been challenging with regard to supervision, as the employees do not work in a single location where the authorities could go to determine whether a person is an entrepreneur or an employee. Platform economy entrepreneurs may use other people as their subordinates, which increases the risk of illegal employment.

According to the authorities, the existing legislation is broad and, in some respects, subject to interpretation. Consequently, the authorities may not have a clear understanding of each other's mandates and rights. This may increase the possibility of information not being relayed on the authorities' own initiative, even if doing so were legally possible. Moreover, the authorities sometimes have different views – even within a single administrative branch – on what legislative provisions govern their activities. Indeed, the level of knowledge of the law should be more consistent between the authorities.<sup>96</sup>

The Regional State Administrative Agency has sought to shift the focus towards the monitoring of exploitation rather than inspecting the right to work in general. If only the right to work is monitored, the risk may be that cases of exploitation go undetected.

There have also been occasional challenges in detection in the context of forced labour. A victim's account of their circumstances can be contradictory or ambiguous. Customers referred by NGOs may also involve conflicting accounts of their circumstances. People put their circumstances into words in different ways. For example, interpretations of what constitutes "forced" can be highly subjective. For instance, an individual may mention that they "have to" work long

---

<sup>96</sup> Police University College, Selvitys tietojenvaihdon ja analyysitoiminnan katvealueista työperäisen maahanmuuton valvonnan moniviranomaisyhteistyössä, Police University College reports 139, [https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/507062/POLAMK\\_raportti\\_139.pdf](https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/507062/POLAMK_raportti_139.pdf), in Finnish, last accessed on 26 September 2023

hours, only for it to be determined that they have worked long hours at their own request to earn more money due to their difficult life circumstances. The reverse is also possible: an individual may think that acts of exploitation by the employer are normal operating practices, and they therefore do not clearly report the practices in question to the authorities.<sup>97</sup>

In the detection of exploitation and illegal employment, one challenge has been the weak language proficiency among the authorities in Finland, meaning the lack of the capability to work in a multilingual environment and with a multicultural and multilingual customer base. Intercultural communication is also a challenge due to its essential role in building trust.

In the monitoring activities of the authorities, it has also been challenging that employers do not have an obligation to inform the Finnish Immigration Service about the termination of employment of foreign employees. In the construction sector and the cleaning industry, there have been observed cases where a foreign worker who has been issued with a residence permit on the grounds of employment has not started working at the workplace in question as agreed, or they have resigned immediately at the beginning of the employment relationship.

Registrations of foreign nationals are carried out by multiple authorities in Finland. There are significant development needs associated with the exchange of information between the authorities, the overall coordination of labour migration and the harmonisation of procedures. This was the observation made in the Tax Administration's ID project on identity misuse and tax refund fraud, which is part of the national action programme 2020–2023 to combat the grey economy and economic crime.

The solutions to the registration-related challenges presented by the ID project include the creation of a separate foreign labour information centre to allow the authorities to handle matters related to the registration of foreign nationals in a centralised manner. The information centre would enable the comprehensive consolidation of expertise, as well as coordination, steering and monitoring. The minimum requirement would be to ensure consistent interpretations by the authorities, enhance coordination and address problems related to the exchange of information.<sup>98</sup>

## **b) Good Practices**

Finland's strengths in monitoring illegal employment include close cooperation between the authorities as well as the planned and systematic nature of inspections. Joint inspections by the different authorities have proved to be an effective method. One effective monitoring method that has been used in the monitoring of foreign nationals is communicating the inspection results of subcontractors to their contractual partners. In addition to joint inspections, another practice that has proven effective is workplace inspections without advance notice.

---

<sup>97</sup> National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview 28 August 2023.

<sup>98</sup> Tax Administration, interview 29 September 2023

The Tax Administration's opportunities to detect labour exploitation and trafficking in human beings take concrete form in its registration and monitoring activities. The Tax Administration carries out the largest number of registrations of foreign nationals. The register of tax numbers maintained by the Tax Administration, which applies to the construction and shipyard industries, is intended as a tool to combat the informal economy. It provides information on the employment relationship, the registree and the employer.

The registration process involves issuing a personal identity code or artificial identifier, a tax card and a tax number that enable direct access to construction and shipbuilding sites. In connection with registration, the registering officer may be the only representative of the authorities who encounters the foreign worker and, potentially, their employer, and sees the employee's identification documents. Indications of exploitation can be detected in these situations.

All persons employed in the construction and shipyard industries in Finland are entered in the register of tax numbers. This also includes workers in short-term employment relationships and foreign workers. The worker is assigned a tax number, which requires the issuance of a personal identity code or an organisation-specific artificial identifier. Registration is not contingent on the foreign national having a residence permit that includes the right to work, which is issued by the Finnish Immigration Service. Not having the right to work is also not grounds for removal from the register of tax numbers because, according to the law, removal from the register on the initiative of the authorities can only be done on a time basis.

In Finland, persons are issued with a tax card without a work permit because income being subject to tax is not tied to the right to work. A tax card requires that the person is entered in Tax Administration's systems, which means they must have an identifier. This can be either a personal identity code or an artificial identifier, which are nearly identical in appearance. An artificial identifier can be difficult to distinguish from an actual personal identity code, and artificial identifiers are issued in Finland by several public authorities for their own registration needs.

## 4. Sanctions for employers introduced

### 4.1. Legislation on sanctions to employers for illegally employing third-country nationals – Developments since 2017

The legislative provisions governing employers' violations of the Aliens Act and the resulting penalties were not, for the most part, amended during the reporting period (2017–2022). In 2021, sanctions were added on employers found guilty of labour exploitation. There have been some changes in the enforcement of legislation, as well as drafting of amendments to the Aliens Act related to employer's obligations, for instance.

Pursuant to section 186 of the Aliens Act, an employer or his or her representative who deliberately or through negligence employs a person who does not have the right to gainful employment, shall be sentenced to a fine for an employer's violation of the Aliens Act, unless a more severe punishment for the offence is provided elsewhere in the law. Pursuant to section 187 of the Aliens Act, the authorities shall refrain from issuing residence permits for employed persons as regards employment for an employer or contractor who has him or herself or through his or her representative given the authorities false or misleading information. Pursuant to section 188 of the Aliens Act, the punishment for the unauthorised use of foreign labour is laid down in chapter 47, section 6a of the Criminal Code.

In the 2016 EMN Study<sup>99</sup>, it was noted that the Employers' Sanctions Directive was well transposed into Finnish legislation. However, the financial sanctions stipulated by the Directive had not been used in Finland at that time. A financial sanction stipulated by Chapter 11a of the Employment Contracts Act can be imposed on an employer who has employed a third-country national residing in the country illegally. The Finnish Immigration Service is authorised to order the employer and the contractor to pay financial sanctions and the potential costs of return. An employer who has hired a third-country national who is staying illegally in the country shall be liable to pay a financial sanction of a minimum of EUR 1,000 and a maximum of EUR 30,000. During the reporting period of this study, the Finnish Immigration Service has begun to impose financial sanctions as stipulated by the Employer Sanctions Directive.<sup>100</sup>

The Aliens Act did not previously (at the time of the previous EMN Study) include provisions on residence permits for victims of labour exploitation or sanctions on employers found guilty of exploitation. In 2021, section 36 of the Aliens Act was amended so that a worker's residence permit may be refused if there are reasonable grounds to suspect that the employer or the sponsor intends to circumvent the provisions on entry or residence.<sup>101</sup> For example, it may be that the intention was never to hire the foreign national for the type of employment indicated

---

<sup>99</sup> EMN Study 4/2016: Illegal employment of Third-Country Nationals in the EU, [https://emn.fi/wp-content/uploads/EMN\\_Illegal\\_employment\\_2017\\_EN\\_FI\\_Final.pdf](https://emn.fi/wp-content/uploads/EMN_Illegal_employment_2017_EN_FI_Final.pdf), last accessed on 10 October 2023

<sup>100</sup> Finnish Immigration Service, interview 23 August 2023

<sup>101</sup> Ministry of Economic Affairs and Employment 17 June 2021, Amended Aliens Act to prevent exploitation of foreign labour and to improve the status of victims, last accessed on 9 October 2023

by the employer in the application. When a residence permit application is rejected due to reasons related to the employer or contractor, the decision does not affect the residence permit applicant's chances of being issued with a residence permit to work for another employer.<sup>102</sup>

A government proposal<sup>103</sup> regarding legislative amendments to chapter 5 of the Aliens Act (employment and self-employment) was issued in August 2022. The proposal specified the allocation of liability between the employer and contractor, particularly with regard to the construction sector and shipyards. At construction sites and shipyards, both the main contractor and the employer are liable to ensure that everyone has the right to work. In other industries, the primary liability lies with the employer. The legislative amendments entered into force in February 2023.

- According to the amended section 82 of the Aliens Act, the employer shall ensure that a foreign national entering their service and working in their employment has the right to work. According to the government proposal, the obligation to verify the right to work shall lie with both the employer and the contractor/subcontractor. At a construction site, the main contractor or other principal contractor must check that all foreigners working at the site have the right to work. The obligation also applies to the employer exercising primary authority at a shipyard area. The shipyard industry and the construction industry will be subject to stricter regulations than other industries.<sup>104</sup>
- Aliens Act section 186 (Employer's violation of the Aliens Act) was amended. Going forward, an employer or his or her representative who deliberately or through negligence employs an alien who does not have the right to gainful employment in the specific position they are engaged in shall be sentenced to a fine for an employer's violation of the Aliens Act, unless a more severe punishment for the act is provided elsewhere by law. In addition, going forward, a foreign contractor or his or her representative could also be sentenced for an employer's violation of the Aliens Act, because the law would no longer require that the contractor operates in Finland.
- Aliens Act section 187 (Refraining from issuing residence permits for employed persons) was also amended. The possibility to suspend the granting of residence permits to an employer who has breached the rules for a fixed period of time will be extended to cover not only residence permits for employed persons but all work-based residence permits.<sup>105</sup>

---

<sup>102</sup> Government Proposal HE 253/2020

<sup>103</sup> Government Proposal HE 114/2022

<sup>104</sup> Government Proposal HE 114/2022

<sup>105</sup> Ministry of Economic Affairs and Employment 25 August 2022, [https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/hallituksen-esitys-ulkomaalaislain-muutoksista-sujuvoittaisi-tyoperaista-maahanmuuttoa?languageId=en\\_US](https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/hallituksen-esitys-ulkomaalaislain-muutoksista-sujuvoittaisi-tyoperaista-maahanmuuttoa?languageId=en_US) , last accessed on 10 October 2023

## 4.2. Sanctioning employers for illegal employment of third-country nationals - Challenges and good practices

### a) Challenges

From the perspective of the Finnish Immigration Service, the challenge is whether the use of illegal workers is communicated to the agency in all cases. The Finnish Immigration Service primarily relies on information received from other authorities, and feels that there is a need for more coordination and information exchange between stakeholders. While the relationships with stakeholders are good and effective, further development is needed with regard to the accessibility of information between the authorities. There are ambiguities regarding the various authorities' right to access information concerning individual persons. Information on individual persons is not necessarily shared with a low threshold. According to the Finnish Immigration Service, another risk is the loss of tacit knowledge and expertise from organisations if information is excessively concentrated in the hands of individual people.<sup>106</sup>

The identification and prevention of labour exploitation and trafficking in human beings, and assisting victims, are areas that have been focused on during the reporting period. From the perspective of the National Assistance System for Victims of Human Trafficking, the consequences of the use of illegal workforce are still not sufficiently severe, and they do not prevent employers from engaging in exploitation. For example, an entrepreneur found guilty of labour exploitation can still start a new company through an intermediary.<sup>107</sup>

The Ministry of Social Affairs and Health notes that lacking the right to work places the employee in a subordinate position relative to the employer, and therefore the employee may not dare to report the employer's reprehensible actions. With regard to posted workers, the Ministry of Social Affairs and Health notes that the challenge is that the authorities often become aware of illegal employment too late, when the illegal employment has already ended and the posted worker or company may no longer be in Finland. It is possible to impose an administrative negligence fee for negligence of the obligations stipulated by the Act on Posting Workers. If the company that used illegal workers no longer operates in Finland, or if the employee is no longer employed by the company, the occupational safety and health authorities have no means to intervene in the employer's actions.

From the employees' perspective, it can be challenging that if the company's illegal actions are detected, they are unlikely to receive their wages. The employees can turn to the wage guarantee system. However, the wage guarantee may not apply if the employees themselves have been employed illegally.<sup>108</sup>

---

<sup>106</sup> Finnish Immigration Service, interview 23 August 2023

<sup>107</sup> National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview 28 August 2023

<sup>108</sup> Ministry of Social Affairs and Health, interview 30 August 2023



## b) Good Practices

In the previous EMN Study on illegal employment, it was noted that, according to the Ministry of Social Affairs and Health, Finland has comprehensive legislation and effective instruments for monitoring employers and imposing sanctions on them. The Employer Sanctions Directive was already transposed well into Finnish legislation.

During the reporting period for this study, the financial sanctions stipulated by the Employer Sanctions Directive have been brought into use. According to the Finnish Immigration Service, albeit there are still some challenges with specific matters such as exchange of personal data, a good practice is that there is a low threshold between authorities to contact, seek advice and discuss challenges on a phenomenological level.<sup>109</sup>

According to the police, the monitoring of foreign nationals is a good practice. Fines are imposed for the use of illegal workforce. If the financial losses caused by abuses are greater than the financial benefits of such actions, abuses can be prevented. The amendments to chapter 5 of the Aliens Act, which entered into force in 2023, will clarify the responsibilities of the authorities and thereby improve the prevention of illegal employment.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> Finnish Immigration Service, interview 23 August 2023

<sup>110</sup> National Police Board, interview 27 September 2023

## 5. Outcomes for third-country nationals

### 5.1. Outcomes for illegal employment

#### **a) Third-country nationals with a residence permit and a work permit**

In Finland, a work permit can refer to multiple permit categories.<sup>111</sup> The majority of TCNs coming to work in Finland apply for a residence permit for an employed person (TTOL, Aliens Act section 72). For certain jobs, a residence permit for the purpose of employment (a residence permit granted for a specific work) is issued (Aliens Act section 74). There are separate residence permit application forms for different jobs. The grounds of the residence permit determine, for instance, in what occupational field they are allowed to work, and what tasks they are allowed to perform. Some jobs are subject to time restrictions. For seasonal work, a seasonal work visa, seasonal work certificate or residence permit for seasonal work is required, depending on the duration of employment.

Nearly all residence permits in Finland, including temporary residence permits, include the right to work. For example, a residence permit issued on the grounds of family ties includes an unrestricted right to work. Students are allowed to engage in work related to their degree without restrictions, and are also allowed to engage in gainful employment for a certain number of hours per week. Posted workers have a right to work in Finland for 90 days within a period of 180 days. A posted worker is an employee of a foreign enterprise who is working in Finland temporarily. If the posting in Finland lasts longer, the person needs to apply for a residence permit. Also, a person who has been registered as an applicant of temporary protection has the right to work.

Pursuant to section 185 of the Aliens Act, an TCN who deliberately, without the right to gainful employment, is gainfully employed or pursues a trade, can be sentenced to a fine for a violation of the Aliens Act. A person may be guilty of a violation of the Aliens Act for instance if his or her residence permit for an employed person has been issued specifically for a given occupational field and the person is employed in a different occupational field than what is specified in the permit. If a TCN applies for a first residence permit in Finland and starts to work before the residence permit is issued, they are engaging in unauthorised work. A TCN who has been working in Finland legally, can usually continue to work in accordance with their existing permit during the processing of an application for an extended permit, provided that the application for an extended permit is lodged before the previous permit expires. If a TCN's application for an extended permit is only lodged after the validity of the previous permit has expired, they cannot continue to work under the terms of their old permit.

---

<sup>111</sup> Finnish Immigration Service website: Work in Finland, <https://migri.fi/en/work-in-finland>, last accessed on 15 November 2023

If the act is deemed to have been deliberate, the police will impose a fine for a violation of the Aliens Act. If a violation of the Aliens Act can be considered particularly minor in an overall assessment, the police may impose an oral or written caution instead of a fine. Pursuant to section 186 of the Aliens Act, the police can also impose a fine on an employer for a violation of the Aliens Act. If the employer has not neglected their obligations and has made adequate efforts to verify their employee's right to work, and the violation is not deemed to be deliberate, the decision may be made to not impose a fine. The police will report the matter to the Finnish Immigration Service, which may initiate a consideration of whether the person's residence permit should be cancelled.<sup>112</sup>

If a TCN with a residence permit that includes an unrestricted right to work engages in undeclared work, meaning work that is not reported to the tax authorities, the person can, pursuant to the Criminal Code of Finland, be sentenced for tax fraud to a fine or to imprisonment for at most two years. The police will investigate the matter as an economic offence rather than a violation of the Aliens Act, and report the matter to the Finnish Immigration Service.<sup>113</sup>

Pursuant to section 58 of the Aliens Act, a person's residence permit may be cancelled if the grounds on which the permit was issued no longer exist. If the person's residence permit for an employed person has been issued specifically for a given occupational field and the person is employed in a different occupational field than what is specified in the permit, there is reason to consider the withdrawal the residence permit. A case-by-case assessment will be made by the Finnish Immigration Service. The person will be directed to apply for a new residence permit for the correct occupational field.<sup>114</sup>

According to the Finnish Immigration Service, illegal employment may also have an impact when a person is applying for an extended permit. The detection of illegal employment may subsequently affect the level of scrutiny for future work permit applications for the same employer. The Finnish Immigration Service may decide to refrain from issuing residence permits, for a fixed period of time, to the employees of an employer who has acted in a reprehensible manner (Aliens Act section 187: Refraining from issuing residence permits for employed persons). The actions of the employer in question may be subject to increased scrutiny thereafter.<sup>115</sup>

In 2021, the Aliens Act was amended to include section 54 b on issuing an extended permit when an employer acts in a reprehensible manner. Pursuant to the amended provision, a foreign national is issued with a residence permit for the purpose of seeking new employment or engaging in self-employment if there are reasonable grounds to suspect that their employer has significantly neglected their obligations or otherwise exploited the worker. This permit category was introduced so that victims of exploitation would have a lower threshold for reporting abuses by their employer.

---

<sup>112</sup> National Police Board, interview 27 September 2023

<sup>113</sup> National Police Board, e-mail 16 November 2023

<sup>114</sup> Finnish Immigration Service: Cancellation of a permit, <https://migri.fi/en/cancellation-of-a-permit>, last accessed on 15 November 2023

<sup>115</sup> Finnish Immigration Service, interview 23 August 2023

If the occupational safety and health authorities (the Regional State Administrative Agency) detects illegal employment in their inspections, they have a legal obligation to report the matter to the police in accordance with the legally stipulated reporting threshold.<sup>116</sup> Pursuant to section 85 of the Aliens Act, if the occupational safety and health authorities have reasonable grounds to suspect that a violation of the Aliens Act laid down in section 185 of the Act or an employer's violation of the Aliens Act laid down in section 186 has been committed, they shall report the matter to the police. However, pursuant to a legislative amendment that entered into force in 2023, the decision can be made to not report a matter to the police if the offence is considered minor under the circumstances and reporting the case to the police is not necessary from the perspective of the public interest.

An observation of the absence of the right to work can be made in connection with tax monitoring, although that is not a statutory task of the Tax Administration. Such an observation can be communicated to the supervisory authority if the conditions laid down in section 18 of the Act on the Public Disclosure and Confidentiality of Tax Information are met. In practice, the disclosure of information by the Tax Administration on its own initiative is quite restricted by regulations. Notwithstanding the confidentiality obligation, the Tax Administration may, on its own initiative, disclose taxation information to another authority if there is reason to suspect that a party has committed a crime for which the most severe punishment prescribed by law is more than six months of imprisonment and if disclosure of the information may be necessary for investigation of the crime. The condition pertaining to the scale of penalties limits the Tax Administration's opportunities to communicate observations made in connection with monitoring activities to the supervisory authority on its own initiative. In practice, the Tax Administration can disclose information on its own initiative only in significant cases of abuse. According to the Tax Administration, income earned from illegal employment is taxed in the same manner as income earned from legal employment.<sup>117</sup>

### **b) Third-country nationals with a residence permit but without a work permit**

Nearly all residence permits in Finland, including temporary residence permits, include the right to work. The only exception is residence permit issued according to Aliens Act section 89: Issue of residence permits when exception clauses are applied. A TCN residing in Finland who is not granted asylum or subsidiary protection because they have committed a serious crime, but who cannot be removed from the country because they are under the threat of the death penalty, torture, persecution or other treatment violating human dignity, are issued with a temporary residence permit for a maximum of one year at a time. If a person holding this particular residence permit is gainfully employed or pursues a trade, he or she can be sentenced to a fine for a violation of the Aliens Act.

---

<sup>116</sup> Regional State Administrative Agency, interview 24 August 2023

<sup>117</sup> Tax Administration, interview 29 September 2023

### **c) Third-country nationals without a residence permit and a work permit**

Pursuant to section 185 of the Aliens Act, an alien who resides in the country without the required right of residence or deliberately, without the right to gainful employment is gainfully employed or pursues a trade, can be sentenced to a fine for a violation of the Aliens Act. Pursuant to section 186 of the Aliens Act, the police can also impose a fine on an employer for a violation of the Aliens Act. The police may decide on refusal of entry or submit a proposal for refusal of entry or deportation to the Finnish Immigration Service. Decisions on refusal of entry are made by the Finnish Immigration Service if the foreign national in question has entered the country more than three months earlier. The police has the right to make a decision on refusal of entry if the person has stayed in the country for three months or less. However, the date of the start of residence is difficult to prove in practice. If a person engaged in illegal employment has already been issued with an enforceable decision on refusal of entry, the police may begin the process of removal from the country.<sup>118</sup>

If an irregularly staying and illegally employed person is detected in an occupational safety and health inspection, the OSH authorities notify the police. Notifying the police is the primary course of action. According to new guidelines, it is also recommended that occupational safety and health authorities submit a notification to the Finnish Immigration Service who decide on financial sanctions for an employer that has employed an irregularly staying third-country national.<sup>119</sup>

In accordance with the Employer Sanctions Directive, the Finnish Immigration Service can impose a financial sanction pursuant to the Employment Contracts Act on an employer that has employed an illegally residing third-country national. The Employer Sanctions Directive would also allow financial sanctions in items a) and b), but that has not been implemented in Finland.<sup>120</sup>

Pursuant to section 52d of the Aliens Act, a third-country national who is in Finland and has worked illegally is issued with a temporary residence permit if he or she was residing in the country illegally during the period of work, and was a minor while working, or his or her work was performed under working conditions that indicate specific exploitation; his or her residence in Finland is justified on account of a criminal investigation or court proceedings; he or she is ready to cooperate with the authorities in apprehending suspected employers; and he or she no longer has ties with any suspects in the crime. In the experience of Victim Support Finland, residence permits pursuant to section 52d are rarely issued in practice, and the processing times have been long. If exploitation is not identified or the person is unwilling to cooperate with the preliminary investigation authorities, the person may be sentenced to a fine for illegal residence and illegal employment, and they may also be removed from the country.

---

<sup>118</sup> National Police Board, interview 27 September 2023

<sup>119</sup> Regional State Administrative Agency, e-mail 1 November 2023

<sup>120</sup> Finnish Immigration Service, interview 23 August 2023

A victim of trafficking in human beings who is in the country without the right of residence may be granted a reflection period pursuant to section 52b of the Aliens Act by the preliminary investigation authorities or the National Assistance System for Victims of Human Trafficking. The reflection period regularises their residence temporarily for a period of six months at most. In practice, reflection periods are granted by the National Assistance System for Victims of Human Trafficking. If the person is found to be a victim of trafficking in human beings and he or she is prepared to cooperate with the authorities in apprehending those suspected of trafficking in human beings, he or she can be issued a temporary residence permit pursuant to section 52a of the Aliens Act. If the victim of trafficking in human beings is in a particularly vulnerable position, the residence permit pursuant to section 52a may be issued on a continuous basis regardless of whether they cooperate with the authorities, but this is highly uncommon.<sup>121</sup>

The National Assistance System for Victims of Human Trafficking confirms that, if a person is found to be a victim of trafficking in human beings and/or exploitation, they can be issued with a residence permit and they are not necessarily sentenced to pay a fine even if they have engaged in illegal employment. Nevertheless, persons who reside in the country without the right of residence and work illegally do not necessarily dare to inform the authorities of exploitation. According to the law, persons who are deemed to be victims of extortionate work discrimination rather than victims of exploitation are not necessarily issued with a residence permit. In this sense, illegal employment may prevent the detection of trafficking in human beings, because a person may be unwilling to inform the authorities that they have been employed illegally.<sup>122</sup>

The Ministry of Social Affairs and Health also notes that it is a frequent problem that persons who have resided in the country without the right of residence and been employed illegally are at risk of having no aid. The occupational safety and health authorities do not engage in advocacy. The Public Legal Aid Office and Victim Support Finland can give assistance in some cases. Victim Support Finland can provide help in various languages.<sup>123</sup>

An observation of the absence of the right to work can be made in connection with tax monitoring, although that is not a statutory task of the Tax Administration. Such an observation can be communicated to the supervisory authority if the conditions laid down in section 18 of the Act on the Public Disclosure and Confidentiality of Tax Information are met. According to the Tax Administration, income earned from illegal employment is taxed in the same manner as income earned from legal employment.<sup>124</sup>

---

<sup>121</sup> Victim Support Finland, e-mail 25 September 2023

<sup>122</sup> National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview 28 August 2023.

<sup>123</sup> Ministry of Social Affairs and Health, interview 30 August 2023

<sup>124</sup> Tax Administration, interview 29 September 2023

## 5.2. Procedures for third-country nationals in illegal employment to lodge complaints against their employer

There can be a high threshold for reporting an employer's actions if the person is employed illegally, and particularly if they are staying in the country without the right of residence, in which case they are at risk of removal from the country. People can turn to trade unions for advice. For example, the Central Organisation of Finnish Trade Unions SAK has an employee rights hotline for foreign workers. To obtain legal aid, the person can contact providers of legal services, such as a Public Legal Aid Office or a law firm. Victim Support Finland and the National Assistance System for Victims of Human Trafficking can provide advice to persons who are victims of exploitation.<sup>125</sup> Both the Ministry of Economic Affairs and Employment and the Ministry of Social Affairs and Health recognise that the threshold for a foreign worker to file a grievance about their employer is high if the person is employed illegally. It is possible that an illegally employed person does not know who to turn to, or they may not even have the opportunity to contact any party that could help them.

Illegally employed persons can also contact the occupational safety and health authorities. The occupational safety and health authorities' national telephone hotline is available in Finnish, Swedish and English.<sup>126</sup>

The police note that everyone has the right to contact the police and file a police report. There is no threshold for filing a police report. The threshold for initiating preliminary investigations is higher. The concerned party may have other individuals for support, but the concerned party must be personally heard in the case. Under the Aliens Act, the police have an obligation to initiate removal if the person does not have the right of residence in Finland.<sup>127</sup>

A person who has been issued with a residence permit can also report their employer to the Finnish Immigration Service. In some cases, a person may contact the police, the occupational health and safety authorities and the Finnish Immigration Service simultaneously. The persons who contact the Finnish Immigration Service are typically persons who have been issued with a residence permit and have worked for some time before contacting the authorities.<sup>128</sup>

Pursuant to section 54 of the Aliens Act, which entered into force in 2021, a foreign national is issued with a residence permit for the purpose of seeking new employment or engaging in self-employment if there are reasonable grounds to suspect that their employer has significantly neglected their obligations or otherwise exploited the worker. This permit category was introduced so that victims of exploitation would have a lower threshold for reporting abuses by their employer. Issuing a permit is contingent on the person having resided in Finland legally.

---

<sup>125</sup> Ministry of Economic Affairs and Employment, interview 17 August 2023

<sup>126</sup> Regional State Administrative Agency, interview 24 August 2023

<sup>127</sup> National Police Board, interview 27 September 2023

<sup>128</sup> Finnish Immigration Service, interview 23 August 2023

The Assistance System for Victims of Human Trafficking can be contacted in various ways, including a contact form provided on the ihmiskauppa.fi website. If the Assistance System receives a tip-off about a company that is suspected of engaging in exploitation, the information is relayed to the police and occupational safety and health authorities. The person concerned is informed of their rights and the criminal process. Subject to the person's consent, they are given assistance in filing a police report, a report of an offence is submitted to the police, and the person is given assistance in obtaining counsel. Sometimes, an individual citizen may help the victim.<sup>129</sup>

Victim Support Finland's special support service for victims of trafficking in human beings is a low-threshold NGO service. Each year, it reaches hundreds of victims of trafficking in human beings and related crimes who do not know how – or lack the courage – to seek help from the authorities. Already identified victims are also referred to the special support service from various services maintained by the authorities and NGOs. The special support service provides support in the criminal process and provides confidential counselling to victims with regard to the victim's legal protection and right of residence, for example. Victims are helped with seeking access to other services and provided with concrete assistance in matters such as preparing a report of an offence or requests related to the monitoring of discrimination. The reasons for filing reports of offences include the customers not always having the required language proficiency or the ability to explain their situation in writing, and they may not have the online banking credentials needed for filing a police report online. Many victims of exploitation do not have the courage to visit the police station in person.

To lower the threshold for reporting offences to the authorities, Victim Support Finland has worked together with the Helsinki Police Department and the national police task force on human trafficking to develop anonymous meetings where victims can, in a safe space, talk to a police officer who understands the phenomenon of human trafficking and discuss protection, the potential criminal process and the potential criminal offence category before deciding whether to file a police report. Most of the customers of Victim Support Finland who have participated in such a discussion have gone on to file an official police report after the discussion.<sup>130</sup>

The Police University College also mentions the firewall approach that allows a third-country national to report an employer's abuses in a safe space without suffering any personal consequences. Some NGOs have served as such safe spaces where the persons concerned have been able to talk about their situation safely. The need to lower the threshold of reporting offences to the police has also been taken into account in the architectural design of police stations; for example, by having the counter where police reports are filed be a transparent space that can be seen from outside the station. This way, the support persons assisting the foreign national could see what is happening at the counter.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview 28 August 2023.

<sup>130</sup> Victim Support Finland, e-mail 25 September 2023

<sup>131</sup> Police University College, interview 11 September 2023



However, the National Police Board is critical of the firewall approach. The Aliens Act does not give the police any discretion in these matters. If a person is employed illegally, they need to be punished for a violation of the Aliens Act, and a refusal of entry proposal or deportation proposal must be submitted to the Finnish Immigration Service.<sup>132</sup>

### 5.3. Procedures for irregularly staying third-country nationals in illegal employment to lodge complaints against employers

The processes are mainly the same as those described above. For a person staying in the country without the right of residence, the threshold for filing a report or complaint about an employer may be higher than for a person residing in the country legally.

The actions taken by the occupational safety and health authorities are the same as above regardless of whether the person is staying in the country legally or illegally. The exception is that persons residing in the country illegally may be issued with a residence permit in accordance with the Employer Sanctions Directive. The authorities hope that this would encourage persons residing in the country illegally to report employer abuses to the authorities.<sup>133</sup> Residence permits have been issued pursuant to section 52d of the Aliens Act to third-country nationals who have been staying in the country illegally and employed illegally to some extent during the reporting period.<sup>134</sup> An extended permit issued pursuant to section 54b of the Aliens Act when an employer acts in a reprehensible manner can only be issued to a person staying in Finland legally.

Victim Support Finland and the National Assistance System for Victims of Human Trafficking provide advice and support to third-country nationals whether they are staying in the country legally or without the right of residence.

NGOs have also served as safe spaces where illegally staying third-country nationals can report an employer's abuses without suffering any personal consequences.<sup>135</sup>

Everyone also has the right to contact the police and file a police report. Under the Aliens Act, however, the police authorities have an obligation to submit a refusal of entry proposal or deportation proposal to the Finnish Immigration Service in the case of a person residing and working in the country illegally, or make a refusal of entry decision and/or initiate the removal process.<sup>136</sup>

Trade unions do not have the right to take legal action on behalf of an employee. Trade unions primarily look after the interests of their members. Trade unions may support non-members in certain significant matters of principle; for example, if the employer in question is a large employer.<sup>137</sup>

---

<sup>132</sup> National Police Board, interview 27 September 2023

<sup>133</sup> Ministry of Economic Affairs and Employment, interview 17 August 2023.

<sup>134</sup> Finnish Immigration Service, interview 23 August 2023

<sup>135</sup> Police University College, interview 11 September 2023

<sup>136</sup> National Police Board, interview 27 September 2023

<sup>137</sup> Ministry of Economic Affairs and Employment, interview 17 August 2023.

Employees may mistakenly assume that the occupational safety and health authorities can advocate on their behalf. If the person is a member of a trade union, the union may advocate on their behalf. A person who is not a member of a trade union can contact parties that provide legal services, such as the Public Legal Aid Office.<sup>138</sup>

For its own customers, the National Assistance System for Victims of Human Trafficking can, subject to the person's consent, submit a report of an offence to the police regarding the employer. In some cases, victims of trafficking in human beings who are customers of the Assistance System have been given assistance in lodging an application with the wage guarantee system to claim outstanding wages.<sup>139</sup>

Victim Support Finland notes that very few of the customers of their special support service are members of a trade union. Trade unions can provide their members with legal aid for claiming outstanding wages through civil proceedings. However, the general requirement is that the person needs to have been a member of the union for a minimum of six months. In some rare cases, the trade union has granted legal aid for the criminal process.<sup>140</sup>

#### 5.4. Remuneration of a third-country national following a period of illegal employment

The Employment Contracts Act stipulates that wages must be paid for work. The duration of the employment relationship is not specified in the law. An employee is entitled to receive pay, and claim outstanding wages, even if they only worked for one day.<sup>141</sup>

An employer is liable to pay illegally employed employees the same wages as other employees. If the employer fails to pay the outstanding wages, the employee may claim the wages due by taking legal action in a court of first instance (such as a district court). The employee must initiate the legal action him/herself. If the person is not a member of a trade union, as is typically the case with persons who are illegally employed in Finland, the person may seek legal assistance by contacting providers of legal services.<sup>142</sup>

---

<sup>138</sup> Ministry of Social Affairs and Health, interview 30 August 2023

<sup>139</sup> National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview 28 August 2023.

<sup>140</sup> Victim Support Finland, e-mail 25 September 2023

<sup>141</sup> Ministry of Economic Affairs and Employment, interview 17 August 2023.

<sup>142</sup> EMN Focussed Study 4/2016: Illegal employment of Third-Country Nationals in the European Union – National Report of Finland (EN/FI), [https://emn.fi/wp-content/uploads/EMN\\_Illegal\\_employment\\_2017\\_EN\\_FI\\_Final.pdf](https://emn.fi/wp-content/uploads/EMN_Illegal_employment_2017_EN_FI_Final.pdf), last accessed on 10 October 2023

Both the Ministry of Social Affairs and Health<sup>143</sup> and the Ministry of Economic Affairs and Employment<sup>144</sup> confirm that there are mechanisms for claiming outstanding wages. The challenge is whether illegally employed persons are aware of their rights. Workers who are members of a trade union have access to more support and information. In addition, the trade union's lawyer can represent a union member in a private court when outstanding wages are claimed. A person can also claim outstanding wages if the employer's actions are subject to a criminal investigation. If the employer is insolvent, the person can turn to the wage guarantee system.

The wage guarantee system guarantees an employee's wages and other claims arising from the employment relationship when the employer is insolvent.<sup>145</sup> The wage guarantee is administered by the Centre for Economic Development, Transport and the Environment. Amendments to the Wage Guarantee Act entered into force at the beginning of 2023. Going forward, claims related to serious work-based exploitation will be subject to a longer application period. The aim is to improve the status of employees who are victims of serious work-based exploitation and enhance their opportunities to claim their outstanding wages through the wage guarantee system.<sup>146</sup>

Both legally and illegally residing TCN's have the right to claim outstanding wages. If a person who has worked in Finland without the right of residence has been issued with a temporary residence permit pursuant to section 52 d of the Aliens Act (a residence permit issued to a third-country national who has resided and worked in the country illegally), the validity of the permit can be extended until the third-country national in question has been paid the wages due to him or her (Aliens Act, section 54, subsection 4).

The National Assistance System for Victims of Human Trafficking and Victim Support Finland can both help their customers obtain legal aid and claim outstanding wages through the wage guarantee system regardless of whether the person is residing in the country with a residence permit or without the right of residence.

---

<sup>143</sup> Ministry of Social Affairs and Health, interview 30 August 2023

<sup>144</sup> Ministry of Economic Affairs and Employment, interview 17 August 2023

<sup>145</sup> Ministry of Economic Affairs and Employment: Pay security reform improves the position of victims of serious work-based exploitation, [https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/palkkaturvauudistus-parantaa-vakavan-tyoperaisen-hyvaksikayton-uhrien-asemaa?languageId=en\\_US](https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/palkkaturvauudistus-parantaa-vakavan-tyoperaisen-hyvaksikayton-uhrien-asemaa?languageId=en_US), last accessed on 13 October 2023

<sup>146</sup> Centre for Economic Development, Transport and the Environment: Palkkaturvalakiin muutoksia vuoden 2023 alusta – parannuksia työperäisen hyväksikäytön uhrien asemaan ja palkkaturvaviranomaisen työkalupakkiin, <https://www.ely-keskus.fi/-/palkkaturvalakiin-muutoksia-vuoden-2023-alusta-parannuksia-ty%C3%B6per%C3%A4isen-hyv%C3%A4ksik%C3%A4yt%C3%B6n-uhrien-asemaan-ja-palkkaturvaviranomaisen-ty%C3%B6kalupakkiin>, last accessed on 12 October 2023

## 5.5. Remuneration of a third-country national who has been returned

Pursuant to the Employment Contracts Act, persons who have returned, or who have been returned, to their home country are also entitled to claim outstanding wages regardless of whether their employment in Finland was legal or illegal.<sup>147</sup> Pursuant to chapter 11a of the Employment Contracts Act, the employer or contractor shall be liable to pay the costs arising from sending back-payments to the country to which an employee has returned or has been returned.

The Ministry of Social Affairs and Health notes that legislation is in place for such cases, but they have no knowledge of actual cases having occurred. There are also no clear mechanisms by which outstanding wages could be collected from outside Finland in practice. Many foreign nationals who end up in such circumstances likely accept their fate that they will not be able to claim the wages. Persons who have been employed illegally rarely have the financial means to hire a lawyer.<sup>148</sup>

Victim Support Finland notes that remuneration ordered by a court of law can also be paid to a person residing abroad, but the person usually needs to participate in the proceedings in Finland. The person can be issued with a visa to Finland for that purpose. In criminal proceedings, travel expenses are reimbursed from state funds.<sup>149</sup>

---

<sup>147</sup> EMN Focused Study 4/2016: Illegal employment of Third-Country Nationals in the European Union – National Report of Finland (EN/FI)

<sup>148</sup> Ministry of Social Affairs and Health, interview 30 August 2023

<sup>149</sup> Victim Support Finland, e-mail 25 September 2023

## 6. Information for illegally employed third-country nationals

Information and advice for foreign nationals employed in Finland is widely available from the public authorities, NGOs and trade unions. The information is usually aimed at all foreign nationals rather than third-country nationals specifically. As a rule, the information packages are not focused on illegal employment. Instead, they provide general information on the terms of employment applied in Finland. They also provide advice to employees on what to do if they are exploited at work.

### a) Good practices

The Working in Finland guide<sup>150</sup> is available in 24 languages on the website of the Ministry of Economic Affairs and Employment. Print versions of the guide are available at the service points of the Finnish Immigration Service and Finnish diplomatic missions.<sup>151</sup>

A mobile application called Work Help Finland has been created to complement the Working in Finland information package. The application was developed by the Police University College with funding from the Ministry of the Interior. The application is intended for foreign workers coming to Finland and residing in Finland. It provides information about foreign workers' rights and responsibilities as an employee in Finland. The application also helps foreign workers find the key parties that can help them if they suspect that they have been mistreated.<sup>152</sup> The application includes information in Finnish and 25 other languages. It also includes an animated video in 16 languages, produced by Victim Support Finland.

Victim Support Finland has produced an animated video in 16 languages for potential victims of labour exploitation.<sup>153</sup> The video has thousands of views in different languages, and many of the customers of Victim Support Finland have sought help from the service after watching the video. The animated video is also linked on the website of the Finnish Immigration Service.<sup>154</sup> Victim Support Finland was also involved in the production of information cards in 23 languages for victims of trafficking in human beings and related exploitation regarding their rights and the services available to them.<sup>155</sup> The cards are distributed by the occupational safety and health

---

<sup>150</sup> Ministry of Economic Affairs and Employment website: Working in Finland, <https://tem.fi/tyoskentely-suomessa>, last accessed on 13 October 2023

<sup>151</sup> Ministry of Economic Affairs and Employment, interview 17 August 2023.

<sup>152</sup> Ministry of the Interior website: Work Help Finland mobile application, <https://intermin.fi/en/work-help-finland>, last accessed on 13 October 2023

<sup>153</sup> Victim Support Finland website: Labour exploitation, <https://www.riku.fi/en/various-crimes/labor-exploitation/>, last accessed on 13 October 2023

<sup>154</sup> Finnish Immigration Service website: Problems at work?, <https://migri.fi/en/problems-at-work->, last accessed on 14 November 2023

<sup>155</sup> Victim Support Finland website: Service brochures in different languages, <https://www.riku.fi/en/guides-and-instructions/service-brochures-in-different-languages/>, last accessed on 13 October 2023

authorities and police in connection with workplace inspections, for instance. The special support service of Victim Support Finland also participated in drafting the Working in Finland guide produced by the Ministry of Economic Affairs and Employment.<sup>156</sup> Victim Support Finland also has an advisory service for seasonal workers.<sup>157</sup>

Different trade unions and central organisations of trade unions offer services and information on their websites in multiple languages. The Central Organisation of Finnish Trade Unions (SAK) has an employee rights hotline that is free of charge and aimed particularly at employees of foreign origin and young employees. The service is available in Finnish and English, by telephone or e-mail.<sup>158</sup> Information can also be found on the SAK website.<sup>159</sup>

Foreign nationals are informed of their right to work in connection with residence permit decisions. The Finnish Immigration Service has focused on providing information on the right to work on its website in particular.<sup>160</sup> An employer can call the Finnish Immigration Service's telephone service to check whether an employee has the right to work. Employees can also request a certificate of their right to work.<sup>161</sup>

The occupational safety and health authorities provide information to foreign workers in connection with inspections. The Occupational Safety and Health Administration brochure "As a foreign employee in Finland"<sup>162</sup> is available in 18 languages. In some cases, the occupational safety and health authorities have distributed the Finnish Immigration Service brochure on negligence and exploitation by employers.<sup>163</sup> The Immigration Service has the same information on their website.<sup>164</sup>

In November 2021, the Tax Administration launched Happy Taxpayer, a campaign to communicate the use of tax revenue to young people and immigrants in an understandable manner. The campaign continues until the end of 2023.<sup>165</sup> On the Tax Administration website there is

---

<sup>156</sup> Victim Support Finland, e-mail 25 September 2023

<sup>157</sup> Victim Support Finland: Advisory service for seasonal workers, <https://www.riku.fi/seasonalwork/>, last accessed on 13 October 2023

<sup>158</sup> SAK website: SAK employee rights hotline, <https://tyoelamanpelisaannot.fi/en/sak-employee-rights-hotline/>, last accessed on 14 November 2023

<sup>159</sup> SAK website: Working life, <https://www.sak.fi/en/working-life> and Fair play at work, <https://fairplayatwork.fi/>, last accessed on 14 November 2023

<sup>160</sup> Finnish Immigration Service website: Work in Finland, <https://migri.fi/en/work-in-finland>, last accessed on 10 October 2023

<sup>161</sup> Finnish Immigration Service, interview 23 August 2023

<sup>162</sup> Occupational Safety and Health Administration website: <https://tyosuojelu.fi/en/about-us/publications/as-a-foreign-employee-in-finland>, last accessed on 10 October 2023

<sup>163</sup> Regional State Administrative Agency, interview 24 August 2023

<sup>164</sup> Finnish Immigration Service website: Significant negligence or exploitation by employer, <https://migri.fi/en/significant-negligence-or-exploitation-by-employer>, last accessed on 14 November 2023

<sup>165</sup> Tax Administration: Hankkeet ja valvonta 2022 - Harmaa talous & talousrikollisuus, <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/hankkeet-ja-valvonta/hankkeet-ja-valvonta-2022/>, last accessed on 15 November 2023

information on work and taxation in Ukrainian for applicants of temporary protection<sup>166</sup> and information for other foreign nationals in various languages.<sup>167</sup>

## b) Challenges

The Ministry of Economic Affairs and Employment notes as a challenge that illegally employed persons are difficult to reach, particularly if they are staying in the country without the right of residence. Information on labour exploitation is communicated, but it is uncertain whether it reaches everyone due to the lack of language proficiency, for example.<sup>168</sup>

According to the Ministry of Social Affairs and Health, foreign workers are often unaware of their rights and their terms of employment. While some collective agreements are available in multiple languages, many of them are only available in Finnish. The Ministry of Social Affairs and Health has previously targeted its communication activities more at employers. Currently, it organises events in cooperation with NGOs, for example, targeting immigrants and foreign workers specifically. Being employed is the highest priority for many workers residing in Finland or coming to Finland, and the right to work can sometimes be viewed as having secondary importance. The dual role of the occupational safety and health authorities is also a challenge: the authorities should build a relationship of trust with the employed person, but also check their right to work.<sup>169</sup>

The National Assistance System for Victims of Human Trafficking notes that there are plenty of awareness raising efforts, but the challenge is whether the information reaches everyone and is understood. Raising awareness among Ukrainians has been a particular focus area, as the Assistance System recognised it as a group whose members could potentially become victims of exploitation. Another challenge mentioned by the Assistance System is that many third-country nationals do not always trust the authorities, and the information passed around in the community may be incorrect. Information on certain events can spread quickly in communities. Misconceptions can be difficult to rectify. This also increases distrust in the authorities. The authorities should have a presence in the channels in which people exchange information. For example, the authorities should have a constant presence on social media to rectify misconceptions.<sup>170</sup>

The Police University College highlights that it also a challenge for the Finnish authorities, that they lack understanding of the language and culture of foreign workers, and fail to deliver information to them in a language they understand.<sup>171</sup>

---

<sup>166</sup> Tax Administration: Temporary protection to persons fleeing Ukraine, [https://www.vero.fi/en/individuals/tax-cards-and-tax-returns/arriving\\_in\\_finland/work\\_in\\_finland/temporary-protection-to-persons-fleeing-ukraine/](https://www.vero.fi/en/individuals/tax-cards-and-tax-returns/arriving_in_finland/work_in_finland/temporary-protection-to-persons-fleeing-ukraine/), last accessed on 15 November 2023

<sup>167</sup> Tax Administration: Other languages, [https://www.vero.fi/en/other\\_language/](https://www.vero.fi/en/other_language/), last accessed on 15 November 2023

<sup>168</sup> Ministry of Economic Affairs and Employment, interview 17 August 2023

<sup>169</sup> Ministry of Social Affairs and Health, interview 30 August 2023

<sup>170</sup> National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview 28 August 2023.

<sup>171</sup> Police University College, interview 11 November 2023

## 7. Conclusions

The 2016 EMN study on illegal employment of TCNs found out that working in Finland is comprehensively regulated, thus the scale of illegal employment is considered fairly small. At the time, the study pointed out that serious issues related to illegal employment, such as labour exploitation and human trafficking are not identified sufficiently. It can be argued that major developments have been made to improve the situation in recent years. Awareness on phenomena such as trafficking in human beings and labour exploitation has increased significantly, especially among authorities. This has also impacted effectiveness of preventing and identifying illegal employment of TCNs.

Several respondents of this study reported that major efforts have been made to develop cooperation and exchange of information between authorities and that the volume of information exchanged between stakeholders has increased significantly in recent years. Multi-stakeholder projects funded by the Ministry of Interior have been instrumental in this development.<sup>172</sup> Guidelines on information exchange between immigration authorities and occupational safety and health authorities have been updated and expanded. Furthermore, the resources of the Tax Administration's Grey Economy Information Unit, such as compliance reports and other analyses have provided important insights into the extent of illegal employment in Finland.

Updates to legislation since 2017 have also significantly improved the monitoring of illegal employment. In 2021, sanctions were added for employers exploiting the workforce. At the same time, the legal status of victims of exploitation was improved. In 2023, legislative amendments were made in order to clarify the allocation of liability between the employer and contractor. Also, other clarifications were made regarding the supervision of the use of foreign labour. Furthermore, updated legislation has improved the rights of TCNs working in Finland and provided further safeguards against labour exploitation.

Since 2017 legal amendments have also expanded the information rights of labour inspectorates, facilitating access to confidential information and promoting exchange between inspectorates. There has been an overall increase in the resources of occupational safety and health authorities, which has had a major impact on detection of illegal employment in Finland.

In the 2016 EMN study on illegal employment, it was noted that Finland has comprehensive legislation and effective instruments for monitoring employers and, if necessary, imposing sanctions on them. The Employers Sanctions Directive was already well transposed into Finnish legislation. Most provisions of the directive were covered by existing legislation. The financial sanctions on an employer who has employed a third-country national residing in the country illegally, enabled by the directive, were stipulated in the Employment Contracts Act. During

---

<sup>172</sup> Police University College, interview 11 September 2023



the reporting period of this study, the Finnish Immigration Service has actively begun to impose these sanctions.

Some challenges have remained, such as difficulties in reaching out to foreign workers, especially those without legal status. As mentioned in the 2017 EMN study, due to insufficient language skills they may not find the correct information and do not understand their rights. Especially those residing in Finland irregularly are reluctant to contact authorities as they fear for their livelihood and chances of staying in the country.

The 2016 study mentioned that there was a need for a low threshold service provision, which employees could easily contact to find information about general terms of employment and their right to work. While the same issue still persists, public initiatives such as the Work Help Finland-app have yielded moderate but positive results in disseminating information about foreign workers rights. Mobile applications seem to have had a wider reach in immigrant communities than traditional online portals.

The study reveals that information and advice for foreign nationals employed in Finland is widely available from the public authorities, NGOs and trade unions. Information is provided in various languages and through various channels, including mobile applications. Authorities and organisations admit that there are still challenges in reaching third-country nationals engaged in illegal work, especially if they are in Finland without right of residence. Even if the information reaches them, the TCNs working illegally may fear the consequences, should they report their situation to the authorities. If the employer's illegal actions are detected, the workers might not receive their wages, or they might fear for their own residence status in Finland.

There are mechanisms for lodging complaints against employer and claiming outstanding wages, but the authorities are hesitant whether these work in practice. The authorities and NGOs should be active in distributing correct information in social media. False information may spread fast through social media channels followed by migrants. Building trust with migrant communities has been a slow and sensitive process.

The occupational safety and health authorities reported that one major change since 2017 has been the change of status of Ukrainians. While constituting a major group found to be working illegally in Finland, the application of the temporary protection directive granted a right to work to all, thus removing the issue altogether. The arrival of Ukrainians in 2022 was also acknowledged by producing documents in Ukrainian on worker rights.

During the COVID-19 pandemic, the Finnish Border Guard reported and revealed several cases of illegal employment due to internal border checks. This greatly added to the general understanding of the phenomenon and provided insights into the movements of TCNs between member states.<sup>173</sup>

---

<sup>173</sup> Regional State Administrative Agency, interview, 24 August 2023

While there are similarities to the situation when the 2016 EMN study was written, major strides have been made to prevent and identify illegal employment of third-country nationals in Finland. Increased awareness in labour exploitation and trafficking in human beings, as well as changes in business models such as the platform economy, have prompted Finnish authorities to adapt and enhance cooperation nationally as well as internationally. Illegal employment of third-country nationals remains a relatively small, but growing, phenomena in Finland, but it is directly connected to broader phenomena such as the grey economy on trafficking in human beings, which have been considered as serious issues by the Finnish authorities and a policy priority by the government.

---

## 8. Sources

### Stakeholder interviews and emails

- Ministry of Economic Affairs and Employment, interview 17 August 2023.
- Regional State Administrative Agency, interview 24 August 2023
- Regional State Administrative Agency, e-mail 1 November 2023
- National Assistance System for Victims of Human Trafficking, interview 28 August 2023
- Tax Administration, interview 29 September 2023
- Tax Administration, e-mail 8 November 2023
- Ministry of Social Affairs and Health, interview 30 August 2023
- Finnish Immigration Service, interview 23 August 2023
- Police University College 11 September 2023
- National Police Board, interview 27 September 2023
- National Police Board, e-mail 16 November 2023
- Victim Support Finland, e-mail 25 September 2023

### Legislation and government proposals

- Employment Contracts Act (55/2001)
- Aliens Act (301/2004)
- Act amending the Aliens Act (554/2021)
- Act on the Legal Status of Foreigners Picking Natural Products (487/2021)
- Government Proposal HE 253/2020
- Government proposal HE 114/2022
- Government proposal HE 207/2022

### Literary sources:

Centre for Economic Development, Transport and the Environment: Palkkaturvalakiin muutoksia vuoden 2023 alusta – parannuksia työperäisen hyväksikäytön uhrien asemaan ja palkkaturvaviranomaisen työkalupakkiin, <https://www.ely-keskus.fi/-/palkkaturvalakiin-muutoksia-vuoden-2023-alusta-parannuksia-ty%C3%B6per%C3%A4isen-hyv%C3%A4ksik%C3%A4yt%C3%B6n-uhrien-asemaan-ja-palkkaturvaviranomaisen-ty%C3%B6kalupakkiin>, last accessed on 12 October 2023

EMN Focussed Study 4/2016: Illegal employment of Third-Country Nationals in the European Union – National Report of Finland (EN/FI), [https://emn.fi/wp-content/uploads/EMN\\_Illegal\\_employment\\_2017\\_EN\\_FI\\_Final.pdf](https://emn.fi/wp-content/uploads/EMN_Illegal_employment_2017_EN_FI_Final.pdf), last accessed on 10 October 2023

---

EU's fight against organized crime, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-fight-against-crime/>, last accessed on 11.1.2024

Finnish Government, A strong and committed Finland – Programme of Prime Minister Petteri Orpo's Government, [https://valtioneuvosto.fi/en/governments/government-programme#](https://valtioneuvosto.fi/en/governments/government-programme#/)/, last accessed on 19 September 2023

Finnish Immigration Service website: Work in Finland, <https://migri.fi/en/work-in-finland>, last accessed on 15 November 2023

Finnish Immigration Service web page: Cancellation of a permit, <https://migri.fi/en/cancellation-of-a-permit>, last accessed on 15 November 2023

Finnish Immigration Service website: Problems at work?, <https://migri.fi/en/problems-at-work->, last accessed on 14 November 2023

Finnish Immigration Service website: Significant negligence or exploitation by employer, <https://migri.fi/en/significant-negligence-or-exploitation-by-employer>, last accessed on 14 November 2023

Ministry of the Interior, Publications of the Ministry of the Interior 2021:34, Action Plan for the Prevention of Irregular Entry and Stay for 2021–2024 – Tackling the Parallel Society, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163415>, last accessed on 28 September 2023

Ministry of the Interior 18 September 2023, Maahantulosäännösten kiertämistä koskevaan sääntelyyn valmistellaan muutoksia, <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/maahantulosaannosten-kiertamista-koskevaan-saantelyyn-valmistellaan-muutoksia>, last accessed on 28 September 2023

Ministry of the Interior website: Work Help Finland mobile application, <https://intermin.fi/en/work-help-finland>, last accessed on 13 October 2023

Ministry of Economic Affairs and Employment, 17 June 2021, Amended Aliens Act to prevent exploitation of foreign labour and to improve the status of victims, [https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/ulkomaalaislain-uudistukset-ehkaisevat-ulkomaisen-tyovoi-man-hyvaksikayttoa-ja-parantavat-uhrin-asemaa-tyo-ja-elinkeinoministerio-?languageId=en\\_US](https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/ulkomaalaislain-uudistukset-ehkaisevat-ulkomaisen-tyovoi-man-hyvaksikayttoa-ja-parantavat-uhrin-asemaa-tyo-ja-elinkeinoministerio-?languageId=en_US), last accessed on 13 September 2023

---

Ministry of Economic Affairs and Employment, 3 January 2022, New advisory board to strengthen cooperation necessary to prevent exploitation of foreign labour, [https://vm.fi/-/1410877/neuvottelukunta-vahvistaa-ulkomaisen-tyovoiman-hyvaksikayton-ehkaisemisessa-tarpeellista-laajaa-yhteistyota?languageId=en\\_US](https://vm.fi/-/1410877/neuvottelukunta-vahvistaa-ulkomaisen-tyovoiman-hyvaksikayton-ehkaisemisessa-tarpeellista-laajaa-yhteistyota?languageId=en_US), last accessed 13 September 2023

Ministry of Economic Affairs and Employment 25 August 2022, Government proposes amendments to Aliens Act to ease work-based immigration, [https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/hallituksen-esitys-ulkomaalaislain-muutoksista-sujuvoittaisi-tyoperaista-maahanmuuttoa?languageId=en\\_US](https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/hallituksen-esitys-ulkomaalaislain-muutoksista-sujuvoittaisi-tyoperaista-maahanmuuttoa?languageId=en_US), last accessed on 9 October 2023)

Ministry of Economic Affairs and Employment, Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisy - Viranomaistyön tuen tarpeet ja tietokatveet, Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2022:2, [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163728/TEM\\_2022\\_2.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163728/TEM_2022_2.pdf), last accessed on 20 September 2023

Ministry of Economic Affairs and Employment 25 August 2022, Government proposes amendments to Aliens Act to ease work-based immigration, [https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/hallituksen-esitys-ulkomaalaislain-muutoksista-sujuvoittaisi-tyoperaista-maahanmuuttoa?languageId=en\\_US](https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/hallituksen-esitys-ulkomaalaislain-muutoksista-sujuvoittaisi-tyoperaista-maahanmuuttoa?languageId=en_US), last accessed on 13 September 2023

Ministry of Economic Affairs and Employment 5 September 2023, Preparations begin to set an income limit for a residence permit for employed persons, [https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/valmistelu-kaynnistyy-tyontekijan-oleskeluluvalle-asetetaan-tuloraja?languageId=en\\_US](https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/valmistelu-kaynnistyy-tyontekijan-oleskeluluvalle-asetetaan-tuloraja?languageId=en_US), last accessed on 28 September 2023

Ministry of Economic Affairs and Employment 8 September 2023, Preparations begin to strengthen the tie between work-based residence permits and work, [https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/tyoperusteinen-oleskelulupa-sidotaan-vahvemmin-tyohon-valmistelu-kaynnistyy?languageId=en\\_US](https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/tyoperusteinen-oleskelulupa-sidotaan-vahvemmin-tyohon-valmistelu-kaynnistyy?languageId=en_US), last accessed on 28 September 2023

Ministry of Economic Affairs and Employment, 13 September 2023, Labour exploitation needs to be eradicated – action plan in preparation, <https://tem.fi/en/-/ministry-of-economic-affairs-and-employment-to-prepare-an-action-plan-to-eradicate-labour-exploitation>, last accessed on 29 September 2023

Ministry of Economic Affairs and Employment, Working in Finland, <https://tem.fi/tyoskentely-suomessa>, last accessed on 18 September 2023

---

Ministry of Economic Affairs and Employment, Alueellinen resilienssi ja työperusteinen maahanmuutto: Kasvihuoneteollisuuden ulkomainen työvoima Närpiön seudulla, Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2023:5, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-609-3>, last accessed on 5 October 2023

Ministry of Employment and Economic Affairs online service, Frequently Asked Questions and Answers About the TE-Services Reform 2024, <https://tem.fi/en/questions-and-answers-about-the-te-services-reform-2024>, last accessed on 30.10.2023

Ministry of Economic Affairs and Employment: Pay security reform improves the position of victims of serious work-based exploitation, [https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/palkkaturvauudistus-parantaa-vakavan-tyoperaisen-hyvaksikayton-uhrien-asemaa?languageId=en\\_US](https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/palkkaturvauudistus-parantaa-vakavan-tyoperaisen-hyvaksikayton-uhrien-asemaa?languageId=en_US), last accessed on 13 October 2023

Ministry of Justice, Finland fights human trafficking: Action Plan against Trafficking in Human Beings, Publications of the Ministry of Justice, Memorandums and statements 2021:24, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163326>, last accessed on 28 September 2023

Occupational Safety and Health Administration website: <https://tyosuojelu.fi/en/about-us/publications/as-a-foreign-employee-in-finland>, last accessed on 10 October 2023

Occupational safety and health administration, Annual Report of the Occupational Safety and Health Administration in Finland 2020, [https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168008481/TSH\\_vuosikertomus2020\\_EN.pdf](https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168008481/TSH_vuosikertomus2020_EN.pdf), last accessed on 25 September 2023

Occupational safety and health administration, Annual Report of the Occupational Safety and Health Administration in Finland 2021, [https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168008481/TSH\\_vuosikertomus2021\\_EN.pdf/72da2f12-5542-394b-6198-d330f72e1795/TSH\\_vuosikertomus2021\\_EN.pdf?t=1672132823308](https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168008481/TSH_vuosikertomus2021_EN.pdf/72da2f12-5542-394b-6198-d330f72e1795/TSH_vuosikertomus2021_EN.pdf?t=1672132823308), last accessed on 22 September 2023

Occupational safety and health administration, Annual Report of the Occupational Safety and Health Administration in Finland 2022, [https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168008481/TSH\\_vuosikertomus\\_2022\\_EN.pdf](https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168008481/TSH_vuosikertomus_2022_EN.pdf), last accessed on 13 October 2023

Occupational safety and health administration, Ulkomaisen työvoiman käytön valvonta vuonna 2021, [https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH\\_raportti\\_Ulkomaisen\\_tyovoiman\\_kayton\\_valvonta\\_vuonna\\_2021.pdf/0a75fdac-41f7-f0ff-09c3-93ee551e697e/TSH\\_raportti\\_Ulkomaisen\\_tyovoiman\\_kayton\\_valvonta\\_vuonna\\_2021.pdf?t=1654005224773](https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH_raportti_Ulkomaisen_tyovoiman_kayton_valvonta_vuonna_2021.pdf/0a75fdac-41f7-f0ff-09c3-93ee551e697e/TSH_raportti_Ulkomaisen_tyovoiman_kayton_valvonta_vuonna_2021.pdf?t=1654005224773), in Finnish, last accessed on 25 September 2023

---

Occupational safety and health administration, Ulkomaisen työvoiman käytön valvonta vuonna 2022, [https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH\\_Raportti\\_Ulkovalvonta2022.pdf/e46f98da-8122-f82c-8edc-a855b5100ed3/TSH\\_Raportti\\_Ulkovalvonta2022.pdf?t=1687188917852](https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH_Raportti_Ulkovalvonta2022.pdf/e46f98da-8122-f82c-8edc-a855b5100ed3/TSH_Raportti_Ulkovalvonta2022.pdf?t=1687188917852), in Finnish, last accessed on 22 September 2023

Police 10 June 2022, New cooperation model for the prevention and supervision of the exploitation of migrant workers, [https://polamk.fi/-/uusi-yhteistoimintamalli-ulkomaalaisen-tyovoiman-hyvaksikayton-torjuntaan-ja-valvontaan?languageId=en\\_US](https://polamk.fi/-/uusi-yhteistoimintamalli-ulkomaalaisen-tyovoiman-hyvaksikayton-torjuntaan-ja-valvontaan?languageId=en_US), last accessed on 25 September 2023

Police, Säännösten vastaisen maassa oleskelun vuosikatsaus 2022 Viranomaisten sisämaassa ja sisärajoilla havaitsemat tapaukset vuosina 2018–2022 (in Finnish)

Police University College, "Matalat kynnykset on helpointa ylittää" Työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan torjunta moniviranomaistoiminnassa, Police University College reports 142, [https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/754541/POLAMK\\_Raportteja\\_142\\_verkkojulkaisu.pdf](https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/754541/POLAMK_Raportteja_142_verkkojulkaisu.pdf), in Finnish, last accessed on 26 September 2023

Police University College, Selvitys tietojenvaihdon ja analyysitoiminnan katvealueista työperäisen maahanmuuton valvonnan moniviranomaisyhteistyössä, Police University College reports 139, [https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/507062/POLAMK\\_raportti\\_139.pdf](https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/507062/POLAMK_raportti_139.pdf), in Finnish, last accessed on 26 September 2023

Rakentaja-lehti 26.4.2021, Sisärajavaalvonta johdattaa luvattomien työntekijöiden jäljille, <https://rakennusliitto.fi/rakentaja/sisarajavaalvonta-johdattaa-luvattomien-tyontekijoiden-jaljille/>, in Finnish, last accessed on 8 January 2024

SAK website: SAK employee rights hotline, <https://tyoelamanpelisaannot.fi/en/sak-employee-rights-hotline/>, last accessed on 14 November 2023

SAK website: Working life, <https://www.sak.fi/en/working-life> and Fair play at work, <https://fairplayatwork.fi/>, last accessed on 14 November 2023

Tax Administration, Action Plan 2020–2023 – Grey economy and economic crime, <https://www.vero.fi/en/grey-economy-crime/prevention/torjuntaohjelma/>, last accessed on 28 September 2023

---

Tax Administration, Ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyvät velvoitteidenhoidon riskit Työnantajat ja heidän työntekijänsä, Report 4/2021, [https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/laajuus/kuvat-vidoot-ja-tiedostot/2021\\_04-ulkomaisen-ty%C3%B6voiman-k%C3%A4ytt%C3%B6n-liittyv%C3%A4t-velvoitteidenhoidon-riskit.pdf](https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/laajuus/kuvat-vidoot-ja-tiedostot/2021_04-ulkomaisen-ty%C3%B6voiman-k%C3%A4ytt%C3%B6n-liittyv%C3%A4t-velvoitteidenhoidon-riskit.pdf) , last accessed on 6 October 2023

Tax Administration, Grey economy and economic crime, <https://www.vero.fi/en/grey-economy-crime/phenomena/foreign-labour/>, last accessed on 21 September 2023

Tax Administration: Hankkeet ja valvonta 2022 - Harmaa talous & talousrikollisuus, <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/hankkeet-ja-valvonta/hankkeet-ja-valvonta-2022/>, last accessed on 15 November 2023

Tax Administration 28 January 2022, As of 1 February 2022, the Tax Administration checks whether workers arriving to Finland from outside the EU or the EEA have the right to work, <https://vero.fi/en/About-us/newsroom/news/uutiset/2022/tax-administration-checks-workers-right-to-work/>, last accessed on 25.9.2023

Tax administration, Situational picture – Grey economy & economic crime (vero.fi), <https://www.vero.fi/en/grey-economy-crime/phenomena/situational-picture/>, last accessed on 6 October 2023

Tax Administration, Grey economy and economic crime, Valuviat veronumerorekisterissä, <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/hankkeet-ja-valvonta/>, last accessed on 6 October 2023

Tax administration, Ajankohtaista (Current affairs) 12.12.2022, <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/ajankohtaista/>, last accessed on 04 January 2024

Tax administration, Frequently asked questions – Happy Taxpayer, <https://happytaxpayer.com/frequently-asked-questions/>, last accessed on 6 October 2023

Tax Administration, Temporary protection to persons fleeing Ukraine, <https://www.vero.fi/en/individuals/tax-cards-and-tax-returns/arriving-in-finland/work-in-finland/temporary-protection-to-persons-fleeing-ukraine/> , last accessed on 15 November 2023

Tax Administration, Other languages, [https://www.vero.fi/en/other\\_language/](https://www.vero.fi/en/other_language/), last accessed on 15 November 2023

---



Victim Support Finland, Advisory service for seasonal workers, <https://www.riku.fi/seasonalwork/>, last accessed on 18 September 2023

Victim Support Finland website: Labour exploitation, <https://www.riku.fi/en/various-crimes/labor-exploitation/>, last accessed on 13 October 2023

---

**Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN)**

Maahanmuuttovirasto  
PL 10  
00086 Maahanmuuttovirasto

0295 430 431  
emn@migri.fi

[www.emn.fi](http://www.emn.fi)  
[ec.europa.eu/emn](http://ec.europa.eu/emn)

**European Migration Network (EMN)**

Finnish Immigration Service  
P.O. BOX 10  
FIN-00086 Finnish Immigration Service

+358 (0) 295 430 431  
emn@migri.fi

[www.emn.fi](http://www.emn.fi)  
[ec.europa.eu/emn](http://ec.europa.eu/emn)

**EMN-Tutkimus  
2024**

# Kolmansien maiden kansalaisten luvaton työnteko: Tilannekatsaus 2017-2022

– Suomen kansallinen raportti



Maahanmuuttovirasto  
Migrationsverket  
Finnish Immigration Service



Euroopan unionin  
rahoittama

# Kolmansien maiden kansalaisten luvaton työnteko: Tilannekatsaus 2017-2022 – Suomen kansallinen raportti

ISBN 978-952-7427-44-6 (PDF)

Pysyvä osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-7427-44-6>

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN) perustettiin Neuvoston päätöksellä 14. päivänä toukokuuta 2008 ja se saa taloudellista tukea Euroopan unionilta. Euroopan muuttoliikeverkoston tavoitteena on vastata yhteisön toimielinten sekä jäsenvaltioiden viranomaisten ja laitosten tarpeeseen saada tietoa maahanmuutto- ja turvapaikka-asioista tuottamalla ajantasaista, puolueetonta, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa näitä asioita koskevan politiikan suunnittelun tukemiseksi Euroopan unionissa. EMN antaa lisäksi yleisölle tietoa kyseisistä asioista.

Tutkimus on tuotettu EU-komission alaisen Euroopan muuttoliikeverkoston Suomen yhteyspisteessä. Komissio ei ole vastuussa julkaisussa esitetyistä näkemyksistä eikä vastaa tietojen perusteella tehdyistä päätelmistä.

Seuraavat tiedot on toimitettu ensisijaisesti tämän EMN-tutkimuksen vertailuraporttia varten. EMN Suomi on toimittanut tietoja, jotka sen näkemyksen mukaan ovat ajantasaisia, objektiivisia ja luotettavia tämän tutkimuksen kontekstissa ja puitteissa. Tiedot eivät välttämättä ole tyhjentävä kuvaus tilanteesta eivätkä ne välttämättä edusta Suomen virallista politiikkaa kokonaisuudessaan.

Tutkimuksesta vastaavat henkilöt:

Erityisasiantuntija Tuukka Lampi (EMN Suomi)

Erityisasiantuntija Johanna Väänänen (EMN Suomi)

Yhteystiedot:

Euroopan muuttoliikeverkosto

Maahanmuuttovirasto

PL 10

00086 Maahanmuuttovirasto

Puh. 0295 430 431

[emn\(at\)migri.fi](mailto:emn(at)migri.fi)

[www.emn.fi](http://www.emn.fi)

[ec.europa.eu/emn](http://ec.europa.eu/emn)

Julkaisija Euroopan muuttoliikeverkosto, Helsinki 2024

Ulkoasu ja taitto OSG Viestintä

© kannen kuva: Kirijaki

# Sisällys

<b>Tiivistelmä.....</b>	<b>5</b>
<b>1. Kolmansien maiden kansalaisten luvaton työnteke - Lainsäädäntö, politiikka ja käytänteet .....</b>	<b>8</b>
1.1. Kolmansien maiden kansalaisten luvaton työnteke kansallisella poliittisella tasolla...	8
1.2. Kolmansien maiden kansalaisten luvaton työnteke julkisessa keskustelussa Suomessa .....	10
1.3. Lainsäädäntö, politiikka ja käytännöt – kehityskulut 2017 alkaen .....	12
1.4. Lainsäädäntö, politiikka ja käytännöt – tulevaisuuden kehityskulut.....	17
<b>2. Kolmansien maiden kansalaisten luvattoman työnteon ennaltaehkäisy .....</b>	<b>21</b>
2.1. Viranomaisten tunnistamat riskialat .....	21
2.2. Viranomaisten riskianalyysi.....	23
2.3. Viranomaisten tunnistamat työnantajaprofiilit ja ilmiöt .....	25
2.4. Kolmansien maiden kansalaisten luvattoman työnteon ennaltaehkäisytoimet .....	28
2.5. Kolmansien maiden kansalaisten luvattoman työnteon ennaltaehkäisy – haasteet ja hyvät käytännöt .....	29
<b>3. Kolmansien maiden kansalaisten luvattoman työnteon havaitseminen viranomaistyössä .....</b>	<b>33</b>
3.1. Kolmansien maiden kansalaisten luvattoman työnteon havaitseminen viranomaistyössä – kehityskulut 2017 alkaen .....	33
3.2. Työsuojelutarkastukset .....	34
3.3. Työsuojelutarkastusten seuranta .....	36
3.4. Viranomaisyhteistyö suomessa.....	36
3.5. Kansainvälinen viranomaisyhteistyö .....	38
3.6. Kolmansien maiden kansalaisten luvattoman työnteon havaitseminen – haasteet ja hyvät käytännöt viranomaistyössä .....	40
<b>4. Seuraamukset työnantajille .....</b>	<b>43</b>
4.1. Seuraamukset työnantajille luvattoman työvoiman käytöstä - lakimuutokset vuodesta 2017 alkaen .....	43
4.2. Seuraamukset työnantajille - haasteita ja hyviä käytäntöjä .....	45

<b>5.</b>	<b>Seuraamukset kolmansien maiden kansalaisille.....</b>	<b>47</b>
5.1.	Seuraamukset luvattomasta työstä .....	47
5.2.	Luvatonta työtä tekevän mahdollisuudet tehdä valitus työnantajasta .....	51
5.3.	Luvattomasti maassa oleskelevan ja luvatonta työtä tekevän mahdollisuudet tehdä valitus työnantajasta .....	53
5.4.	Palkkasaatavat luvattomasta työstä .....	54
5.5.	Palkkasaatavat luvattomasta työstä: Lähtömaahan palautettu henkilö .....	55
<b>6.</b>	<b>Tietoa luvattomasti työskenteleville kolmansien maiden kansalaisille .....</b>	<b>57</b>
6.1.	Tiedotuksen haasteita .....	59
<b>7.</b>	<b>Johtopäätökset .....</b>	<b>60</b>
<b>8.</b>	<b>Lähteet.....</b>	<b>63</b>

---

## Tiivistelmä

Tämä Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) tutkimus on yleiskatsaus kolmansien maiden kansalaisten luvattomaan työntekoon liittyvään lainsäädäntöön, politiikkaan ja käytänteisiin Suomessa. Tutkimuksen tarkasteluväli on 2017-2022, joten se on myös tilanpäivitys EMN:n vuonna 2016 samasta aiheesta tehdyille tutkimukselle.<sup>1</sup>

Termejä ”luvaton työnteko” tai ”laiton työnteko” ei sellaisenaan ole määritelty Suomen lainsäädännössä. Rikoslaki sisältää säädöksiä liittyen ulkomaisen työvoiman luvattomaan käyttöön ja ulkomaalaisissa (301/2004) säädetään kolmansien maiden kansalaisten työnteko-oikeudesta. Työskentely ilman asianmukaista lupaa on Suomessa lain mukaan rangaistavaa.

Kolmansien maiden kansalaiset tarvitsevat työluvan voidakseen työskennellä Suomessa. Työluvalla viitataan useampiin oleskelulupakategorioihin. Suurin osa Suomeen töihin tulevista kolmansien maiden kansalaisista hakee työntekijän oleskelulupaa (TTOL). Joihinkin tiettyihin työtehtäviin on kuitenkin olemassa omat erityiset oleskelulupakategoriansa.

Lähes kaikki oleskeluluvat Suomessa sisältävät työnteko-oikeuden, mukaan lukien tilapäiset oleskeluluvat. Osassa luvista työnteko-oikeus on rajoittamaton, kun taas toisissa, kuten esimerkiksi opiskelijoiden luvissa, työnteko-oikeus sisältää rajoituksia. Työskentely ilman työnteko-oikeutta tai työskentely oman oleskeluluvan alakohtaisten rajoitusten ulkopuolella voidaan katsoa ulkomaalaisrikkomukseksi. Mikäli henkilöllä on ajallisesti rajoitettu työnteko-oikeus, katsotaan työskentely luvattomaksi, jos oleskeluluvassa määritelty sallittu työnteon tuntimäärä ylittyy. Ulkomaalaisella, joka on rekisteröity tilapäisen suojelun hakijaksi, on oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa. Myös turvapaikanhakijat saavat tietyn ajan kuluttua hakemuksen jättämisestä tehdä ansiotyötä Suomessa. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan käsitellä turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeutta.

Harmaan talouden ja työperäisen hyväksikäytön torjuminen ovat Suomessa poliittisesti merkittäviä kysymyksiä. Kolmansien maiden kansalaisten luvaton työnteko nähdään osana tätä kokonaisuutta. Ministeriöiden yhteistyö ja kohdennetut toimenpiteet ovat luvattoman työnteon torjunnan ytimessä. Työ- ja elinkeinoministeriö on vastuussa työperusteisesta maahanmuutosta, Sisäministeriön toimialaan kuuluu säännösten vastaisen maahantulon torjunta ja Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa työsuojeluhallintoa.

Kolmansien maiden kansalaisten luvattonta työntekoa valvovat työsuojelu- ja lainvalvontaviranomaiset yhteistyössä muiden asiaankuuluvien viranomaisten kanssa, kuten Maahanmuuttoviraston ja Verohallinnon.

---

<sup>1</sup> EMN-tutkimus 4/2016: Kolmansien maiden kansalaisten laitton työnteko Euroopan unionissa – Suomen kansallinen raportti (EN/FI), [https://emn.fi/wp-content/uploads/EMN\\_Illegal\\_employment\\_2017\\_EN\\_FI\\_Final.pdf](https://emn.fi/wp-content/uploads/EMN_Illegal_employment_2017_EN_FI_Final.pdf) (viitattu 10.10.20123)

Pääministeri Petteri Orpon hallitus on esittänyt useita lakimuutoksia oleskelulupien hakuprosessien automatisoimiseksi ja säännösten vastaisen oleskelun torjumiseksi. Orpon hallitusta edeltävä Sanna Marinin hallitus (2019-2023) taas lisäsi toimia hyväksikäytön ja ihmiskaupan torjumiseksi.

Kolmansien maiden kansalaisten luvaton työnteke on sellaisenaan esiintynyt melko vähän julkisessa keskustelussa, mutta tietoisuus asiasta on yleisesti kuitenkin lisääntynyt samalla kun julkisuudessa on käsitelty aiheeseen liittyviä ilmiöitä, kuten harmaata taloutta ja ihmiskauppaa. Tietoisuuden lisääntyminen työperäisestä hyväksikäytöstä on tuonut myös lisää resursseja kansallisen tason monitorointiin. Esimerkiksi vuonna 2021 aloitti toimintansa Helsingin poliisilaitoksen ihmiskaupan vastainen toimintaryhmä. Petteri Orpon hallitusohjelma on listannut erilaisia toimia työperäisen hyväksikäytön torjumiseksi. Näitä ovat muun muassa lisäresurssit poliisille, laajennetut oikeudet ihmiskaupan vastaiselle yksikölle ja kohdennetut työsuojelutarkastukset.

Viranomaisten riskianalyysi on Suomessa luonteeltaan jatkuvaa. Tilannekuvaa pidetään yllä ja päivitetään tasaisesti riskialojen tunnistamiseksi. Luvattomasti työskenteleviä kolmansien maiden kansalaisia on havaittu muun muassa siivousalalla, rakennusalalla, kuljetusalalla, maataloudessa, ravintola-alalla sekä alustataloudessa. Eryteisesti lähetettyinä työntekijöinä Suomeen rakennusalan töihin saapuvat kolmansien maiden kansalaiset ovat olleet haasteellinen ryhmä valvoa.

Luvattoman työnteon torjunnan haasteet Suomessa ovat monenlaisia: Laintulkinnoissa on eroavaisuuksia viranomaisten välillä. Työlupien alakohtaiset rajoitukset ovat toisinaan johtaneet tahattomiin työluparikkomuksiin. Ulkomaalaisten työntekijöiden työnimikkeet saattavat olla laajoja ja epämääräisiä. Työntekijöitä on myös vaikea tavoittaa johtuen työntekopaikan vaihtuvuudesta, luottamuksen puutteesta viranomaisiin ja kielimuurista. Luvattoman työnteon tunnistamisessa haasteita on ollut niin ikään kommunikaatiossa työntekijöiden kanssa. Myös lain monitulkintaisuus ja puutteellinen tiedonvaihto viranomaisten välillä mainittiin haasteina.

Vuoden 2017 jälkeen on kuitenkin tapahtunut merkittävää edistystä työsuojelussa ja viranomaisyhteistyössä. Vuonna 2022 julkistettu moniviranomaistoiminnan yhteistoimintamalli kokosi yhteen kaikki olennaiset sidosryhmät ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön torjunnassa. Median nostot ja viranomaisten tiedotuskampanjat ovat lisänneet tietoisuutta sekä työntekijöiden että työnantajien keskuudessa. Systemaattiset työsuojeluviranomaisten ja poliisin yhteistarkastukset on myös katsottu hyväksi käytännöksi. Veronumeron käyttö telakka- ja rakennusalalla on auttanut työperäisen hyväksikäytön tunnistamisessa rekisteröintivaiheessa.

Työnantajien ulkomaalaislain rikkomuksia ja niistä johtuvia seuraamuksia koskevia säännöksiä ei suurimmaksi osaksi muutettu raportointikaudella (2017-2022). Vuonna 2021 lisättiin kuitenkin työvoiman hyväksikäyttöön syyllistyneille työnantajille asetettavat seuraamukset, joiden

---



ansiesta työlupa voidaan evätä, jos on perusteltua syytä epäillä oleskelulupasäännösten rikkomista. Työntekijöille voitiin kuitenkin edelleen myöntää oleskelulupa voidakseen työskennellä toiselle työnantajalle. Näitä säännöksiä tarkennettiin ja laajennettiin elokuussa 2022 annetussa hallituksen esityksessä (114/2022), joka koski ulkomaalaislain 5 luvun (työsuhde ja itsenäinen ammatinharjoittaminen) muutoksia.

Työnantajien seuraamuksia koskeva direktiivi on saatettu hyvin osaksi Suomen lainsäädäntöä. Työsopimuslaissa säädetty seuraamusmaksu voidaan määrätä työnantajalle, joka on palkannut säännösten vastaisesti maassa oleskelevan kolmannen maan kansalaisen. Maahanmuuttovirasto on tämän tutkimuksen raportointijaksolla alkanut määrätä direktiivin mukaisia seuraamusmaksuja.

Luvattomaan työhön syyllistyneiden kolmansien maiden kansalaisten seuraamuksista säädetään pääasiassa ulkomaalaislaissa. Henkilö voidaan tuomita sakkoon tai hänen oleskelulupansa voidaan peruuttaa tai hänelle voidaan tehdä maasta poistamispäätös ja määrätä maahantulo-kieltoon. On kuitenkin olemassa erillisiä lupakategorioita niille kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat joutuneet hyväksikäytetyiksi tai ihmiskaupan uhreiksi.

Suomessa työskenteleville ulkomaalaisille suunnattua tietoa ja neuvontaa on saatavilla laajasti viranomaisilta, kansalaisjärjestöiltä ja ammattiliitoilta. Tieto on yleensä suunnattu kaikille ulkomaalaisille eikä erityisesti kolmansien maiden kansalaisille. Pääsääntöisesti tietopakettit eivät keskity luvattomaan työhön. Sen sijaan niissä annetaan yleistä tietoa Suomessa sovellettavista työehdoista. Niissä myös neuvotaan työntekijöitä, miten toimia, jos he ovat joutuneet työnantajan hyväksikäyttämäksi.

---

# 1. Kolmansien maiden kansalaisten luvaton työnteko - Lainsäädäntö, politiikka ja käytänteet

## 1.1. Kolmansien maiden kansalaisten luvaton työnteko kansallisella poliittisella tasolla

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan työperäisen hyväksikäytön torjunta on vahva prioriteetti Suomessa. Luvattoman työnteon torjunta on osa tuota kokonaisuutta. Työperusteinen maahanmuutto on vahvasti priorisoitu koko maan talouden näkökulmasta, ja siihen liittyvät asiat ovat pysyneet keskeisinä nykyisen ja aiempien hallitusten agendalla.<sup>2</sup>

Luvattoman työnteon torjunta on Suomessa useamman ministeriön vastuulla. Työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla on työperusteisen maahanmuuton hallinnointi, ja samalla sille on annettu tehtäväksi koordinoita työvoiman hyväksikäytön torjuntaa. Sisäministeriön vastuulle kuuluu säännösten vastaisen maahanmuuton torjuminen. Sosiaali- ja terveysministeriö sen sijaan koordinoi työsuojelua, johon kuuluu työnteko-oikeuden valvonta.

Yleisesti ottaen harmaan talouden ja laittoman työnteon torjunta on vahva poliittinen prioriteetti Suomessa, ja se liittyy moniin eri toimintaohjelmiin. Edellisen hallituskauden aikana käynnistettiin useita toimintaohjelmia, kuten Action Plan 2020-2023 - Harmaa talous & talousrikollisuus<sup>3</sup>, Suomi torjuu ihmiskauppaa: Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma<sup>4</sup>, ja Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma vuosille 2021–2024 – pois varjoyhteiskunnasta.<sup>5</sup>

Suomessa katsotaan, että ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyvät väärinkäytökset aiheuttavat markkinoille häiriötä ja vahingoittavat kilpailua, silloin kun osa toimijoista hyödyntää halvempaa työvoimaa väärin perustein. Pimeä työvoima aiheuttaa verojen ja sosiaalivakuutusmaksujen menetyksiä. Lisäksi hyvinvointiyhteiskunnan erilaisten etujen, kuten työttömyysetuuskien nosto synnyttää yhteiskunnalle lisämenoja. Ammattitaidoton työvoima voi olla työmaalla työturvallisuusriski ja tilaajalle voi syntyä vahinkoa virheellisesti tehdystä työsuorituksesta.

Väärinkäytöksistä kärsii usein myös työntekijä. Esimerkiksi pimeä palkanmaksu ei kerrytä työntekijälle työeläkettä. Erityisen haavoittuvassa asemassa ovat kolmansien maiden kansalaiset, joilla on muita suurempi riski tulla työmarkkinoilla hyväksikäytetyksi. Kielitaidottomuus, vie-

---

<sup>2</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö, haastattelu 17.8.2023

<sup>3</sup> Verohallinto, Action Plan 2020-2023 - Harmaa talous & talousrikollisuus, <https://www.vero.fi/en/grey-economy-crime/prevention/torjuntaohjelma/> (Viitattu 28.9.2023)

<sup>4</sup> Oikeusministeriö, Suomi torjuu ihmiskauppaa: Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma, Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2021:15, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163078> (Viitattu 28.9.2023)

<sup>5</sup> Sisäministeriö, Sisäministeriön julkaisuja 2021:9, Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma vuosille 2021–2024 – pois varjoyhteiskunnasta, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163072> (Viitattu 28.9.2023)

ras kulttuuri sekä riippuvainen asema työnantajaan kasvattavat hyväksikäytön riskiä. Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneilla ja ilman oleskelulupaa työskentelevillä henkilöillä on viranomaisten havaintojen mukaan erityinen riski joutua ihmiskaupan uhriksi.<sup>6</sup>

Luvattomaan työntekoon ja luvattoman työvoiman käyttöön liittyy työperäistä hyväksikäyttöä ja ihmiskauppaa. Kesäkuussa 2023 nimetyn Petteri Orpon hallituksen tavoitteena on puuttua ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöön. Työvoiman hyväksikäytön vastaisessa työssä on tunnistettu tarve edistää hyväksikäytön tunnistamista ja ilmituloa sekä parantaa ulkomaisten työntekijöiden asemaa edistämällä heidän kotoutumistaan ja yhteiskunnallista osallisuuttaan. Työnantajien yhteiskuntavastuuta ja tietoutta tulisi myös hallituksen mukaan lisätä. Työ- ja elinkeinoministeriön asettama ohjausryhmä koordinoi työperäisen hyväksikäytön ehkäisemisen ja torjunnan toimia koko hallituskauden ajan.<sup>7</sup>

Luvaton työnteko on huomioitu lainsäädännössä; Aluehallintoviraston (AVI) mukaan luvaton työnteko on voimakkaasti sanktioitu ulkomaalaislaissa, ja työnantaja voi jopa huolimattomuudesta syyllistyä ulkomaalaisrikkomukseen. Työnantajarikkomuksista ja ulkomaalaisrikkomuksista annetaan sakkoja matalalla kynnyksellä.<sup>8</sup>

Luvattoman työnteon torjunta näkyy myös siihen liittyvien lieveilmiöiden kuten ihmiskaupan vastaisessa työssä: Ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman yhtenä tavoitteena on pakkotyön ja hyväksikäytön ennaltaehkäisy. Ihmiskaupan auttamisjärjestelmän tavoitteena on parantaa pakkotyölle altistavien olosuhteiden ja haavoittuvassa asemassa olevien olojen parantamista. Ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevat ovat erityisen haavoittuvassa asemassa pakkotyön näkökulmasta.<sup>9</sup>

Kolmansien maiden kansalaisten luvattonta työntekoa valvotaan osana työsuojeluvalvontaa (ulkomaisen työvoiman valvonta, työsuojeluviranomainen) sekä ulkomaalaisvalvontaa (poliisi, rajavartiolaitos). Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön (STM) alaisuudessa toimivat aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet valvovat työsuojelulainsäädännön noudattamista työpaikoilla. Ministeriö vastaa työsuojelun näiden vastuualueiden tulosoikeudesta ja seurannasta. Työnteko-oikeuden tarkistaminen on keskeinen teema kaikissa työsuojelutarkastuksissa, ja vastuu tästä on ensisijaisesti työn tilaajalla. STM arvioi, toteutuuko työnantajan työnteko-oikeuden varmistamisen velvollisuus, mutta ei aktiivisesti suorita laajoja tarkastuksia.

Luvaton työ liittyy myös maksamattomiin veroihin, mikä on olennainen harmaan talouden vahingollinen vaikutus. Luvattoman työvoiman valvonta ei ole osa Verohallinnon lakisäätöistä tehtävää, mutta siihen liittyviä havaintoja voidaan tehdä Verohallinnon eri toiminnoissa. Verovalvonnalla

---

<sup>6</sup> Verohallinto, Harmaa talous & talousrikollisuus, <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/ilm%C3%B6t/ulkomainen-ty%C3%B6voima/> (Viitattu 21.09.2023)

<sup>7</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 13.9.2023, Hyväksikäyttö kitkettävä työmarkkinoilta – toimenpideohjelma valmisteluun, <https://tem.fi/-/hyvaksikaytto-kitkettava-tyomarkkinoilta-toimenpideohjelma-valmisteluun> (Viitattu 29.9.2023)

<sup>8</sup> Aluehallintovirasto, haastattelu 24.8.2023

<sup>9</sup> Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, haastattelu 28.8.2023

pyritään varmistamaan verotuksen oikeellisuus ja verojen kertyminen. Luvaton työskentely ei vaikuta verotukseen, koska luvattomastakin työskentelystä saatu tulo on veronalaista. Usein kuitenkin tilanne on se, että luvattomasta työskentelystä maksettua korvausta ei ilmoiteta verotukseen, jolloin kyse on pimeästä tulosta.<sup>10</sup>

## 1.2. Kolmansien maiden kansalaisten luvaton työnteko julkisessa keskustelussa Suomessa

Luvaton työnteko itsessään ei ole esiintynyt julkisessa keskustelussa, mutta on näkynyt toisinaan osana laajempaa keskustelua työmarkkinoista ja maahanmuutosta.

Eduskuntavaalien 2023 aikana keskusteltiin paljon työperusteisesta maahanmuutosta ja sitä kautta myös luvaton työnteko ja harmaa talous nousi ajoittain esille jonkin verran. Työperusteiseen maahanmuuttoon kriittisemmin suhtautuvat tahot argumentoivat, että työperusteisen maahanmuuton lisääminen johtaisi pahimmassa tapauksessa myös harmaan talouden laajenemiseen.

Sanna Marinin hallituskaudella 2019-2023 hallitusohjelman tavoitteena oli niin sanotun varjo-yhteiskunnan torjuminen. Myös ilman laillista statusta Suomessa oleskelevista (täytäntöönpanokelpoisen) kielteisen päätöksen saaneista turvapaikanhakijoista keskusteltiin osana laittoman maassa oleskelun vastaista ohjelmaa.

Maahanmuuttovirasto arvioi, että on kuitenkin yleisempää, että henkilö oleskelee Suomessa laillisesti ja työsuhteeseen liittyy hyväksikäytön riskejä. Laittomasti maassa oleskelevat henkilöt toki saattavat olla töissä, mutta tämänkaltaisen ilmiö on koko Euroopan mittakaavassa yleisempää kuin Suomessa. Näin asia näyttäytyy tällä hetkellä, mutta on varmasti edelleen ilmiöitä, joita viranomaiset eivät tunnista.

Aluehallintoviraston mukaan viime vuosina viranomaisten ja asiantuntijoiden keskuudessa on käyty keskustelua työsuojeluviranomaisen roolista. Pohdinnassa on ollut, pitäisikö olla niin sanottu palomuurimenettely, jossa aluehallintovirasto ei ilmianna luvattomasta työnteosta kiinni jäänyttä kolmannen maan kansalaista poliisille. Ajatuksena on ollut, että tällä pyrittäisiin lisäämään luottamusta viranomaisiin ja madaltamaan kolmansien maiden kansalaisten kynnystä ilmoittaa hyväksikäytöstä viranomaisille.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän mukaan pakkotyö on viime vuosina tullut esille julkiseen keskusteluun kasvavissa määrin. Median rooli tässä on ollut merkittävä: Helsingin Sanomat julkaisi vuonna 2019 laajan artikkelin nepalilaisissa ravintoloissa tapahtuneesta ihmiskaupasta ja vuonna 2021 siivousalalla sekä vuonna 2022 marjanpaimintayrityksissä tapahtuneista hyväksikäyttötapauksista ja tuomioista. Hyväksikäytön olemassaoloa on alettu tunnustaa paremmin yhteiskunnassa Suomessa ja se on ollut esillä myös viime hallitusohjelmassa. Luvaton

---

<sup>10</sup> Verohallinto, haastattelu 29.9.2023

työnteko sekä työperäinen hyväksikäyttö linkittyy laajempaan yhteiskunnalliseen keskusteluun ulkomaisen työvoiman tarpeesta.

Vuonna 2021 esille tulleiden siivousalan hyväksikäyttötapausten vauhdittamana sosiaali- ja terveysministeriö sai paljon lisäresursseja työsuojaeluun ja on sitä kautta aktivoitunut lisää työsuhdevalvonnessa. Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa toimintaa valtakunnallisesti ja työsuojelun vastuualueet määrittävät käytännön toimet.

Työsuojeleussa on pyritty kuulemaan enemmän myös työntekijöitä eikä vain työnantajia, jotta voidaan verrata lausuntoja ja dokumentaatiota. Pohdinnassa on ollut, että voidaanko joissain tapauksissa henkilötason ulkomaalaisrikkomus myös jättää ilmoittamatta poliisille. Ajatuksena taustalla on se, että miten luoda siltaa ja luottamusta työntekijöihin, jotta epäkohdat tuodaan esille vielä kun se on mahdollista (eikä esimerkiksi kun työsuhde on jo päättynyt ja palkkoja jätetty maksamatta), koska viranomaisten keinot puuttua asiaan ovat paljon laajemmat silloin.

Luvaton työnteko on näkynyt osana julkista keskustelua työmarkkinoiden joustavuudesta; Suomessa on korostunut ilmiö, jossa ETA-maiden ulkopuolelta tulevia työntekijöitä, erityisesti ukrainalaisia, rekrytoidaan suoraan. Tämä johtuu baltialaisten yrittäjien tarpeesta täyttää työvoiman tarpeet. Monet kansainvälistä työvoimaa hyödyntävät yritykset katsovat Suomen työlupasäännökset byrokraattisiksi, ja prosessi työntekijöiden saamiseksi Suomeen on koettu hitaaksi. Tämän seurauksena niin kutsuttua lähetetyn työntekijän statusta on hyödynnetty työ- ja maahantulolupasäännösten kiertämiseksi.

Lähetetyllä työntekijällä tarkoitetaan työntekijää, joka työskentelee tavallisesti muussa valtiossa kuin Suomessa ja jonka toiseen valtioon sijoittunut ja kyseisessä valtiossa merkittävää toimintaa harjoittava työnantaja työsuhteen aikana lähettää rajoitetuksi ajaksi tilapäiseen työhön Suomeen.

Vuonna 2022 tehtiin yhtenäinen linjaus viranomaisten kesken koskien lähetettyjen työntekijöiden valvontaa. Vuoden 2022 jälkeen myös muita kuin Ukrainan kansalaisia, kuten esimerkiksi Keski-Aasian valtioiden kansalaisia, on saapunut Suomeen työskentelemään edelleen. Tämä tapahtuu ”tilapäisen rajat ylittävän palveluntarjonnan” kautta, mikä mahdollistaa säännöllisen työntekijöiden tuomisen Suomeen. Tämä on johtunut siitä, että EU:n sisämarkkinoilla on ollut tulkintaeroja lupaehtojen suhteen.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö, haastattelu 30.8.2023

## 1.3. Lainsäädäntö, politiikka ja käytännöt – kehityskulut 2017 alkaen

### a) Lainsäädäntö

Kesäkuussa 2021 astui voimaan laki luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta. Työsuojeluviranomainen sai ensimmäisen kerran toimivallan valvoa joiltakin osin eityösuhteisten jokamiehen oikeudella luonnonmarjoja keräävien henkilöiden työskentelyä. Valvontaa käynnistettiin loppukesästä ja alkusyksystä kerääjien tukikohtissa eri puolilla Suomea. Toimintamalleja kehitetään valvontahavaintojen perusteella.<sup>12</sup>

Lokakuussa 2021 voimaan astuneet ulkomaalaislain uudet säännökset<sup>13</sup> pyrkivät ehkäisemään ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä ja parantamaan hyväksikäytön uhrin oikeusasemaa. Lakimuutoksen tavoitteena on, että työssä tapahtuva hyväksikäyttö tulee näin nykyistä helpommin ilmi. Lakimuutosten myötä työntekijän oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua epäillä työnantajan tai toimeksiantajan tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen.

Jos on taas perusteltua syytä epäillä, että oleskeluluvan nojalla työskennellyt ulkomaalainen on tullut hyväksikäytetyksi, hän ei menetä oikeuttaan oleskella ja työskennellä Suomessa. Työntekijä saa tällöin jatkaa työntekoa uuden työnantajan palveluksessa ilman ammattialarajausta tai uuden oleskeluluvan työnhakua varten. Uudistuksen helpottavan hyväksikäytettyjen työntekijöiden irtaantumista työsuhteesta, jossa esiintyy hyväksikäyttöä ilman pelkoa siitä, että hänen tulee poistua maasta (ulkomaalaislain 54 b § Työnantajan moitittavan menettelyn takia myönnettävä jatkolupa, ulkomaalaislain 78 § työnteko-oikeus oleskeluluvan nojalla).<sup>14</sup>

Vuonna 2022 hallitus esitti ulkomaalaislain 5 lukuun uudistuksia, jotta työperusteisten oleskelulupien hakemisesta ja saamisesta tulisi sujuvampaa. Uudistus oli osa laajempaa kokonaisuutta, jonka tavoitteena on lupien käsittelyajan lyhentäminen keskimäärin korkeintaan yhteen kuukauteen. Uudistus lisäisi myös hakuprosessin automaatiota ja mahdollistaisi työnantajien sertifiointin. Työnantajan sertifiointi –järjestelmä mahdollistaa, että kriteerit täyttävän ja luotettavaksi havaitun työnantajan työntekijän prosessi vaatisi vähemmän selvityksiä, koska työnantajan kyky toimia työnantajana olisi selvitetty sertifiointin myöntämisen yhteydessä.<sup>15</sup> Tarkoituksena on, että työnantajien sertifiointi nopeuttaisi sekä sertifioidujen työnantajien että myös muiden työnantajien lupaprosesseja, kun toistuvista työvaiheista vapautuisi resursseja muiden lupien käsittelyyn.

---

<sup>12</sup> Aluehallintovirasto, Työsuojeluhallinnon vuosikertomus 2021, [https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016570/TSH\\_vuosikertomus2021.pdf/522e1978-7de9-ed3c-4408-2c0f772c7d1e/TSH\\_vuosikertomus2021.pdf?t=1672132040114](https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016570/TSH_vuosikertomus2021.pdf/522e1978-7de9-ed3c-4408-2c0f772c7d1e/TSH_vuosikertomus2021.pdf?t=1672132040114) (Viitattu 22.9.2023)

<sup>13</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 17.6.2021, Ulkomaalaislain uudistukset ehkäisevät ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä ja parantavat uhrin asemaa, <https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/ulkomaalaislain-uudistukset-ehkaisevat-ulkomaisen-tyovoiman-hyvakskayttoa-ja-parantavat-uhrin-asemaa-tyo-ja-elinkeinoministerio-> (Viitattu 13.9.2023)

<sup>14</sup> Laki ulkomaalaislain muuttamisesta (554/2021)

<sup>15</sup> Hallituksen esitys HE 114/2022 vp

Lisäksi lakimuutos laajentaa niin sanotun pidättäytymispäätöksen tekemistä, jonka mukaan sääntöjä rikkoneen työnantajan palvelukseen ei määräaikana myönnetä työnteon perusteella oleskelulupia. Mahdollisuus pidättäytyä myöntämästä oleskelulupaa laajennettiin koskemaan työntekijän oleskeluluvan lisäksi kaikkia muitakin työperusteisia oleskelulupia.<sup>16</sup>

Samana lakimuutoksen yhteydessä päivitettiin ulkomaalaislain 85§, jossa säädetään työsuojeluviranomaisen ilmoitusvelvollisuudesta. Lakimuutoksen myötä työsuojeluviranomaiselle annettiin harkintavalta poliisille ilmoittamisesta. Työsuojeluviranomaisen ilmoitus poliisille voidaan jättää tekemättä, jos tekoa on pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä eikä yleinen etu vaadi ilmoituksen tekemistä.

Muutos lakiin harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010) 1.3.2021 lisäsi Verohallinnon mahdollisuuksia selvittää työnantajien luotettavuutta muiden viranomaisten tueksi kuten ulkomaalaisen maahantuloa, maastalähtöä, oleskelua, työntekoa ja kansalaisuutta koskevien asioiden käsittelyyn sekä niitä koskevaan päätöksentekoon ja niihin liittyvien valvontatehtävien hoitamiseksi.

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö tukee TE-toimistoja, ELY-keskuksia, Maahanmuuttovirastoa (Migri) ja Aluehallintovirastoja toimittamalla tietoa yritysten lakisääteisten velvoitteiden hoidosta sekä tukemalla riskiyrittäjien tunnistamista. Velvoitteidenhoitoselvityksen (VHS-raportti) tiedoilla on mahdollista tunnistaa muun muassa yrityksiä, joiden taloudelliset edellytykset työntekijöiden toimimiseen ovat heikentyneet tai jotka laiminlyövät rekisteröitymis-, ilmoittamis- tai maksuvelvoitteitaan. Yrityksen ja sen vastuuhenkilöiden kohonnut laiminlyöntien riski on siten mahdollista tunnistaa jo lupaprosessin alkuvaiheessa. Velvoitteidenhoitoselvitys nopeuttaa maahanmuuttoviranomaisten lupakäsittelyä.

VHS-raportilta viranomaiset saavat myös tietoja, jotka aiemmin jouduttiin pyytämään työnantajalta tai erikseen useilta eri viranomaisilta. VHS-raportin tiedot saadaan suoraan kahdeksan eri viranomaisen tietojärjestelmistä. Tällaisia tietoja ovat muun muassa tiedot työnantajan verotuksesta, ulosottoasioista, rekisteröinnistä ja lakisääteisistä vakuutuksista. VHS-raportin käyttö on nopeuttanut päätösprosesseja huomattavasti, koska tietoja ei enää tarvitse odottaa. Tietopalvelu on myös keventänyt hakijoiden hallinnollista taakkaa.<sup>17</sup>

## b) Poliitiikka

Sanna Marinin hallituskaudella 2019-2023 tehtiin useita toimia hyväksikäytön torjunnan ehkäisemiseksi, mutta nimenomaan kolmansien maiden kansalaisten luvaton työnteko ei ollut erityisen huomion kohteena.<sup>18</sup> Työministeri Tuula Haatainen asetti 12.3.2020 ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyn alatyöryhmän työvoiman maahanmuuton kehittämishankkeen osaksi. Alatyöryhmän suositusten perusteella tehtiin kesällä 2021 voimaan tulleet ulkomaalaislain muutokset (ks.yllä).

---

<sup>16</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 25.8.2022, Hallituksen esitys ulkomaalaislain muutoksista sujuvoittaisi työperäistä maahanmuuttoa, <https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/hallituksen-esitys-ulkomaalaislain-muutoksista-sujuvoittaisi-tyoperaista-maahanmuuttoa> (Viitattu 13.9.2023)

<sup>17</sup> Verohallinto, haastattelu 29.9.2023

<sup>18</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö, haastattelu 17.8.2023

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 21.12.2021 ulkomaalaisten työntekijöiden ja yrittäjien työehtoja lupavalvonta-asioiden uuden neuvottelukunnan 1.1.2022–31.12.2024 väliseksi ajaksi.<sup>19</sup> Neuvottelukunta on eri viranomaisista sekä työmarkkina- ja elinkeinopoliittisista järjestöistä koostuva asiantuntijaelin, joka käsittelee yleisesti kaikkia ulkomaalaisten työntekoon ja yrittämiseen liittyviä ilmiöitä.

Neuvottelukunta ollut olemassa ennenkin kuten myös sen alainen valvontajaosto. Se toimi aikaisemmin sisäministeriön alaisuudessa, mutta on sittemmin siirretty Työ- ja elinkeinoministeriön alaisuuteen. Neuvottelukunnan alainen valvontajaosto on myös olennainen operatiivisista toimituksista koostuva verkosto.

Suomen työmarkkinoilla ja etenkin rakennusalalla niin sanotut lähetetyt työntekijät (kolmansien maiden kansalaiset) ovat olleet haasteellinen käsite. Ulkomaalaislain 81b§ 4 momentin mukaan ulkomaalaisella on oikeus tehdä ansiotyötä ja harjoittaa elinkeinoa ilman oleskelulupaa enintään 90 päivän ajan minkä tahansa 180 päivän jakson aikana, jos hän tulee suorittamaan toisessa Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen valtiossa toimivan yrityksen työntekijänä palvelujen tarjoamisvapauden piiriin kuuluvaa tilapäistä, enintään kuuden kuukauden mittaista hankinta- tai alihankintatyötä, jos hänellä on mainitussa valtiossa oleskeluun ja työntekoon oikeuttavat luvat, jotka ovat voimassa työn päätyttyä Suomessa.<sup>20</sup>

Maahanmuuttovirasto teki 2018 tämän pykälän tulkintaa varten viranomaisten välisen linjauksen. Työsuhteessa pitää olla kysymys nimenomaan työntekijän lähettämisestä toiseen EU/ETA-maahan. Työn tulee olla tilapäistä ajallisesti, johon on oma laskentakaava, joka liittyy viisumilainsäädäntöön. Luvan pitää olla voimassa lähettämisen jälkeen lähettävässä maassa. Työsuhde tulee olla vähintään vuoden mittainen lähettävässä maassa. Monesti työsuhteet ovat olleet hyvin lyhytkestoisia.<sup>21</sup>

### c) Käytännöt

Useat ministeriöt ja virastot ovat olleet aktiivisia osapuolia luvattoman työn ja työperäisen hyväksikäytön ehkäisemisessä ja tunnistamisessa.

Maahanmuuttovirasto pyysi vuonna 2019 valtakunnansyyttäjän toimistolta lausuntoa työnantajan seuraamusmaksun tulkinnasta ja kaksoisrangaistavuuden kiellosta. Valtakunnansyyttäjä antoi tulkintaohjeen marraskuussa 2019, määritellen, että jos poliisi epäilee työnantajaa rikoksesta, rikosprosessi on ensisijainen ja seuraamusmaksu toissijainen. Toisaalta seuraamusmaksu saattaa olla vaikuttavuudeltaan suurempi, ja usein poliisi ilmoittaa, että jos Maahanmuuttovirasto määrää seuraamusmaksun, poliisi ei jatka rikostutkintaa, ellei tapaus liity ihmiskauppaan.

---

<sup>19</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 3.1.2022, Neuvottelukunta vahvistaa ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemisessä tarpeellista laajaa yhteistyötä, <https://vm.fi/-/1410877/neuvottelukunta-vahvistaa-ulkomaisen-tyovoiman-hyvakskayton-ehkaisysemisessa-tarpeellista-laajaa-yhteistyota> (Viitattu 13.9.2023)

<sup>20</sup> Ulkomaalaislaki (301/2004) <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301#L5P81b> (Viitattu 18.9.2023)

<sup>21</sup> Maahanmuuttovirasto, haastattelu 23.8.2023



Työ- ja elinkeinoministeriön johtama ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyn työryhmä valmisti Työskentely Suomessa -tietopaketin<sup>22</sup> ja avasi monikielisen neuvontapalvelun<sup>23</sup> kausityöntekijöille. Tietopaketti kertoo Suomessa noudatettavista työehdoista ja neuvoo, kuinka työntekijän tulee toimia, jos hän joutuu hyväksikäytön kohteeksi. Esitteessä on myös linkkejä työntekijöitä auttaviin tahoihin. Rikosuhripäivystyksen (RIKU) ja muiden sidosryhmien kanssa suunniteltu esite on julkaistu 24 eri kielellä. Fokus ei tosin ollut nimenomaan luvattomassa työnteossa vaan hyväksikäytön torjunnassa.

Aluehallintovirasto (AVI) on ollut aktiivinen luvattoman työnteon torjunnassa. AVIn alaisuudessa toimiva työsuojeluhallinto valvoo esimerkiksi ulkomaisen työvoiman työnteko-oikeutta ja työsuhteen vähimmäisehtojen noudattamista. Ulkomaisen työvoiman valvontaan kohdennettujen tarkastusten kokonaismäärä onkin kasvanut huomattavasti verrattuna vuoteen 2020. Ulkomaalaisvalvontaan annettiin vuonna 2021 lisämäärärahoja 15 uuteen virkaan. Vuonna 2022 uusien tarkastajien resurssi oli käytössä täysimääräisesti. Lisäresurssit ovat auttaneet reagoimaan aiempaa paremmin ulkomaalaisvalvonnan saamiin vihjeisiin sekä osallistumaan viranomaisyhteistyötarkastuksiin.<sup>24</sup>

Verohallinto alkoi tarkistaa EU- tai ETA-alueen ulkopuolelta Suomeen töihin saapuvan tai kansalaisuudettoman työntekijöiden työskentelyoikeutta 1.2.2022 lähtien. Työskentelyoikeus tarkistetaan henkilötunnuksen antamisen ja väestötietojärjestelmään rekisteröimisen yhteydessä. Verohallinto voi rekisteröidä työntekijän väestötietojärjestelmään ja antaa hänelle henkilötunnuksen vain, jos hänellä on työntekoon oikeuttava oleskelulupa tai ulkomaalaislain tai kausityölain mukainen työnteko-oikeus.<sup>25</sup>

Verohallinto tai muut rekisteröintejä tekevät viranomaiset eivät kuitenkaan tee ennakoivalvontaa työperusteiseen maahanmuuttoon liittyen. Työnteko-oikeuden puuttuminen tässä yhteydessä estää henkilötunnuksen myöntämisen, mutta henkilö voi silti saada esim. verokortin. Työvoimainnotteiset toimialat ovat Verohallinnon verovalvonnallisia painopisteitä, mutta oleskelulupaan liittyvät tehtävät eivät ole osa Verohallinnon lakisääteistä tehtävää.<sup>26</sup>

Suomessa ulkomaalaisten rekisteröintejä tekevät useammat viranomaiset; Verohallinnon identiteettien väärinkäytökset ja palautuspetokset -hanke (ID-hanke), toi esille merkittäviä kehittämistarpeita viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa, työperäisen maahanmuuton kokonaiskoordi-

---

<sup>22</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö, Työskentely Suomessa, <https://tem.fi/tyoskentely-suomessa> (Viitattu 18.9.2023)

<sup>23</sup> Rikosuhripäivystys, Neuvontapalvelu kausityöntekijöille, <https://www.riku.fi/seasonalwork/%C2%A0> (Viitattu 18.9.2023)

<sup>24</sup> Työsuojeluhallinto, Ulkomaisen työvoiman valvonta vuonna 2022, Työsuojeluhallinnon julkaisuja 5/2023, [https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH\\_Raportti\\_Ulkovalvonta2022.pdf/e46f98da-8122-f82c-8edc-a855b5100ed3/TSH\\_Raportti\\_Ulkovalvonta2022.pdf?t=1687188917852](https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH_Raportti_Ulkovalvonta2022.pdf/e46f98da-8122-f82c-8edc-a855b5100ed3/TSH_Raportti_Ulkovalvonta2022.pdf?t=1687188917852) (Viitattu 4.1.2024)

<sup>25</sup> Verohallinto 28.1.2022, Verohallinto tarkistaa EU- tai ETA-alueen ulkopuolelta Suomeen töihin saapuvan työntekijän työskentelyoikeuden 1.2.2022 lähtien, <https://vero.fi/tietoa-verohallinnosta/uutishuone/uutiset/uutiset/2022/verohallinto-tarkistaa-eu-eta-alueen-ulkopuolelta-tulevan-ty%C3%B6skentelyoikeuden-010222-l%C3%A4htien/> (Viitattu 25.9.2023)

<sup>26</sup> Verohallinto, sähköposti, 8.11.2023

naatiossa ja menettelyiden yhtenäistämisessä. Hanke on osa kansallista harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimenpideohjelmalla vuosille 2020–2023. Ratkaisuna rekisteröinnin haasteisiin ID-hanke esitti erillistä ulkomaisen työvoiman selvityskeskusta, jossa viranomaiset hoitavat keskitetysti ulkomaalaisten rekisteröintiin liittyvät asiat.<sup>27</sup>

Koronapandemian aikana Suomen sisärajavaalvonta paljasti paljon luvattonta työntekoa, ja AVI sai runsaasti ilmoituksia Rajavartiolaitokselta.<sup>28</sup> Tuolloin maahan pääsyyn edellytettiin perustetta ja henkilön tuli esittää usein työtodistus. Useimmiten kiinni jääneet olivat Viron kansalaisuudettomia tai ukrainalaisia lähetettyjä työntekijöitä. Ukrainalaisten osalta tilapäinen suojelustatus auttoi selkeyttämään tilannetta. Ukrainalaisille on myönnetty tilapäistä suojelua maaliskuusta 2022 lähtien. Tilapäinen suojelustatus sisältää työnteko-oikeuden.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on toiminut tehokkaasti viranomaisten yhteistyön ansiosta. Viranomaisverkosto, mukaan lukien AVI, Verohallinto, Poliisi ja Palotarkastus, on toiminut yhdessä harmaan talouden ja hyväksikäytön torjunnassa. Viranomaisyhteistyössä on kehitetty systemaattisuutta, ja Helsingin poliisilaitoksen ihmiskaupan vastaisen yksikön perustaminen on ollut merkittävä askel käytännön toimissa.<sup>29</sup>

Poliisin työssä on viime vuosina lisääntynyt ilmiölähtöinen lähestymistapa. Tämä on näkynyt myös analyysitoiminnassa ja siinä, miten asioita lähdetään tutkimaan. Tehtäväläiset ja painotukset ovat muuttuneet niin, että ilmiöiden käsittelyyn on lähdetty perustamaan erityisyksiköitä (kuten Helsingin poliisilaitoksen Ihmiskaupan torjunnan yksikkö) keskittymään näihin ilmiöihin.

Poliisiammattikorkeakoulu valmisteli yhdessä muiden viranomaisten kanssa moniviranomaistoimintaan uuden kansallisen yhteistoimintamallin, jonka avulla torjutaan ja valvotaan ulkomalaisen työvoiman hyväksikäyttöä. Mallin avulla voidaan yhtenäistää toiminnan johtamista sekä havaita ja puuttua ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöön tehokkaammin.

Yhteistoimintamallissa riskiperusteinen kohdevalvonta sisältää kolme vaihetta: suunnittelu, toteutus sekä palaute ja jälkitoimet. Viranomaisten tulee välittää tietoa toisilleen matalan kynnyksen periaatteella. Jokaisen viranomaisen roolit ja vastuut on tarkasti suunniteltu, jotta varsinainen valvontatapahtuma pystytään toteuttamaan tehokkaasti.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Verohallinto, Harmaa talous & talousrikollisuus, Ulkomaisen työvoiman valvonnan haasteet Verohallinnon näkökulmasta, <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/ajankohtaista/> (Viitattu 8.1.2024)

<sup>28</sup> Rakentaja-lehti 26.4.2021, Sisärajavaalvonta johdattaa luvattomien työntekijöiden jäljille, <https://rakennusliitto.fi/rakentaja/sisarajavaalvonta-johdattaa-luvattomien-tyontekijoiden-jaljille/> (Viitattu 8.1.2024)

<sup>29</sup> Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, haastattelu 28.8.2023

<sup>30</sup> Poliisi 10.6.2022, Uusi yhteistoimintamalli ulkomalaisen työvoiman hyväksikäytön torjuntaan ja valvontaan, <https://polamk.fi/-/uusi-yhteistoimintamalli-ulkomaalaisen-tyovoiman-hyvakskayton-torjuntaan-ja-valvontaan> (Viitattu 25.9.2023)

Kolmansien maiden kansalaisten tavoittamiseen kehitettiin vuonna 2022 mobiilisovellus Work Help Finland, jolla on tarkoitus tavoittaa henkilöt suuremmin ja pyritty vähentämään myös viranomaisten välistä siiloutumista. Sovelluksella pyrittiin tavoittamaan niin laillisesti kuin säännösten vastaisestikin maassa oleskelevat sekä Suomeen vasta pyrkimässä olevat. Yleisesti ottaen etenkin ilman voimassaolevaa lupaa maassa oleskelevien kohdalla luottamus viranomaisiin, etenkin poliisiin, on heikkoa, joten tiedon välittäminen on joskus haasteellista.<sup>31</sup>

## 1.4. Lainsäädäntö, politiikka ja käytännöt – tulevaisuuden kehityskulut

### a) Lainsäädäntö

Keväällä 2023 käytyjen eduskuntavaalien päätteeksi Suomessa aloitti Petteri Orpon hallitus 20.6.2023. Hallitus ilmaisi pyrkivänsä aktiivisesti torjumaan luvaton maassaoloa ja ilmoitti tekevänsä seuraavat aiheeseen liittyvät lakimuutokset:

- Työ- ja elinkeinoministeriö käynnisti syksyllä 2023 lakimuutosten valmistelun, joilla selkeytetään työttömyyden vaikutuksia työperusteisen oleskeluluvan voimassaolon aikana. Työperäisellä oleskeluluvalla olevien henkilöiden olisi jatkossa poistuttava Suomesta, jos työsuhde päättyy eikä kolmen kuukauden kuluessa ole solminut uutta työsuhdetta.<sup>32</sup>
- Työ- ja elinkeinoministeriö käynnisti myös työperäisten oleskelulupien tuloajoihin liittyvien lakimuutosten valmistelun. Samalla on tarkoitus selvittää tuloajojen sopivia tasoja ja vaikutuksia. Työntekijän oleskeluluvalla asetettaisiin 1 600 euron tuloaraja Orpon hallitusohjelman mukaisesti. Läpinäkyvyyden lisäämiseksi työperusteisten lupien tuloajoista säädetäisiin jatkossa valtioneuvoston asetuksella.<sup>33</sup>
- Sisäministeriö asetti syksyllä 2023 hankkeen, jossa uudistetaan maahantulosäännösten kiertämistä koskeva sääntely. Tavoitteena on ehkäistä maahantulosäännösten kiertämistä, sekä turvapaikanhakijoiden siirtymistä työperäisen oleskeluluvan hakijoiksi kesken hakemusprosessin. Lisäksi hankkeessa selkeytetään henkilöllisyyden todentamista koskevaa sääntelyä.<sup>34</sup>

Vuoden 2022 hallituksen esityksessä ehdotetuista ulkomaalaislain 5 luvun muutoksista osa astuu voimaan 1.1.2025. Nykyisenkaltaisesta kaksivaiheista lupaprosessista, jossa työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto) tekee työntekijän oleskelulupaan liittyvän osapäätöksen, luovutaan.

---

<sup>31</sup> Poliisiammattikorkeakoulu, haastattelu 11.9.2023

<sup>32</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 8.9.2023, Työperusteinen oleskelulupa sidotaan vahvemmin työhön – valmistelu käynnistyy, <https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/tyoperusteinen-oleskelulupa-sidotaan-vahvemmin-tyohon-valmistelu-kaynnistyy> (Viitattu 28.9.2023)

<sup>33</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 5.9.2023, Valmistelu käynnistyy: työntekijän oleskeluluvalla asetetaan tuloaraja, <https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/valmistelu-kaynnistyy-tyontekijan-oleskeluluvalla-asetetaan-tuloaraja> (Viitattu 28.9.2023)

<sup>34</sup> Sisäministeriö 18.9.2023, Maahantulosäännösten kiertämistä koskevaan sääntelyyn valmistellaan muutoksia, <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/maahantulosaaennosten-kiertamista-koskevaan-saantelyyn-valmistellaan-muutoksia> (Viitattu 28.9.2023)

Työntekijän oleskeluluvan myöntäminen kuuluu vuodesta 2025 alkaen yksinomaan Maahanmuuttoviraston toimivaltaan. Maahanmuuttoviraston tulee työntekijän oleskelulupaa myöntäessään tehdä niin sanottu saatavuusharkinta. Muutoksen tarkoituksena on sujuvoittaa työntekijöiden maahantuloa ja nopeuttaa päätöksentekoprosessia.<sup>35</sup>

## b) Poliitikka

Uusi hallitusohjelma listaa useita toimia, jotka liittyvät suoraan tai välillisesti luvattomaan työntekoon. Työntekijöiden hyväksikäytön estämiseksi kiristetään merkittävästi väärinkäytöksistä määrättäviä rangaistuksia ja tehostetaan valvontaa. Työsuojelutarkastuksia kohdennetaan riskialueille. Tarkastajille taataan riittävät tulkkauspalvelut ja apuvälineet.

Hallitusohjelman 2023 kirjaukset<sup>36</sup>:

- Korotetaan työelämässä tapahtuvan hyväksikäytön rangaistavuutta korvaamalla nykyinen kiskonnantapaista työsyRJintää koskeva pykälä kiskonnalla työelämässä ja törkeällä kiskonnalla työelämässä. Säädetään törkeän tekemuodon rangaistusminimiksi vankeusrangaus. Muutetaan lainsäädäntöä niin, että edellä mainituista rikoksista voidaan rangaistuksen lisäksi määrätä tekijä liiketoimintakieltoon. Ulotetaan oikeushenkilön rangaistusvastuu kiskontaan ja törkeään kiskontaan työelämässä.
- Tehostetaan viranomaisvalvontaa varmistamalla poliisille riittävät resurssit koko maassa poliisilaitosten ja ihmiskauppayksikön osalta ja toimivaltuudet selvittää ja paljastaa työperusteisen maahanmuuton väärinkäytöksiä.
- Työsuojelutarkastuksia suunnataan riskianalyysien mukaisesti sinne, missä suojelun tarve on suurin. Tarkastajille taataan riittävät tulkkauspalvelut tai -apuvälineet.
- Viranomaisten yhteistyömahdollisuuksia parannetaan muun muassa varmistamalla tiedonsaanti- ja oma-aloitteiset tiedonanto-oikeudet viranomaisten välillä. Käynnistetään tarvittavat lainsäädäntö- ja muut toimet viranomaisten tiedonvaihdon kehittämiseksi niin, että hyväksikäytön ehkäiseminen tehostuu ja väärinkäytökset saadaan tiedoksi toimivaltaisille viranomaisille.
- Vähennetään mahdollisuuksia naamioida työsuhteita yritystoiminnaksi luomalla laskutuspalveluyrityksille rekisteröitymisvelvollisuus sekä velvollisuus tunnistaa asiakkaansa heidän rekisteröityessään vahvan tunnistautumisen tekniikalla.
- Tehostetaan ihmiskaupan torjuntaa ja varmistetaan tietojenvaihto viranomaisten välillä. Ehkäistään ihmiskauppaa poikkihallinnollisesti ja kokonaisvaltaisesti. Torjutaan maahanmuuttoon liittyvää työperäistä hyväksikäyttöä ja turvataan rikoksen uhrien tukipalvelut.

---

<sup>35</sup> Hallituksen esitys HE 207/2022

<sup>36</sup> Vahva ja välittävä Suomi - Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma, <https://valtioneuvosto.fi/hallitukset/hallitusohjelma#/> (Viitattu 19.9.2023)

- Mahdollistetaan työnteko-oikeus työperusteisilla oleskeluluvilla samalla alalla sekä aloilla, jotka voidaan aidosti todentaa työvoimapula-alaksi.

Hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi hallitus ilmoitti valmistelewansa hyväksikäytön ehkäisemisen ja torjumisen toimenpideohjelman vuoden 2023 loppuun mennessä.<sup>37</sup>

### c) Käytännöt

Maahanmuuttovirasto (Migri) on aktivoitunut työnantajien seuraamusmaksujen määräämisessä. Maahanmuuttovirasto on ilmoittanut tulevaisuudessa tiedottavansa ulkomaalais- ja työsuojeluvalvontaa tekeviä viranomaisia (AVI, poliisi, RVL) sekä ulkomaalaisten lupaprosesseihin liittyviä viranomaisia (etenkin ELY ja TE-toimistot) työnantajan seuraamusmaksuja koskevista prosesseista sekä käytännöistä.

Joissain lupaprosesseissa Maahanmuuttovirasto saa tietoja luvattomasta työnteosta, mutta pääosin se on ulkomaalaisvalvontaa tekevien viranomaisten varassa. Tulevaisuudessa sen on tarkoitus aktivoitua ja pyytää lisää ilmiantoja, jotta voidaan määrätä seuraamusmaksuja aktiivisemmin.<sup>38</sup> Yleisesti viranomaisten välillä on ollut aktivoida tiedonvaihtoa Migrin ja muiden viranomaisten välillä entisestään liittyen työluparikkomuksiin. Yhtenä keskusteltuna aiheena Migrin ja AVIn välillä on ollut, että voisiko AVI ilmoittaa Migrille suoraan samalla, kun ilmoittaa Poliisille työluparikkomuksesta.<sup>39</sup>

Poliisi raportoi työstävänsä IHME-malli hanketta, jossa mallinnetaan ihmiskaupan tutkintaa ja sitä, miten esitutkintaprosessi etenee. Poliisiammattikorkeakoulu raportoi työstävänsä ihmis-kauppatutkinnan käsikirjaa poliisille.

Normaalin poliisitoiminnan lisäksi poliisin toimintaa ollaan kehittämässä entistä enemmän ennakoinnin ja ilmiöiden tunnistamisen suuntaan ja siihen, mitä tunnistetaan riskeinä. Lisäresursseja ollaan laittamassa myös siihen, että paikallispoliisitasollakin tunnistetaan laajempia rikosilmiöitä (kuten luvaton työnteko ja ihmiskauppa).

Viranomaisten välisessä moniviranomaishankkeessa (MoVi) keskityttiin kyvykkyyden lisäämiseen palveluketjujen eri tahoille (esim. että osataan neuvoa asiakasta paremmin siinä, kuka viranomainen on missäkin tapauksessa vastuussa, jotta henkilö saa oikean avun). Tavoitteena on parempi kokonaiskuva ja ylipäättään ote viranomaisten palveluarkkitehtuurista.<sup>40</sup>

Vuodesta 2023 alkaen alustaoperaattorien on kerättävä tiedot välittämistään myynneistä ja vuokrauksista, joita digitaalisen alustan kautta tehdään. Tiedot pitää ilmoittaa Verohallinnolle

---

<sup>37</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 13.9.2023, Hyväksikäyttö kitkettävä työmarkkinoilta – toimenpideohjelma valmisteluun, <https://tem.fi/-/hyvaksikaytto-kitkettava-tyomarkkinoilta-toimenpideohjelma-valmisteluun>

<sup>38</sup> Maahanmuuttovirasto, haastattelu 23.8.2023

<sup>39</sup> Aluehallintovirasto, haastattelu 24.8.2023

<sup>40</sup> Poliisiammattikorkeakoulu, haastattelu 11.9.2023

ensimmäisen kerran kalenterivuodelta 2023. Taustalla on EU-direktiivin muutos ”DAC7”. Alustaoperaattorin pitää ilmoittaa tiedot omasta yrityksestään ja niistä yrityksistä ja yksityishenkilöistä, jotka ovat saaneet tuloja alustan kautta kalenterivuoden aikana toteutuneista myynneistä ja vuokrauksista. Alustaoperaattoreilta saatavien tietojen luotettavuuden ongelmana on tilanteet, joissa käytetään toisen henkilön identiteettiä alustatyössä (henkilön, jolla on työnteko-oikeus).<sup>41</sup>

Osana Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman 2020-2023 verohallinto on myös selvittänyt työsuhteessa tehtävän työn ja yrittäjätyön rajapintoja ja sääntelyn selkeyttämistarpeita sekä viranomaisten soveltamiskäytäntöjä uusissa työn tekemisen muodoissa, kuten alustataloudessa ja digitaalisten alustojen kautta tehtävässä työssä.<sup>42</sup>

Osana TE-palveluiden uudistusta työntekijän oleskelulupaun liittyvän osapäätöksen tekeminen siirtyy 1.1.2025 TE-toimistoista Maahanmuuttovirastoon. Maahanmuuttovirasto vastaa uudistuksen jälkeen kokonaisuudessaan työlupiin liittyvistä tehtävistä. Työntekijän oleskelulupahakemus (TTOL) käsitellään toistaiseksi kaksivaiheisessa prosessissa, jossa TE-toimisto tekee kokonaisharkintaan perustuvan osapäätöksen ja Maahanmuuttovirasto muun lupaharkinnan jälkeen lopullisen päätöksen asiassa. Osapäätös koskee työvoiman saatavuutta (saatavuusharkinta) ja työsuhteen ehtojen arvioimista sekä työnantajan edellytysten selvittämistä. Työtehtävien mukana myös resurssit ja osaaminen siirtyy TE-toimistoista Maahanmuuttovirastoon.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Verohallinto, haastattelu 29.9.2023

<sup>42</sup> Verohallinto, haastattelu 29.9.2023

<sup>43</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö: Usein kysytyjä kysymyksiä TE-palvelut 2024 -uudistuksesta, <https://tem.fi/kysymyksia-ja-vastauksia-te-palvelut-2024-uudistuksesta> (Viitattu 30.10.2023)

## 2. Kolmansien maiden kansalaisten luvattoman työnteon ennaltaehkäisy

### 2.1. Viranomaisten tunnistamat riskialat

Aluehallintovirasto arvioi riskiperusteisesti eri aloja ja tiettyjä on tunnistettu sellaisina aloina, missä työsuojelurikkomusten riski on katsottu korkeammaksi. Näitä ovat muun muassa siivous, rakennusala, kuljetusala, maatalous sekä ravintola-ala. Näiden lisäksi hieman uudempina aloina on havaittu myös autokorjaamot, pienet kauneushoitopaikat, marjanpaiminta, metsänhoito ja kotitaloustyö.

Myös alustatalous kuten ruokalähetit ovat olleet ala, johon on kiinnitetty huomiota kasvavissa määrin. Alustatalous on koettu haasteelliseksi valvottavaksi. On tullut ilmi tapauksia, jossa tarviden toimitusmäärät eivät vastaa realistisesti yhden ihmisen työpanosta – joten on nousut epäilyjä siitä, että työtä on ketjutettu useammalle työntekijälle.

Ulkomaalaisvalvonnassa on havaittu, että ulkomaisten yksityisten elinkeinonharjoittajien määrä on jonkin verran lisääntynyt alihankintaketjuissa. Joissain tapauksissa on noussut epäilyjä niin kutsutusta valeyrittäjyydestä. Valeyrittäjyys mahdollistaa työnantajavelvollisuuksien kiertämisen ja työtä tekevä henkilö ei aina tiedä itsekään olevansa yrittäjä statukseltaan. Pahimmillaan näissä tapauksissa voi olla kyse työperäisestä ihmiskaupasta tai niihin voi liittyä myös muita lievempiä syrjinnän tunnusmerkkejä.<sup>44</sup>

Tietoa riskialoista tulee koko ajan lisää tarkastusvinkkien kautta. Niitä tarkastellaan sekä hyväksikäytön että luvattoman työnteon näkökulmasta. On kuitenkin huomattava, että luvattoman työnteon tapauksiin ei aina välttämättä liity hyväksikäyttöä, vaan kyse voi olla tietämättömyydestä tai huolimattomuudesta.<sup>45</sup>

Työsuojeluhallinto kertoo vuoden 2022 raportissaan, että työsuojeluviranomaiselle tulee paljon tietoa luvattomasta työskentelystä muilta viranomaisilta, kuten TE-toimistojen työlupapalveluilta, Rajavartiolaitolta ja Maahanmuuttovirastolta. Näiden tietojen perusteella valvontaa on pystytty jo usean vuoden ajan kohdentamaan sellaisiin työpaikkoihin, joissa yhden tai useamman henkilön tiedetään työskennelleen ilman työnteke-oikeutta. Työsuojeluhallinto arvion mukaan työnteke-oikeudetonta työvoimaa on kohdattu jopa 15 prosentilla tarkastuksista, mikä heidän mukaansa kertoo enemmän valvonnan onnistuneesta kohdentamisesta kuin suomalaisesta työelämästä.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Rakentaja-lehti 26.4.2021, Sisärajavaalvonta johdattaa luvattomien työntekijöiden jäljille, <https://rakennusliitto.fi/rakentaja/sisarajavaalvonta-johdattaa-luvattomien-tyontekijoiden-jaljille/> (Viitattu 8.1.2024)

<sup>45</sup> Aluehallintovirasto, haastattelu 24.8.2023

<sup>46</sup> Työsuojeluhallinto, Ulkomaisen työvoiman käytön valvonta vuonna 2022, Työsuojeluhallinnon julkaisu 5/2023, [https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH\\_Raportti\\_Ulkoalvonta2022.pdf/e46f98da-8122-f82c-8edc-a855b5100ed3/TSH\\_Raportti\\_Ulkoalvonta2022.pdf?t=1687188917852](https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH_Raportti_Ulkoalvonta2022.pdf/e46f98da-8122-f82c-8edc-a855b5100ed3/TSH_Raportti_Ulkoalvonta2022.pdf?t=1687188917852) (Viitattu 22.9.2023)

Riskinarvioinnissa viranomaisten käyttämiä tietolähteitä voivat olla esimerkiksi:

- Viranomaisrekisterit: esimerkiksi ulkomaalaisrekisteri, Verottajan tulorekisteri, velvoitteidenhoitoselvitysrekisteri (VHS), joita käytetään hyväksi tarkasteltaessa työnantajan ja työntekijän välistä taloudellista suhdetta.
- Todisteet toteutuneista tapahtumista: esimerkiksi työsopimukset, palkkalaskelmat ja tiliotteet, joilla pyritään tarkistamaan käytännön toteutumia ja työsuhteen luonnetta.
- Vihjetieto: pääasiassa viranomaisten toisilleen jakama tietoa, joka kertoo havaituista puutteista ja epäilyksistä yksittäisten tapauksien kohdalla. Välillä vihjetietoa saadaan myös järjestöiltä ja ammattiliitoilta.
- Viranomaisten hiljainen tieto: viranomaisten kokemuspohjaista tietoa esimerkiksi tietyistä riskialoista, joissa hyväksikäyttöä havaitaan tavallista enemmän, tai työnantajista, joiden tiedetään harjoittaneen ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä jo aiemmin.<sup>47</sup>

Palveluketjut työvoiman välittämisessä ovat nykyään usein kansainvälisiä ja niiden pää saattaa olla toisessa maassa, missä tarjottua palvelua ei katsota laittomaksi tai luvattomaksi, mutta Suomessa katsotaan. Näihin puuttuminen on haasteellista viranomaisille.<sup>48</sup>

Oleskelupaprosessin käynnistyessä mahdolliset riskitekijät eivät vielä ole toteutuneet tai välttämättä edes toteudu, mikä tekee työperäisen hyväksikäytön tunnistamisesta vaikeaa lupaprosessin aikana. Sen sijaan jatkoluvan käsittely tarjoaa paremman mahdollisuuden ilmiön tunnistamiseksi, koska siinä yhteydessä on mahdollisuus tarkastella jo toteutuneita tapahtumia.<sup>49</sup>

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä ei tee omia riskiarvioita tai profiloivaan toimii enemmän muiden viranomaisten ohjaamien asiakkaiden pohjalta. Erilaisia yhteydenottoja tulee kuitenkin myös heille päivystyksen kautta. Yllä mainitut alat ovat olleet merkittäviä myös ihmiskaupan torjunnan osalta. Lisäksi uhriksi voi joutua henkilöitä, joiden tilanteessa ei ole aikaisemmin välttämättä ollut tunnistettavia riskitekijöitä.

Auttamisjärjestelmä raportoi, että heidän työssään myös autokorjaamot ovat alkaneet näkyä myös Suomessa riskialana. Nämä ovat aloja, missä on myös työvoimapulaa, joten työvoiman tarve ruokkii myös luvattoman työvoiman käyttöä ja hyväksikäyttöä. Ihmiskaupan riskialat ovat monesti raskaita, mekaanisia ja matalasti palkattuja. Myös kivilouhokset ja kivityö tunnistettu riskialana Suomessa.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö, Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisy - Viranomaistyön tuen tarpeet ja tietokatveet, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2022:2, [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163728/TEM\\_2022\\_2.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163728/TEM_2022_2.pdf) (Viitattu 20.9.2023)

<sup>48</sup> Poliisiammattikorkeakoulu, haastattelu 11.9.2023

<sup>49</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö, Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisy - Viranomaistyön tuen tarpeet ja tietokatveet, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2022:2, [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163728/TEM\\_2022\\_2.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163728/TEM_2022_2.pdf) (Viitattu 20.9.2023)

<sup>50</sup> Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, haastattelu 28.8.2023



## 2.2. Viranomaisten riskianalyysi

Viranomaisten tekemä riskinarviointi on jatkuvaluonteinen prosessi, jota päivitetään tasaisesti.

Riskit luvattomassa työnteossa ovat enemmän toimialakohtaista ja vastuualuekohtaista. Etelä-Suomen vastuualueen näkökulmasta (Etelä-Suomen AVI tekee 50% tarkastuksista Suomessa) rakennusala ja maatalous ovat riskialoja. Siivousalalla luvatonta työtä on prosentuaalisesti vähemmän, mutta luparikkomukset ja hyväksikäyttötapaukset ovat monimutkaisempia ja moninaisempia kuin esim. rakennusosalalla. Ravintola-alalla on vähemmän työnteke-oikeudettomia, mutta yleistä on, että työntekijä on aloittanut työt ennen luvan saantia. Kuljetusalalla on myös havaittu luvatonta työntekeä jonkin verran.

Verohallinto hyödyntää riskianalyysiä ja kohdistaa valvontaa riskiasiakkaisiin. Rakennusosalalla on käytössä veronumerorekisteri ja Verohallinnolle ilmoitettavat rakentamisilmoituksen työntekijätiedot, joita hyödynnetään niin kotimaisen kuin ulkomaisen työvoiman verovalvonnassa. Tietoja hyödyntävät myös toiset ulkomaisen työvoiman valvontaa tekevät viranomaiset.<sup>51</sup>

Veronumerorekisteriin merkitään kaikki Suomessa rakennus- ja telakka-alalla työskentelevät henkilöt lyhytaikaisissakin työsuhteissa, myös ulkomaalaiset. Työntekijä saa veronumeron, joka edellyttää henkilötunnuksen tai organisaatiokohtaisen keinotunnuksen myöntämistä. Rekisteröinti ei edellytä ulkomaiselta henkilöltä työskentelyoikeuden sisältävää oleskelulupaa, jonka myöntää Maahanmuuttovirasto. Työnteke-oikeuden puuttuminen ei ole myöskään peruste veronumerorekisteristä poistamiselle, sillä viranomaisaloitteisesti rekisteristä poistaminen voidaan lain mukaan tehdä vain aikaperusteisesti.

Henkilö saa Suomessa verokortin ilman työlupaa, koska tulon veronalaisuus ei ole sidoksissa työnteke-oikeuteen. Verokortti edellyttää Verohallinnon järjestelmiin merkitsemistä, eli tunnusta, joko oikeaa henkilötunnusta tai keinotunnusta, jotka ovat lähes identtisiä ulkoasultaan. Keinotunnusta voi olla vaikea erottaa oikeasta henkilötunnuksesta, ja niitä myöntävät Suomessa useat viranomaiset omista rekisteritarpeistaan. Veronumeron käyttöönoton tarvetta ja edellytyksiä kartoitetaan myös muille riskialoille, kuten matkailu- ja ravintola-alalle.<sup>52</sup>

Verohallinto julkaisi vuonna 2021 raportin ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyvistä velvoitteidenhoidon riskeistä. Selvityksessä 2021 tutkittiin rajoitetusti ja yleisesti Suomessa verovelvollisia ulkomaalaisia työntekijöitä sekä heitä palkanneiden, runsaan 13 000 yrityksen velvoitteidenhoitoa ja verotuskäyttäytymistä. Palkanmaksajista pääosa oli suomalaisia yrityksiä. Työluissa ja palkkatiedoissa havaittiin ristiriitoja. Kymmenesosa työluvan saaneita ulkomaalaisia palkanneista yrityksistä ei ollut ilmoittanut palkkatietoja tai liikevaihtoa vuonna 2019. Osassa yrityksiä palkanmaksua ei ollut yhdistettävissä tuntipalkkaan tai tuntipalkkatieto puuttui.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Verohallinto, Harmaa talous & talousrikollisuus, <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/iltmi%C3%B6t/ulkomainen-ty%C3%B6voima/> (Viitattu 21.09.2023)

<sup>52</sup> Verohallinto, haastattelu 29.9.2023

<sup>53</sup> Verohallinto, Ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyvät velvoitteidenhoidon riskit Työnantajat ja heidän työntekijänsä Selvitys 4/2021, [https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/laajuus/kuvat-videt-ja-tiedostot/2021\\_04-ulkomaisen-ty%C3%B6voiman-k%C3%A4ytt%C3%B6n-liittyv%C3%A4t-velvoitteidenhoidon-riskit.pdf](https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/laajuus/kuvat-videt-ja-tiedostot/2021_04-ulkomaisen-ty%C3%B6voiman-k%C3%A4ytt%C3%B6n-liittyv%C3%A4t-velvoitteidenhoidon-riskit.pdf) (Viitattu 6.10.2023)

Aluehallintoviraston riskinarviointi on jatkuva prosessi, joka päivittyy tasaisesti. Riskiperusteiseen arviointiin liittyvät myös työnantajista annetut vihjeet. Yleisellä tasolla kuitenkin voidaan todeta, että valvontaa on lisätty pieniin palveluihin, kuten kynsistudiot, hierontapaikat, auto-korjaamot ja pesulat.<sup>54</sup> Samoin Keskusrikospoliisi seuraa ihmiskauppaan ja laittomaan maahanmuuttoon liittyviä ilmiöitä jatkuvaluonteisesti.

Maahanmuuttoviraston taas tulee havaita riskiprofiileja siinä mielessä, että maahanmuuttohallintoa on tarkoitus lähitulevaisuudessa tehostaa, koska muu päätöksenteko tulee kasvavissa määrin olemaan automaattista. Tähän tarvitaan monialaista tietoa sidosryhmiltä. Vain tietyt riskitunnusmerkit täyttävät hakemukset päätyisivät sitten tarkempaan tarkasteluun.<sup>55</sup>

Työ- ja elinkeinoministeriö teki vuonna 2023 selvityksen ulkomaisen työvoiman käytöstä kasvihuoneeteollisuudessa. Selvityksessä kartoitettiin ulkomaisen työvoiman käyttöä kasvihuoneeteollisuudessa sekä työntekijöiden ja heidän perheidensä maahan asettumisen haasteita. Selvityksen lopputulemana muun muassa ehdotettiin, että luotaisiin lupamenettelyllä kannusteita vastuulliseen rekrytointiin ja tarkasteltaisiin mahdollisuutta tehostaa kannustavuutta ja valvontaa yhteistyöllä yksityisen sektorin toimijoiden kanssa. Ajatuksena olisi kehittää työnantajien sertifiointijärjestelmä, joka helpottaisi kansainvälistä rekrytointia.<sup>56</sup>

Työ- ja elinkeinoministeriön selvitys Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisy: Viranomaisyön tuen tarpeet ja tietokatveet<sup>57</sup> on katsaus työperusteisia oleskelulupahakemuksia käsittelevien ja ulkomaalaisten työntekoa valvovien viranomaisten tietotarpeisiin liittyen ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön tunnistamiseen ja torjuntaan. Raportti pohjautuu uuteen lakimutokseen (Laki ulkomaalaislain muuttamisesta 554/2021), joka laajentaa uhrin oikeusturvaa ja antaa viranomaisille mahdollisuuden langettaa sanktioita työnantajille. Raportissa suositellaan paremmin määrittelemään työperäinen hyväksikäyttö, hyödyntämään olemassa olevia rekistereitä tehokkaammin, rakentamaan luottamusta ulkomaalaisiin työntekijöihin, tehostamaan viranomaisten välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa sekä digitalisaation ja tiedon analytiikan tarjoamia mahdollisuuksia.

Uudessa Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa vuodelta 2023 sitoudutaan suuntaamaan työsuojelutarkastuksia riskianalyysien mukaisesti sinne, missä suojelun tarve on suurin. Ohjelman mukaan tarkastajille tulee taata riittävät tulkkaukspalvelut tai -apuvälineet.

Maahanmuuttovirastossa on myös tunnistettu riskitoimialat, kuten muualla, mutta siellä on kyse enemmän oleskelulupaprosessien väärinkäytöksistä tai mahdollisista hyväksikäytön riskeistä

---

<sup>54</sup> Aluehallintovirasto, haastattelu 24.8.2023

<sup>55</sup> Maahanmuuttovirasto, haastattelu 23.8.2023

<sup>56</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö, Alueellinen resilienssi ja työperusteinen maahanmuutto: Kasvihuoneeteollisuuden ulkomainen työvoima Närpiön seudulla, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2023:5, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-609-3> (Viitattu 5.10.2023)

<sup>57</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö, Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisy: Viranomaisyön tuen tarpeet ja tietokatveet, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2022:2, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-967-4> (Viitattu 20.9.2023)

työpaikoilla. Tapaukset liittyvät enemmän laillisesti maassa oleskeleviin henkilöihin. Oleskelulupaprosessissa tietyissä asioissa voi olla haasteita, esim. asiakirjaväärennöksiä.

Tiedonkulkuhaasteet liittyvät yksittäisiin tietoihin yksittäisistä asiakkaista, mutta laajemmalla tasolla esim. Aluehallintovirasto antaa hyvin tietoa myös Maahanmuuttovirastolle siitä, mitä kentältä havaitaan. Maahanmuuttovirasto lähettää vihjeitä myös Aluehallintoviraston suuntaan epäillyistä työnantajista. Tiedonkulku sidosryhmien välillä on kehittynyt viime vuosina. Aluehallintovirastot ovat perustaneet moniviranomaisfoorumeita, missä on keskitytty tiedonvaihtoon.<sup>58</sup>

Yhteistä analyysitoimintaa viranomaisten kesken ei ole, mutta eri viranomaiset tekevät omilla tahoillaan eri tavoin joko laajemmin tai tapauskohtaisesti. Ulkomaalaisvalvontaan on katsottu tarpeelliseksi saada tarkempia analyysityökaluja, jotka olisivat kaikkien sidosryhmien käytävissä. Viranomaistoiminta on katsottu hieman siiloutuneeksi. Kompetenssien tunnistaminen viranomaistoiminnassa on tärkeä osa tehokkaampaa analyysitoimintaa. Analyysiosaamista ja abstraktimpaa ajattelua on lisätty viranomaistoiminnassa kaikissa palveluketjun osissa, myös niissä missä asiakas tavataan suoraan. Poliisiammattikorkeakoulu on ollut olennainen osa tätä lähestymistavan muutosta.<sup>59</sup>

### 2.3. Viranomaisten tunnistamat työnantajaprofiilit ja ilmiöt

Ulkomaalaisten yritysten ja työntekijöiden määrä on ollut viimeisen kahden vuoden aikana kasvusuunnassa. EU:n ulkopuolisista maista tulleiden työntekijöiden osuus on kohonnut selvästi. Erityisesti suuret rakennushankkeet, kuten Turun telakka, ovat lisänneet ulkomaista työvoimaa merkittävästi. Ulkomaisen työvoiman lisääntyessä myös luvatonta työntekoa on havaittu kasvavissa määrin. Useat viranomaiset mainitsevat rakennusalan lisäksi siivous ja ravintola-alat erityisesti sellaiseksi, jolla luvatonta työntekoa esiintyy.

Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että työluparikkomuksia voidaan havaita kaikenkokoisissa sekä suomalaisten että ulkomaalaisten omistamissa yrityksissä. Osaratkaisua edellyttävää työlupaa edellyttävät tehtävät eli ns. perustason suorittava työ on yleisesti katsottu suuremmaksi riskialueeksi kuin erityisasiantuntijat tai yrittäjät. Useat viranomaiset mainitsevat rakennusalan lisäksi siivous ja ravintola-alat erityisesti sellaiseksi, jolla luvatonta työntekoa esiintyy.

Viranomaiset ovat valvonnassa havainneet ammattimaista maahantulon järjestämistä ja työoikeuksiin liittyviä väärinkäytöksiä. Suomeen töihin tulevat henkilöt tai näiden työnantajina esiintyvät tahot ovat antaneet maahantulon rekisteröinnissä viranomaisille erisisältöisiä tietoja, millä on pyritty nopeuttamaan henkilötunnuksen tai oleskeluluvan saamista.

Ulkomaiset työntekijät ovat ostaneet esimerkiksi pieniä osakkuuksia työnantajayhtiöistä näennäisen yritystoiminnan osoitukseksi, kun taas toisille viranomaisille samat henkilöt näyttävät pelkästään työntekijöinä. Työntekijän oleskelulupa saatetaan myös vaihtaa yrittäjän luvak-

---

<sup>58</sup> Maahanmuuttovirasto, haastattelu 23.8.2023

<sup>59</sup> Poliisiammattikorkeakoulu, haastattelu 11.9.2023

si kustannusten säästämiseksi, mutta taustalla voi myös olla pyrkimys naamioida työsopimus toimeksiantosopimukseksi.

Maahan tuleville työntekijöille saatetaan myös maksaa muodollisesti todellista suurempaa palkkaa oleskeluluvan saamiseksi, mutta yhteisymmärryksessä osa palkoista palautetaan takaisin työnantajalle. Järjestelyihin voi sisältyä myös pimeän palkan maksamista ja sosiaalietuuksien hyväksikäyttöä.

Venäjän hyökkäyssota on lisännyt tilapäistä suojelua saavien henkilöiden määrää Suomessa. Tilapäistä suojelua saavilla voi olla suurempi riski työperäiseen hyväksikäyttöön, koska esimerkiksi oleskeluprosessissa ei selvitetä työsuhteen ehtoja. Näiden henkilöiden työllistämässä on jo havaittu viitteitä hyväksikäytöstä. Erityisesti kausityössä rekrytointia on suunnattu maihin, joissa työvoiman tietotaso omista oikeuksista on eurooppalaista työvoimaa heikompi. Työpaikat ovat usein maksullisia eli lähtömaassa on maksettu kynnysraha työpaikan saamisesta. Ulkomaisten työntekijöiden kausiluonteiseen työhön liittyy usein työvuoro-, työaika- ja palkkausrikkomuksia. Yhteydenottoja työsyrynnästä on myös ollut aikaisempaa enemmän.<sup>60</sup>

Viimeisen kahden vuoden aikana on havaittu kehityssuunta, jossa entistä useampi Suomeen töihin tuleva ulkomaalainen työskentelee samaan aikaan useammassa maassa. Ilmiötä esiintyy koko EU:n alueella. Todistuksia (A1-todistus), jotka osoittavat minkä maan sosiaaliturvalainsäädäntöä henkilöön sovelletaan, myönnetään entistä enemmän kahdessa tai useassa maassa työskentelyn perusteella. Ulkomaalaisvalvonnan tiedossa on lisäksi uusi ilmiö, jossa kolmannen maan kansalainen lähetetään toiseen EU-maahan rekisteröityneen yrityksen lähetettynä työntekijänä työskentelemään Suomeen. Työntekijän työnteko-oikeus on myönnetty väärin perustein maassa, jossa työntekijä ei ole koskaan käynyt.

ELY-keskuksen yrittäjän oleskelulupahakemuksiin liittyvissä väärinkäytösepäilyissä näkyy ammattimainen toiminta, joka on tullut esille erityisesti Venäjän, Baltian maiden, Lähi-Idän maiden ja Kiinan kansalaisten hakemuksissa.<sup>61</sup>

Maahanmuuttovirastossa havaittu melko tyypillinen profiili on esimerkiksi juuri perustettu rakennusalan yritys, missä yrittäjä on kolmannen maan kansalainen, joka hankkii oman maan kansalaisia töihin. Saman tyyppistä toimintaa esiintyy myös siivous, ravintola, kauneus- ja hyvinvointialalla (parturikampaamot/kynsistudiot). Niin sanotun kynnysrahan maksamista on havaittu. Tämänkaltaiset epäkohdat eivät toki leimaa koko alaa riskialaksi, mutta kun riittävän moni tekijä täyttyy, niin oleskeluluvan edellytyksen arvioidaan erityisen tarkasti kyseisen hakemuksen kohdalla.

Joskus melko monimutkaisetkin alihankintaketjut lisäävät luvattoman työvoiman käytön ja jopa ihmiskaupan riskiä.<sup>62</sup> Etelä-Suomessa kolmansien maiden kansalaisten omistamat rakennus-

---

<sup>60</sup> Verohallinto, Tilannekuva - Harmaa talous & talousrikollisuus (vero.fi), <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/ilmi%C3%B6t/tilannekuva/> (Viitattu 6.10.2023)

<sup>61</sup> Verohallinto, Harmaa talous & talousrikollisuus, <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/ilmi%C3%B6t/ulkomainen-ty%C3%B6voima/> (Viitattu 21.09.2023)

<sup>62</sup> Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, haastattelu 28.8.2023

alan yritykset ovat alihankintaketjun alimmalla tasolla pienissä- ja keskisuurissa yrityksissä ja joskus on pyritty peittämään laiminlyöntejä ja työnantajan vastuuta. Myös työn tilaajalla on tosin vastuu työvoiman lupa-asioista, joten suurikin yritys saattaa laiminlyödä velvollisuuttaan valvoa työnteko-oikeutta. Aluehallintoviraston arvion mukaan monesti kyseessä on kuitenkin huolimattomuus ennemminkin kuin tahallinen säännösten kiertäminen.

Rakennusalalla luvaton työntekoa tapahtuu yleisesti siten, että työnantaja kiertää maahan-tulosäännöksiä Baltian maiden viisumeita tai oleskelulupia hyväksikäyttäen. Työntekijät tulevat Suomeen esimerkiksi Viron myöntämällä oleskeluluvalla ja tekevät täällä töitä ilman työnteko-oikeutta. Osalle haetaan työntekijän oleskelulupaa Suomeen, kun työnteko ilman lupaa on jo käynnissä, mutta läheskään kaikille ei. Osa poistuu maasta Viroon tai kotimaahansa (esim. Kirgisiaan) ennen kuin saa päätöstä työlupahakemukseensa tai Viron viisumin/oleskeluluvan umpeutuessa. Edellisten poistuessa tuodaan uusia työntekijöitä Baltiasta samalla tavalla näiden tilalle. Toiminnan on havaittu olevan suunnitelmallista ja laajamittaista.

Ravintola-alalla on yleistä käyttää väliaikaisena aputyövoimana henkilöitä, joilla ei ole työnteko-oikeutta. Viranomaistarkastuksilla kiinni jäädessä henkilöt ovat usein kertoneet, että eivät varsinaisesti työskentele yrityksessä vaan ovat vain auttamassa väliaikaisesti. Näillä työntekijöillä ei ole työsopimuksia eikä siten mitään työsopimuksen tuomaa turvaa tai toimeentuloa. Tämä on yleinen harmaan talouden muoto.

Siivousalalla on hyödynnetty turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeutta. Työntekoa on usein jatkettu myös oikeuden päätyttyä eli luvattomasti. Kausityössä on havaittu työluvan rajoitusten laiminlyöntiä: Työntekijöitä voidaan hakea mansikanpoimintaan eli kausityölain sääntelemään työhön ja käyttää luonnonmarjojen poimintaan, josta säädetään erikseen ns. marjalaissa<sup>63</sup> ja johon kausityöluvan mukainen työnteko-oikeus ei ulotu.

Korona-aikana sisärajavälvoinnassa kävi ilmi, että toisesta EU-maasta saapuvilla ei välttämättä ollut työlupaa. Moni oletti, että oleskelu toisessa EU-maassa antoi oikeuden työntekoon. Baltian maiden kansalaisuudettomat ovat Suomen viranomaisille haasteellinen ryhmä, koska heidät katsotaan kolmansien maiden kansalaisiksi, joiden tulisi hakea oleskelulupaa.<sup>64 65 66</sup>

---

<sup>63</sup> Laki luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta (487/2021)

<sup>64</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö, haastattelu 30.8.2023

<sup>65</sup> Aluehallintovirasto, haastattelu 24.8.2023

<sup>66</sup> Maahanmuuttovirasto, haastattelu 23.8.2023

## 2.4. Kolmansien maiden kansalaisten luvattoman työnteon ennaltaehkäisytoimet

Kattava lainsäädäntö ja selkeät rangaistukset luvattoman työvoiman käytöstä sekä luvattomasta työnteosta voivat toimia ennaltaehkäisevänä tekijänä.

Työnantajan seuraamusmaksu, josta säädetään työsopimuslaissa, on yksi olennainen ennaltaehkäiseväksi tarkoitettu toimenpide. Työsopimuslain (451/2012) 11 a luvun mukaan työnantaja, joka on ottanut työntekijäksi kolmannen maan kansalaisen, joka oleskelee maassa laittomasti, on velvollinen maksamaan seuraamusmaksun, joka on vähintään 1 000 euroa ja enintään 30 000 euroa.

Ennaltaehkäisykeinot niin työnantajien kuin työntekijöidenkin osalta liittyvät pääosin toimivaan viranomaisyhteistyöhön, säännönmukaiseen valvontatyöhön ja kohderyhmien aktiiviseen tiedottamiseen.

Viranomaisten välinen yhteistyö on avainasemassa luvattoman ulkomaisen työvoiman torjunnassa. Yhteistyötä tehdään sekä kotimaisella että kansainvälisellä tasolla, erityisesti muiden Pohjoismaiden ja Baltian maiden kanssa. Ohjaus, neuvonta ja sähköisten palveluiden kehittäminen ovat tärkeässä osassa, kun väärinkäytöksiä ennaltaehkäistään. Viranomaiset tekevät myös yhteistarkastuksia työmaille ja muihin valvottaviin kohteisiin. Aktiivisella valvonnalla ja viranomaisyhteistyöllä on ennaltaehkäisevä vaikutus, koska se lisää työnantajien tiedostavuutta luvattoman työvoiman palkkaamisen riskeistä.

Harmaan talouden torjunnan raporteista pyritään myös tekemään mediatiedotteita, millä myös lisätään tietoisuutta. Esimerkiksi lokakuussa 2021 voimaan tulleista lakimuutoksista koskien työntekijän oikeuksien parantamisia tiedotettiin työnantajille laajalti. Lainmukaiset vähimmäisolosuhteet ja työehdot mutta myös lupa-asiat ovat molemmat Sosiaali- ja terveysministeriön valvonnan alla.<sup>67 68</sup>

Työ- ja elinkeinoministeriön Työskentely Suomessa-tietopakettiin kuuluvalla Sisäministeriön kehittämällä Work Help Finland-sovelluksella saa tietoa oikeuksista ja velvollisuuksista työntekijänä Suomessa. Sovelluksen kautta löytää myös keskeisimmät avun tarjoajat, jos epäilee joutuneensa väärin kohdeksi. Sovellus on saatavilla 26 eri kielellä.

Sovellus on ollut toimiva tapa tavoittaa työntekijöitä, mutta myös hyödyllinen viranomaisille itselleen, koska he ovat myös nähneet, missä kohtaa viranomaisten palveluketjua he sijaitsevat ja mihin tarpeisiin he vastaavat.

---

<sup>67</sup> Aluehallintovirasto, haastattelu 24.8.2023

<sup>68</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö, haastattelu 30.8.2023

Verohallinto käynnisti 2021 marraskuussa Happy Taxpayer -nimellä kulkevan viestintäkokonaisuuden, jossa kerrotaan verorahojen käytöstä nuorille ja maahanmuuttajille ymmärrettävällä tavalla. Kampanjan arvioitiin saavuttaneen nuoret ja maahanmuuttajat hyvin. Sivuston videoita on katseltu vaikuttajien omissa ja Verohallinnon kanavissa yhteensä noin 600 000 kertaa. Sivustolla on vierailut sen avaamisen jälkeen noin 15 000 henkilöä. Viidellä eri kielellä Facebookissa ja Instagramissa tehty markkinointi on tavoittanut puolestaan 400 000 kohderyhmään kuuluvaa henkilöä.<sup>69</sup>

Suoranaiseen ihmiskauppaan liittyviä tiedotuskampanjoita on Suomessa ollut melko vähän. Auttamisjärjestelmä osallistuu erilaisiin yhteistyöfoorumeihin. Esimerkiksi rakennusala on laatimassa ohjeistusta alalle työvoiman hyväksikäytön torjunnasta, minkä laatimiseen myös ihmiskaupan auttamisjärjestelmä osallistuu. Auttamisjärjestelmä tiedottaa omasta toiminnastaan ja tarjoamistaan palveluista. Auttamisjärjestelmä voi konsultoida muita viranomaisia siitä, mikä on käytännössä toiminut ennaltaehkäisevänä toimenä.<sup>70</sup>

## 2.5. Kolmansien maiden kansalaisten luvattoman työntöön ennaltaehkäisy – haasteet ja hyvät käytännöt

### a) Haasteet

Työ- ja elinkeinoministeriön raportissa vuodelta 2022 todetaan, että hyväksikäytön ehkäisyssä on viranomaisten tietoisuus työperäisestä hyväksikäytöstä ilmiönä parantunut muutaman viime vuoden aikana, mutta ei ole vielä riittävää. Vaikka on olemassa ilmiön asiantuntijoita ja työperäinen hyväksikäyttö ilmiönä sinänsä on vanha, kyseinen ilmiö ja sen erityispiirteet ovat kuitenkin monelle viranomaiselle uusi tehtäväalue eikä se ole ollut (kaikkien) viranomaisten prioriteetti.

Osin tästä johtuen viranomainen ei välttämättä ole myöskään aina sensitiivinen huomaamaan ilmiötä kohdatessaan mahdollisia uhreja, tai oletus uhrin profiilista on epäselvä tai harhaanjohtava. Lupa- ja valvontaprosessissa on mukana useita eri viranomaisia, joten ryhmä, jonka tulisi saada koulutusta työperäisen hyväksikäytön tunnistamiseksi on laaja (esimerkiksi myös verottaja ja työsuojeluviranomainen).

Aiempi ihmiskaupakoulutus ei ole tarjonnut riittävää osaamisperustaa työperäisen hyväksikäytön eri muotojen tunnistamiseksi ja sen erottamiseksi ihmiskaupasta. Näin ollen räätälöidylle koulutukselle on tarvetta.<sup>71</sup>

Lainsäädännössä on katsottu olleen vielä joitain tulkintaongelmia: Asiantuntijan virallinen määritelmä puuttuu laista, vaikka asiantuntijaksi luokiteltu henkilö saa tulla 3kk ajaksi töihin Suo-

---

<sup>69</sup> Verohallinto, Usein kysytyt kysymykset - Happy Taxpayer, <https://happytaxpayer.com/fi/ukk/> (Viitattu 6.10.2023)

<sup>70</sup> Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, haastattelu 28.8.2023

<sup>71</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö, Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisy Viranomaistyon tuen tarpeet ja tietokatveet, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:2, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-967-4> (Viitattu 22.9.2023)

meen. Tietyillä aloilla ammattialarajaukset on katsottu hyvin suppeiksi (esim. rakennusala). Tämä on aiheuttanut välillä tahatontakin luvatonta työntekoa. Työnantajilta pyydetään entistä vähemmän selvityksiä lupa-asoiden sujuvoittamiseksi, mutta kuitenkin työnantajien tulisi seikkaperäisesti kuvata työntekijän työtehtävät viranomaisille. Monesti nämä kuvaukset ovat olleet liian yleisluontoisia.<sup>72</sup>

Work Help Finland sovelluksen markkinointi poliisin kehittämänä sovelluksena on ollut haasteellista johtuen luottamuksen puutteesta. Suoraan viranomaisilta saatua tietoa ei monesti katsota luotettavaksi maahanmuuttajayhteisöissä. Tieto kulkee suusta suuhun ja siihen luotetaan enemmän. Tästä syystä monikanavainen viestintä on tärkeää, jotta haluttu viesti saadaan läpi.<sup>73</sup>

Edellä mainittu Work Help Finland-sovellus on ollut hyvä käytänne, mutta tuonut esille myös haasteita: Poliisin tutkimustyössä luottamuksen puute tutkittaviin on ongelmallista ja siksi muut viranomaistahot tai riippumattomat tahot ovat monesti saaneet tietoa paremmin. Poliisi kokee, että ei saavuta tietolähteitä niin tehokkaasti kuin muut tahot, koska luottamus poliisiin maahanmuuttajayhteisöissä on heikkoa.

Rakennus- ja laivanrakennusosalalla työmaa on rajattu, pääsy on tyyppillisesti rajoitettu ja työmaa on kolmannen osapuolen hallinnoima. Lisäksi työmaille on ominaista aliurakointi ja työvoiman vaihtuvuus sekä ulkomaisen työvoiman käyttö. Viranomaisvalvonnan kohdentaminen työmaille on käytännössä helppo toteuttaa, sillä samalla valvontakäynnillä voidaan valvoa jopa satoja työntekijöitä ja toisaalta työmaista on olemassa ennakkotieto.

Muilla aloilla haasteita tuo työmaiden sijainnin vaihtuvuus. Henkilöiden tavoitettavuus voi olla ongelmallista työmaan sijainnin tai työskentelyaikojen epävarmuuden takia. Valvontaresurssien käyttö ei ole tehokasta, jos valvontakäynnillä valvottavia työntekijöitä on hyvin vähän. Työntekijöiden lisäksi valvonta kohdistuu paikan päällä tilaa hallinnoiva tahoon. Veronumerorekisteri tarvitsee rinnalleen muita vertailutietoja, joiden avulla todellista työskentelyä voidaan arvioida. Suuri osa työntekijöistä voi olla jo valmiiksi Verohallinnon asiakasrekisterissä, ja tietotarve koskee nimenomaan tosiasiallisen työskentelyn valvontaa.<sup>74</sup>

Haaste tiedotuskampanjoissa on ollut se, että säännösten vastaisesti maassa oleskelevia henkilöitä on vaikea tavoittaa ja toisaalta luvallisesti maahan tulleet eivät välttämättä kiinnitä huomiota työperäisen hyväksikäytön riskeihin. Ennaltaehkäisyssä merkittävä haaste on myös ollut ulkomaalaisten työnantajien heikko kielitaito.

Eräänlainen haaste on myös se, että monen tulijan taustakulttuurissa työnteko on keskeinen arvo sinänsä ja siksi on mahdollista, että henkilö työskentelee työnteko-oikeutensa ulkopuolella tai täysin luvattomasti ja saattaa olla samalla haavoittuva työperusteiselle hyväksikäytölle. Myös työntekijän alhainen koulutustausta voi aiheuttaa käytännön haasteita selittää suo-

---

<sup>72</sup> Aluehallintovirasto, haastattelu 24.8.2023

<sup>73</sup> Poliisiammattikorkeakoulu, haastattelu 11.9.2023

<sup>74</sup> Verohallinto, Harmaan talous & talousrikollisuus, Valuviat veronumerorekisterissä, <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/hankkeet-ja-valvonta/> (Viitattu 6.10.2023)



malaisen yhteiskunnan työmarkkinajärjestelmää, mikä lisää riskiä luvattomaan työntekoon ja haavoittuvuutta hyväksikäyttöön.<sup>75</sup>

## b) Hyvät käytännöt

Hyvät käytännöt liittyvät pääosin viranomaisten yhteistoimintaan. Nopea tiedonvaihto viranomaisten kesken on ollut toimivan työsuojeluhallinnon ydin Suomessa. Esimerkiksi Aluehallintovirasto suorittaa työsuojeluvalvontaa yhteistyössä poliisin kanssa, mikä nopeuttaa työsuojelutapausten käsittelyä.

Maahanmuuttovirasto on katsonut lupa-asiakkaiden aktiivisen tiedottamisen hyväksi käytännöksi. Kun hakijalle tehdään myönteinen päätös, hänelle lähetetään päätöksen lisäksi tietoa työntekijän oikeuksista Suomessa ja ohjeita tahoista, kenen puoleen kääntyä, jos ilmenee syytä valittaa työnantajasta.<sup>76</sup>

Työsuojeluviranomainen pyrki yhä enemmän suuntaamaan viestintää suoraan ulkomaalaisille työntekijöille ja heitä auttaville tahoille. Työperäisen hyväksikäytön ehkäisemisen näkökulmasta on tärkeää, että ulkomaalaiset työntekijät tietävät oikeutensa työelämässä. Vuonna 2021 päivitettiin Ulkomaalaisena työntekijänä Suomessa -opas 14 eri kielelle ja järjestettiin englanniksi verkkoseminaari työntekijöiden oikeuksista.<sup>77</sup>

Vuonna 2022 oppaasta jaettiin tietoa järjestöjen, viranomaisten ja muiden sidosryhmien sekä sosiaalisen median ryhmien kautta. Opas tavoitti laajasti vieraskielistä kohderyhmää. Esimerkiksi Maahanmuuttovirasto on lähettänyt opasta sähköisen asiainnoin asiakkaille työperusteisen oleskelulupapäätöksen liitteenä.

Myös työ- ja elinkeinoministeriön julkaisema Työskentely Suomessa -esite on tärkeä kanava välittää tietoa vieraskielisille työntekijöille. 24 kielellä julkaistua esitettä jaetaan muun muassa Suomen ulkomaan edustustoissa työntekijän oleskeluluvan ja kausityöluvan saajille.<sup>78</sup>

Myös vuoden 2017 jälkeen päivittynyt työlainsäädäntö on parantanut työnteko-oikeuden valvontaa ja vähentänyt luvattomia töitä.

---

<sup>75</sup> Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, haastattelu 28.8.2023

<sup>76</sup> Maahanmuuttovirasto, haastattelu 23.8.2023

<sup>77</sup> Työsuojeluhallinto, Ulkomaisen työvoiman käytön valvonta vuonna 2021, Työsuojeluhallinnon julkaisu 3/2022, [https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH\\_raportti\\_Ulkomaisen\\_tyovoiman\\_kayton\\_valvonta\\_vuonna\\_2021.pdf/0a75fdac-41f7-f0ff-09c3-93ee551e697e/TSH\\_raportti\\_Ulkomaisen\\_tyovoiman\\_kayton\\_valvonta\\_vuonna\\_2021.pdf?t=1654005224773](https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH_raportti_Ulkomaisen_tyovoiman_kayton_valvonta_vuonna_2021.pdf/0a75fdac-41f7-f0ff-09c3-93ee551e697e/TSH_raportti_Ulkomaisen_tyovoiman_kayton_valvonta_vuonna_2021.pdf?t=1654005224773) (Viitattu 22.9.2023)

<sup>78</sup> Työsuojeluhallinto, Ulkomaisen työvoiman käytön valvonta vuonna 2022, Työsuojeluhallinnon julkaisu 5/2023, [https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH\\_Raportti\\_Ulkovalvonta2022.pdf/e46f98da-8122-f82c-8edc-a855b5100ed3/TSH\\_Raportti\\_Ulkovalvonta2022.pdf?t=1687188917852](https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH_Raportti_Ulkovalvonta2022.pdf/e46f98da-8122-f82c-8edc-a855b5100ed3/TSH_Raportti_Ulkovalvonta2022.pdf?t=1687188917852) (Viitattu 22.9.2023)

Ulkomaalaislain toimeksiantajan velvollisuudet -pykälän 82§ arvioidaan hillitsevän luvattoman työnteon käyttöä, koska sen mukaan vastuu on sekä ulkomaisella työnantajalla että Suomes- sa toimivalla toimeksiantajalla. Lakiin tehtiin selkeyttäviä muutoksia, jotka astuvat voimaan 23.2.2023. Lakiuudistuksessa rakennustyömaan pääurakoitsijalle ja telakkatoimijoille tuli uusia erityisiä velvoitteita. Pääurakoitsijan tai muun päätoteuttajan on varmistuttava rakennustyö- maalla ja pääasiallista määräysvaltaa käyttävän työnantajan on varmistuttava telakka-alueella siitä, että alueella työskentelevällä ulkomaalaisella on työnteko-oikeus. Lakimuutoksen myötä on siis varmistettava, että myös suomalaisten yritysten palveluksessa olevilla ulkomaalaisilla työn- tekijöillä on työnteko-oikeus. Tämän arvioidaan helpottavan myös poliisin työtä tutkinnassa.<sup>79</sup>

Lokakuussa 2021 voimaan astuneen lakimuutoksen tuoma mahdollisuus alan vaihtoon on kat- sottu ehkäisseen hyväksikäyttöä. Uuden lain 54b§ mukaan ulkomaalaiselle myönnetään jatko- lupa uuden työn hakemista tai yritystoimintaa varten, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hänen työnantajansa on merkittäväällä tavalla laiminlyönyt velvollisuuksiaan hänen työnanta- janaan tai muulla tavalla hyväksikäyttänyt häntä.<sup>80</sup>

Viranomaisten tarkastusdataa voidaan hyödyntää lupavalvonnan tehostamiseksi. Tarkastusker- tomukset ovat julkisia asiakirjoja ja työnantajat ovat välillä hyödyntäneet niitä kilpailutuksissa ja alihankkijoiden valinnassa ja oman maineen hallinnassa. Tällä voidaan katsoa olevan myös ennaltaehkäisevä vaikutus.

Veronumeron käyttäminen rakennus- ja telakka-alalla (rakennusalalla jo vuodesta 2012 ja te- lakka-alalla 2022 alkaen) on ollut hyväksi havaittu käytäntö viranomaisyhteistyöstä luvattoman työn ehkäisyssä. Viranomaisten välisessä keskustelussa on pohdittu järjestelmän laajentamista muille aloille. Verohallinnon arvion mukaan mietittäessä veronumerolainsäädännön laajentamis- ta muille toimialoille, tulee ottaa huomioon erilaisia perusedellytyksiä halutuista lopputulemista.

Hyväksikäytön torjunnan osalta hyvä käytäntö on ollut Ihmiskaupan Auttamisjärjestelmän ak- tiivinen läsnäolo osana koko viranomais- ja sidosryhmäverkostoa. Auttamisjärjestelmä voi kon- sultoida muita viranomaisia siitä, mikä on käytännössä toiminut ennaltaehkäisevänä toimenä.

---

<sup>79</sup> Työsuojeluhallinto, Ulkomaalaislain muutokset koskien työnantajan velvollisuuksia, Työsuojeluhallinnon työpaikkatiedote 2/2023, [https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016659/Tyopaikkatiedote\\_02\\_2023\\_ulkomaalaislaki\\_muutokset\\_FI.pdf/e5ee4666-822c-ed94-9677-59fdc9748760/Tyopaikkatiedote\\_02\\_2023\\_ulkomaalaislaki\\_muutokset\\_FI.pdf?t=1698653962662](https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016659/Tyopaikkatiedote_02_2023_ulkomaalaislaki_muutokset_FI.pdf/e5ee4666-822c-ed94-9677-59fdc9748760/Tyopaikkatiedote_02_2023_ulkomaalaislaki_muutokset_FI.pdf?t=1698653962662) (Viitattu 31.10.2023)

<sup>80</sup> Laki ulkomaalaislain muuttamisesta 554/2021

## 3. Kolmansien maiden kansalaisten luvattoman työnteon havaitseminen viranomaistyössä

### 3.1. Kolmansien maiden kansalaisten luvattoman työnteon havaitseminen viranomaistyössä – kehityskulut 2017 alkaen

Työsuojelun ulkomaisen työvoiman valvontaan saatiin vuodelle 2021 lisämäärärahoja 15 uuteen virkaan. Lisäresurssit auttavat jatkossa reagoimaan aiempaa paremmin ulkomaalaisvalvonnan saamiin vihjeisiin sekä osallistumaan viranomaisyhteistyötarkastuksiin. Ulkomaisen työvoiman valvontaa koordinoi valtakunnallinen hankeryhmä. Vuonna 2021 hankeryhmässä sovittiin ensimmäistä kertaa kaikkien työsuojelun vastuualueiden yhteiseksi tavoitteeksi, että vähintään 50 prosentilla ulkomaalaistarkastuksista arvioidaan ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteen vähimmäisehtoja.<sup>81</sup>

Poliisin ulkomaalaisvalvonnassa kaikki luvattomia töitä koskevat tapaukset on viime vuosina havaittu pääosin sisämaassa. Tapaukset tulevat usein ilmi työsuojeluviranomaisten tarkastustoiminnassa, joten poliisin tietoon tulevien tapausten määriin vaikuttavat olennaisesti tarkastustoiminnan aktiivisuus ja kohdentuminen.<sup>82</sup> Pääsääntöinen valvontatyö tehdään muiden tehtävien yhteydessä. Kerran vuodessa järjestetään valvontaviikko, jolloin tarkastuksia tehdään tiivistetysti.<sup>83</sup>

Viranomaisten käänös- ja tulkkausohjeita on kehitetty tarkastusten laadun parantamiseksi ja hyväksikäytön torjunnan parantamiseksi. Moniviranomaisyhteistyö on ollut hyvä käytäntö, jossa on otettu mallia Norjasta, jonne on Suomesta tehty viranomaisvierailuja. Moniviranomais-hankkeet (MoVi) ovat olleet tärkeitä myös luvattoman työnteon ja hyväksikäytön tunnistamistyön kehittämisessä.

Haasteena tunnistamisen kehittämisessä on ollut viranomaiskentän siiloutuminen. Viranomais-ten välisessä tiedonvaihdossa on kuitenkin menty eteenpäin. Lähtökohtaisesti työsuojelurik-komus pitäisi tulla mahdollisimman nopeasti kaikkien relevanttien viranomaisten tietoon, jotta yhteiset toimenpiteet voidaan määrittää.<sup>84</sup>

Työperäisen hyväksikäytön tunnistamiseksi on tehty erilaisia toimenpiteitä ja ilmiöön kiinnitetty enemmän huomiota. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä arvioi, että positiivista kehitystä on tapahtunut tietoisuuden lisäämisessä ja osaamisen kehittämisessä viranomaisten keskuudes-

---

<sup>81</sup> Aluehallintovirasto, Ulkomaisen työvoiman käytön valvonta vuonna 2021, Työsuojeluhallinnon julkaisuja 3/2022, [https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH\\_raportti\\_Ulkomaisen\\_tyovoiman\\_kayton\\_valvonta\\_vuonna\\_2021.pdf/0a75fdac-41f7-f0ff-09c3-93ee551e697e/TSH\\_raportti\\_Ulkomaisen\\_tyovoiman\\_kayton\\_valvonta\\_vuonna\\_2021.pdf?t=1654005224773](https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH_raportti_Ulkomaisen_tyovoiman_kayton_valvonta_vuonna_2021.pdf/0a75fdac-41f7-f0ff-09c3-93ee551e697e/TSH_raportti_Ulkomaisen_tyovoiman_kayton_valvonta_vuonna_2021.pdf?t=1654005224773) (Viitattu 22.9.2023)

<sup>82</sup> Poliisi, Säännösten vastaisen maassa oleskelun vuosikatsaus 2022 Viranomaisten sisämaassa ja sisärajoilla havaitsemat tapaukset vuosina 2018–2022

<sup>83</sup> Poliisihallitus, haastattelu 27.9.2023

<sup>84</sup> Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, haastattelu 30.8.2023

sa. Lisääntynyt oikeuskäytäntö on myös selkiyttänyt kokonaiskuva. Joitain pakkotyötapauksia on ollut rikosoikeudessa. Edelleen ollaan kuitenkin erityisessä tilanteessa sikäli, että pakkotyötä ei tarkalleen ottaen ole vielä määritelty. Ennakkoratkaisut oikeudessa ovat olleet vaihtelevia.<sup>85</sup>

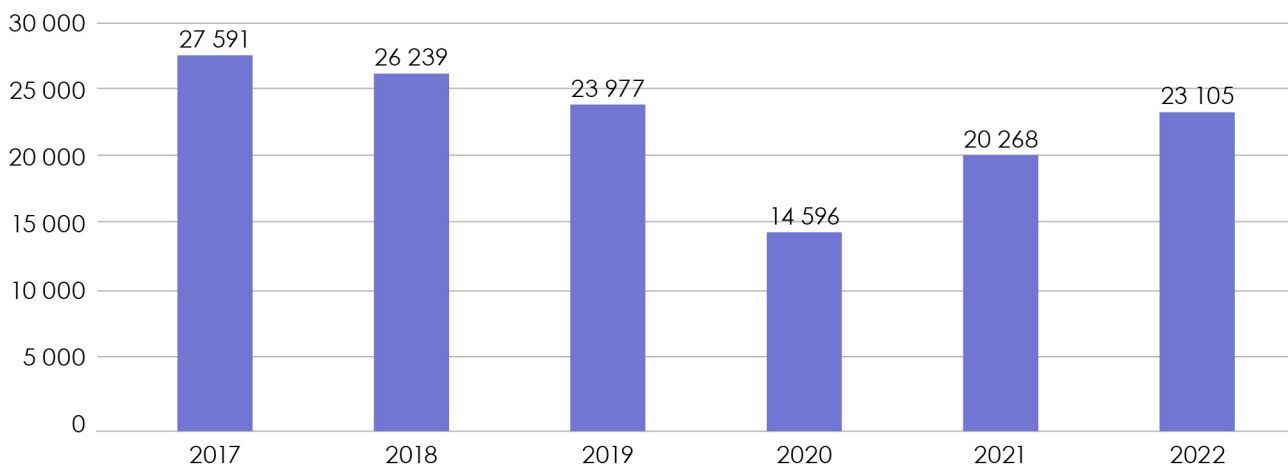
Vuonna 2021 perustettu Helsingin poliisilaitoksessa toimiva IHKA-tutkintaryhmä keskittyy usean poliisilaitoksen alueelliset rajat ylittävään, organisoituun, ammattimaiseen tai muutoin laajamittaiseen ihmiskaupparikollisuuteen. Lisäksi Helsingin poliisilaitoksen IHKA-tutkintaryhmän tehtäviin kuuluu tutkia paljastamansa valtakunnalliset epäillyt ihmiskaupparikokset sekä mahdolliset muut ihmiskaupparikokset. Erityisyksikön perustaminen on ollut merkittävä askel työperäisen hyväksikäytön torjunnassa.

### 3.2. Työsuojelutarkastukset

Vuonna 2022 tehtiin yhteensä 23100 työsuojelutarkastusta, joista 2350 oli ulkomaalaisvalvontaan liittyviä.<sup>86</sup>

Vuonna 2021 tehtiin yhteensä 20500 työsuojelutarkastusta, joista 1534 oli ulkomaalaisvalvontaan liittyviä.<sup>87</sup>

#### Tarkastusten kokonaismäärät 2017-2022



Lähde: Työsuojeluhallinto

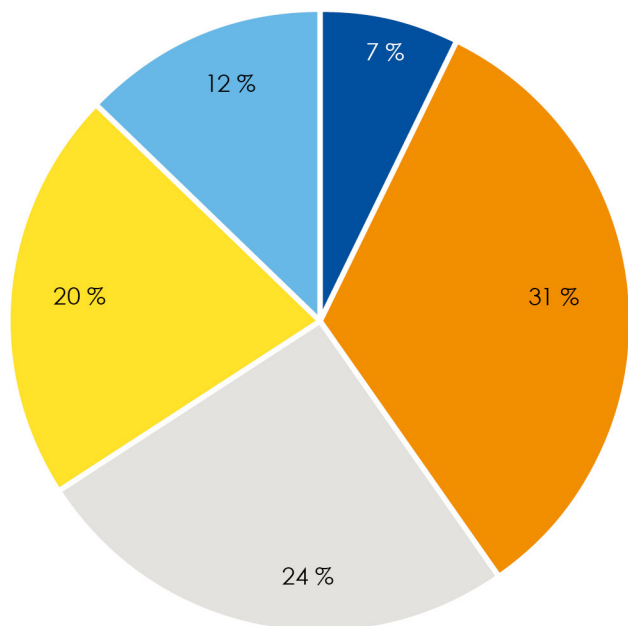
<sup>85</sup> Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, haastattelu 28.8.2023

<sup>86</sup> Ulkomaisen työvoiman valvonta vuonna 2022, Työsuojeluhallinnon julkaisuja 5/2022, [https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH\\_Raportti\\_Ulkovalvonta2022.pdf/e46f98da-8122-f82c-8edc-a855b5100ed3/TSH\\_Raportti\\_Ulkovalvonta2022.pdf?t=1687188917852](https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH_Raportti_Ulkovalvonta2022.pdf/e46f98da-8122-f82c-8edc-a855b5100ed3/TSH_Raportti_Ulkovalvonta2022.pdf?t=1687188917852) (Viitattu 22.9.2023)

<sup>87</sup> Ulkomaisen työvoiman valvonta vuonna 2021, Työsuojeluhallinnon julkaisuja 3/2022, [https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH\\_raportti\\_Ulkomaisen\\_tyovoiman\\_kayton\\_valvonta\\_vuonna\\_2021.pdf/0a75fdac-41f7-f0ff-09c3-93ee551e697e/TSH\\_raportti\\_Ulkomaisen\\_tyovoiman\\_kayton\\_valvonta\\_vuonna\\_2021.pdf?t=1654005224773](https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH_raportti_Ulkomaisen_tyovoiman_kayton_valvonta_vuonna_2021.pdf/0a75fdac-41f7-f0ff-09c3-93ee551e697e/TSH_raportti_Ulkomaisen_tyovoiman_kayton_valvonta_vuonna_2021.pdf?t=1654005224773) (Viitattu 25.09.2023)

Yleisesti työsuojelussa on panostettu enemmän pitkäkestoisii tarkastuksiin, mitkä vievät enemmän henkilötyövuosia, mutta ovat kattavampia, koska kattavat työnteko-oikeuden lisäksi myös kirjanpidon tarkastamista ja yleistä työsuhteen ehtojen tarkistamista.<sup>88</sup> .

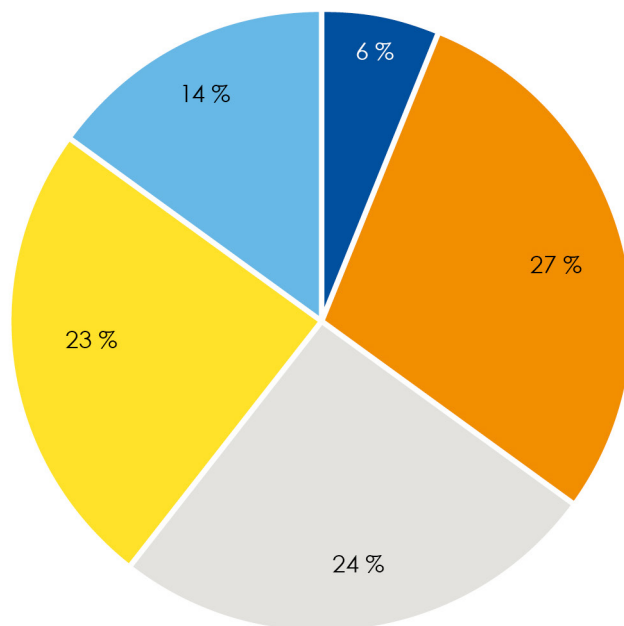
Tarkastusten jakautuminen toimialoittain 2022



- Siivous
- Majoitus- ja ravitsemisala
- Muut
- Rakennusala
- Maatalousala

Lähde: Työsuojeluhallinto

Tarkastusten jakautuminen toimialoittain 2021



- Teollisuus
- Majoitus- ja ravitsemisala
- Muut toimialat
- Rakennusala
- Maatalousala

Lähde: Työsuojeluhallinto

<sup>88</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö, haastattelu 30.8.2023

### 3.3. Työsuojelutarkastusten seuranta

Työsuojelutarkastuksia suorittavalla Aluehallintovirastolla (AVI) ei ole varsinaista sisäistä tarkistusmenettelyä. AVI:lla on 5 alueellista työsuojeluviranomaista, joille STM määrittelee tulostavoitteet. Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) seuraa tarkastusmääriä tulosohjauksen kautta. Tulosohjauksessa määritellään lähinnä vuosittaiset määrät. Joskus ministeriön tulostavoitteissa on myös määritelty yleisesti tarkastustoimintaan liittyviä tavoitteita, mutta ei säännönmukaisesti. Vastuualueet määrittelevät yleensä itse tarkastusten painotuksen. AVIn vastuualueet sopivat valvonnan painopisteet itse ja keskenään yhteistyöllä, jolla pyritään yhtenäistämään linjaukset. Ministeriö ei puutu tarkastusten sisältöön vaan antaa suunnitteluvaltaa enemmän valvontaviranomaisille ja tarpeen vaatiessa kommentoi niitä.

Etelä-Suomen AVI:ssa on pidetty säännöllisesti seurantapalavereita, millä pyritty huolehtimaan sitä, että resurssit on kohdennettu järkevästi ja tarkastuksilla on maksimaalinen vaikuttavuus.<sup>89</sup>

Poliisi kerää omia tilastojaan ulkomaalaisvalvonnassa nousseista luvattoman työn tapauksista. Näiden lukujen avulla saadaan eräänlaisia viitteitä valvontatyön tehokkuudesta. Poliisin toimintaa ohjaa ulkomaalaislaki ja poliisilaki. Tarkastuksia pyritään tehostamaan siten että valvontaiskuihin osallistuu ulkomaalaisasioihin erikoistuneita poliiseja.

### 3.4. Viranomaisyhteistyö suomessa

Suomessa viranomaisyhteistyö työsuojelussa ja työnteko-oikeuden valvonnassa on aktiivista. Keskeiset ministeriöt kuten työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä valtiovarainministeriö osallistuvat ulkomaisen työvoiman väärinkäytösten torjuntaa edistävän lainsäädännön kehittämiseen. Hallitusohjelma sisältää muun muassa kirjauksen, jonka mukaan rakennusalalla jo käytössä oleva veronumero otetaan käyttöön telakoilla.

Viranomaisten välinen yhteistyö on avainasemassa laittoman ulkomaisen työvoiman torjunnassa. Yhteistyötä tehdään sekä kotimaisella että kansainvälisellä tasolla, erityisesti muiden Pohjoismaiden ja Baltian maiden kanssa. Ohjaus, neuvonta ja sähköisten palveluiden kehittäminen ovat tärkeässä osassa, kun väärinkäytöksiä ennaltaehkäistään. Viranomaiset tekevät myös yhteistarkastuksia työmaille ja muihin valvottaviin kohteisiin.

Verohallinto hyödyntää riskianalyysiä ja kohdistaa verovalvontaa riskiasiakkaisiin. Rakennusalalla on käytössä veronumerorekisteri ja Verohallinnolle ilmoitettavat rakentamisilmoituksen työntekijätiedot, joita hyödynnetään niin kotimaisen kuin ulkomaisen työvoiman valvonnassa. Tietoja hyödyntävät myös toiset ulkomaisen työvoiman valvontaa tekevät viranomaiset.

---

<sup>89</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö, haastattelu 30.8.2023

Työsuojeluhallinto valvoo esimerkiksi ulkomaisen työvoiman työnteko-oikeutta ja työsuhteen vähimmäisehtojen noudattamista. Työsuojeluhallinnon tiedonsaantioikeuksien laajentuminen on tuonut parin viime vuoden aikana uusia työkaluja tarkastajille.

Viranomaiset tekevät yhteistyötä myös työntekijä- ja työnantajaliittojen kanssa ulkomaisen työvoiman väärinkäytösten torjumiseksi. Rakentamisen toimialalta on pitkät perinteet onnistuneesta yhteistyöstä.<sup>90</sup>

Useimmiten Aluehallintovirasto tekee yhteistarkastuksia poliisin kanssa, mutta myös useat muut viranomaiset voivat olla tarkastuksilla mukana. Yhteistarkastuksia on tehty myös esimerkiksi Rajavartiolaitoksen, Verohallinnon, Eläketurvakeskuksen, kunnallisten rakennustarkastajien ja aluehallintovirastojen alkoholitarkastajien kanssa. Poliisin osalta yhteistyötä on tehty sekä paikallispoliisien että valtakunnallisen ihmiskaupparyhmän kanssa.

Työsuojelun ulkomaisen työvoiman valvonnassa hyödynnetään tarkastustilanteissa runsaasti muiden viranomaisten tietoja, joita voidaan käyttää työsuojeluviranomaisen tiedonsaantioikeuksien ansiosta.

Vuonna 2021 käynnistettiin hallituksen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelmaan kuuluva moniviranomaisyhteistyön kehittämiseen tähtäävä valtakunnallinen hanke. Hankkeessa on tavoitteena parantaa työsuojeluviranomaisen ja muiden viranomaisten yhteistyötä pimeän työn ja harmaan talouden torjunnassa. Vuoden 2023 loppuun asti jatkuvassa hankkeessa kuvataan, analysoidaan ja mallinnetaan moniviranomaisyhteistyön hyvät käytännöt valvonnan osalta ja kehitetään yhteistä riskiperusteista kohdevalintaa sekä parannetaan eri viranomaisten välistä tiedonvaihtoa ja tiedon hyödyntämistä valvonnan taustalla.<sup>91</sup>

Poliisiammattikorkeakoulu esitteli 2022 raportissaan hankkeen tuloksena suunnitellun yhteistoimintamallin, jonka avulla on tarkoitus torjua ja valvoa ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäyttöä. Yhteistoimintamallin suunnitteluun osallistui Poliisi, Pelastuslaitos, TE-toimisto, Rajavartiolaitos, Aluehallintovirasto, Syyttäjälaitos, ELY-keskus, Maahanmuuttovirasto, Verohallinto, Ruokavirasto ja Traficom.

Yhteistoimintamallin perusajatuksena on selkeästi koordinoitu matalan kynnyksen tiedonvaih-  
tomekanismi viranomaisten kesken. Yhteistoimintamallissa riskiperusteinen kohdevalvonta sisältää kolme vaihetta: suunnittelu, toteutus sekä palaute ja jälkitoimet. Viranomaisten tulee välittää tietoa toisilleen matalan kynnyksen periaatteella. Mallissa jokaisen viranomaisen roolit ja vastuut on tarkasti suunniteltu, jotta varsinainen valvontatapahtuma pystytään toteuttamaan tehokkaasti.

---

<sup>90</sup> Verohallinto, Harmaa talous & talousrikollisuus, <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/ilti%C3%B6t/ulkomainen-ty%C3%B6voima/> (Viitattu 25.09.2023)

<sup>91</sup> Työsuojeluhallinto, Työsuojeluhallinnon vuosikertomus 2021, Työsuojeluhallinnon julkaisuja 2/2022, [https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016570/TSH\\_vuosikertomus2021.pdf/522e1978-7de9-ed3c-4408-2c0f772c7d1e/TSH\\_vuosikertomus2021.pdf?t=1672132040114](https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016570/TSH_vuosikertomus2021.pdf/522e1978-7de9-ed3c-4408-2c0f772c7d1e/TSH_vuosikertomus2021.pdf?t=1672132040114) (Viitattu 26.09.2023)

Kun riskiperusteista kohdevalvontaa toteutetaan yhteistoimintamallin mukaisesti, kohteesta hankitaan riittävästi tietoa jo etukäteen. Varsinaisen valvontatapahtuman hallinnointi tulisi hankkeessa kuultujen asiantuntijoiden näkemysten mukaan olla yhden viranomaisen vastuulla. Yleisesti viranomaiset kokivat, että poliisin tulisi pääsääntöisesti johtaa operatiivista toimintaa.<sup>92</sup>

Viranomaisten välinen luottamus tärkeä osa kokonaisuutta. Suomessa noudatetaan viranomaisia koskevaa lainsäädäntöä ja siksi tiedonvaihdossakin ollaan aidosti tarkkoja. Lainsäädäntö ei kaikilta osin tue viranomaisten oma-aloitteista tiedonvaihtoa vielä niin hyvin kuin voisi. Lainsäädäntö taipuu vielä jäykästi ilmiöpohjaiseen analyysiin ja rikostorjuntaan.<sup>93</sup>

Ihmiskaupan torjunnan näkökulmasta lainsäädäntö on koettu hieman pirstaloituneeksi: Säädökset ovat monissa eri laeissa ja miten ne keskustelevat keskenään on joskus haasteellista selvittää viranomaisillekin. Viranomaisten oma-aloitteinen ilmoittaminen toisille viranomaisille on katsottu yhdeksi kehittämiskohteeksi. Viranomaisilla on jo nyt mahdollisuus jakaa tietoa, mutta se millä kynnyksellä he itse sitä jakavat muille viranomaisille on vielä kehittämiskohde.<sup>94</sup>

Moniviranomaishankkeessa kehitettiin myös mobiilisovellus 'Work Help Finland', joka on tarkoitettu Suomeen tuleville ja Suomessa oleville ulkomaisille työntekijöille. Sovelluksen avulla jaetaan tietoa työntekijän oikeuksista ja velvollisuuksista sekä keskeisimmistä avun tarjoajista. Erityisenä kohderyhmänä ovat haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt, jos he esimerkiksi epäilevät joutuneensa hyväksikäytetyiksi. Sovelluksen sisältö on käännetty 24 kielelle.

### 3.5. Kansainvälinen viranomaisyhteistyö

Aktiivinen yhteistyö myös EU-jäsenmaiden välillä on arkipäiväistymässä erilaisten verkostojen, verkostotyökalujen ja työalustojen avulla. Valvontatehtävien lisäksi kansainvälistä yhteistyötä tehdään erityisesti EU-maiden välillä erilaisissa kehittämistehtävissä, kampanjoissa ja lainsäädännön valmistelussa.

Yhteistyö Pohjoismaiden ja Baltian maiden kanssa on aktiivista. Suomeen saapuu Baltian maista paljon työntekijöitä ja työnvälitykseen liittyvät organisaatiot ovat hyvin suoraviivaisia ja yksinkertaisia. Etelä-Suomen Aluehallintovirastolla on bilateraalinen sopimus lähetettyjen työntekijöiden valvonnasta. Virasto on koonnut tietoa kaikista virolaisista yrityksistä Etelä-Suomessa, mikä on toimitettu Viron viranomaisille.<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> Poliisiammattikorkeakoulu, Matalat kynnykset on helpointa ylittää” Työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan torjunta moniviranomaistoiminnassa, Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 142, [https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/754541/POLAMK\\_Raportteja\\_142\\_verkkojulkaisu.pdf](https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/754541/POLAMK_Raportteja_142_verkkojulkaisu.pdf) (Viitattu 26.9.2023)

<sup>93</sup> Poliisiammattikorkeakoulu, haastattelu 11.9.2023

<sup>94</sup> Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, haastattelu 28.8.2023

<sup>95</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö, haastattelu 30.8.2023



Eurooppalaista yhteistyötä tehdään muun muassa Euroopan työviranomaisen ELAn ja poliisivirasto Europolin kanssa. Viime vuosina erityisen huomion kohteina ovat olleet rakennusala, kuljetusala, kausityö, alustatalous ja valeyrittäjyys.

Vuonna 2020 Euroopan työviranomaisen ELA järjesti pimeän työn torjunnan viestintäkampanjan #EU4FairWork. Suomessa kampanjaan osallistui ministeriöitä, valvontaviranomaisia ja järjestöjä. Osana kampanjaa työsuojeluhallinto järjesti Työntekijän oikeudet Suomessa -verkko-seminaarin maahanmuuttajille ja heidän parissaan työskenteleville.

Suomi osallistui myös Pohjoismaiden ja Baltian maiden yhteiseen pimeän työn vastaiseen projektiin. Osana projektia maat toteuttivat yhdessä videokampanjan, jonka kohderyhmänä olivat lähetettyjä työntekijöitä käyttävät yritykset.

Videon ydinviesti oli: ”Lähetetyille kuuluvat samat oikeudet kuin muille työntekijöille.” Projektissa maat jakoivat myös kokemuksiaan toimivista viestinnän keinoista erityisesti pimeän työn torjumiseksi.<sup>96</sup>

Moniviranomaisyhteistyö ehkäisee osaltaan myös työvoiman hyväksikäyttöä ja ihmiskauppaa. Vuonna 2021 nämä tahot koordinoivat muun muassa kausityökampanjan, jolla tavoitettiin miljoonia työntekijöitä.

Euroopan työviranomaisen ELA koordinoi ja analysoi muun muassa työntekijöiden liikkuvuuteen liittyviä asioita, EU-tason yhteisiä ja samanaikaisia tarkastuksia sekä toimii sovittelijana EU-maiden välisissä riita-asioissa. Vuonna 2022 monet Suomen työsuojeluhallinnon edustajat osallistuivat erilaisiin ELAn järjestämiin seminaareihin ja koulutuksiin. Syksyllä 2022 järjestettiin Helsingissä ELAn kanssa kansallinen seminaari, jonka aiheena oli työvoiman liikkuvuus ja moniviranomaisyhteistyö. Suomi osallistuu säännöllisesti myös ELAn yhteisvalvontaviikoille.

Kansallinen pimeän työn torjunnan verkosto toimii kiinteässä yhteistyössä ELAn UDW-foorumin (European Platform tackling undeclared work) kanssa. UDW-foorumin, Pohjoismaiden ja Baltian maiden välillä oli vuonna 2022 aktiivista yhteistyötä pimeän työn torjunnassa.<sup>97</sup>

Ihmiskaupan torjunnassa kiintein kansainvälinen yhteistyöelin on Itämeren maiden neuvoston ihmiskauppatyöryhmä CBSS-task force (Task Force Against Trafficking in Human Beings – CBSS), jolla on ollut useampia työvoiman hyväksikäytön vastaisia projekteja Itämeren alueel-

---

<sup>96</sup> Työsuojeluhallinto, Työsuojeluhallinnon vuosikertomus 2020, Työsuojeluhallinnon julkaisuja 1/2021, [https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH\\_vuosikertomus2020.pdf/a346fa40-74ba-f575-122b-7e62919d5fec/TSH\\_vuosikertomus2020.pdf?t=1621854942163](https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH_vuosikertomus2020.pdf/a346fa40-74ba-f575-122b-7e62919d5fec/TSH_vuosikertomus2020.pdf?t=1621854942163) (Viitattu 25.9.2023)

<sup>97</sup> Työsuojeluhallinto, Työsuojeluhallinnon vuosikertomus 2022, Työsuojeluhallinnon julkaisuja 2fin/2023, [https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016570/TSH\\_vuosikertomus\\_2022\\_FI.pdf/4ad59be5-62b2-61d1-3faa-a7721bf6bccf/TSH\\_vuosikertomus\\_2022\\_FI.pdf?t=1700056717396](https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016570/TSH_vuosikertomus_2022_FI.pdf/4ad59be5-62b2-61d1-3faa-a7721bf6bccf/TSH_vuosikertomus_2022_FI.pdf?t=1700056717396) (Viitattu 25.9.2023)

la. Tällä hetkellä Suomi on CBSS-puheenjohtaja. Muuta säännönmukaisempaa yhteistyötä on vähemmän ja kv-yhteistyö enemmän esim. yksittäistä osallistumista tapahtumiin.

Sekä Poliisi, että Aluehallintovirasto osallistuvat Europolin monialaisen rikosuhkien torjuntafoorumin (EMPACT) toimintaan. EU-maat päättivät helmikuussa 2021 tehdä EMPACTista pysyvän välineen vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. EU:n jäsenmaat, virastot ja muut kumppanit tekevät EMPACTin puitteissa yhteistyötä puuttuakseen keskeisiin rikosuhkiin yhteisin operatiivisin toimin, jotka on suunniteltu rikollisverkostojen, niiden rakenteiden ja liiketoimintamallien hajottamiseen.<sup>98</sup>

Poliisiammattikorkeakoulu osallistuu kansainvälisiin konferensseihin missä vaihdetaan tutkimustietoja, esimerkiksi Horizon-ohjelma kokoaa konsortioita siitä, miten tietoa tuotetaan. Poliisiammattikorkeakoulun kansainvälisessä sidosryhmäyhteistyössä havaittu hyvä käytäntö on ollut muiden maiden kiinnostus tutkimustuloksiin. Muut maat tiedustelevat etukäteen jo, että voidaanko jotain hyväksi havaittuja käytänteitä soveltaa toisissa maissa.<sup>99</sup>

### 3.6. Kolmansien maiden kansalaisten luvattoman työnteon havaitseminen – haasteet ja hyvät käytännöt viranomaistyössä

#### a) Haasteet

Luvattoman työn tunnistamisessa yksi haaste on luvattoman yritystoiminnan valvonta, koska se jää usein valvonnan ulkopuolelle koska sitä ei valvo työsuojelu. Yhden hengen yritykset saattavat olla riskinä joutua pois valvonnasta.

Alustatalous on ollut haasteellinen kokonaisuus valvoa, koska työntekijöillä ei ole yhtä työpaikkaa mihin mennä tarkastamaan onko henkilö yrittäjä vai työntekijä. Alustatalouden yrittäjä saattaa käyttää muita henkilöitä alaisinaan, jolloin riski luvattoman työvoiman riski on suurempi.

Nykyinen lainsäädäntö on viranomaisten mukaan laaja ja joiltakin osin tulkinnanvarainen. Tällöin viranomaisilla ei välttämättä ole tarkkaa käsitystä toistensa valtuuksista ja oikeuksista. Tämä voi lisätä mahdollisuutta, ettei tietoa osata välittää oma-aloitteisesti, vaikka siihen olisi mahdollisuus lainsäädännön puitteissa. Lisäksi viranomaisilla oli myös saman hallinnonalan sisällä, eri käsityksiä siitä mitkä säädökset ohjaavat toimintaa. Lainsäädännön tuntemuksen tason tulisikin olla viranomaisten välillä yhteismitallisempi.<sup>100</sup>

Aluehallintovirasto on pyrkinyt siirtämään fokusta hyväksikäytön valvontaan ennemminkin kuin

---

<sup>98</sup> Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta EU:ssa, <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/eu-fight-against-crime/> (Viitattu 11.1.2024)

<sup>99</sup> Poliisiammattikorkeakoulu, haastattelu 11.9.2023

<sup>100</sup> Poliisiammattikorkeakoulu, Selvitys tietojenvaihdon ja analyysitoiminnan katvealueista työperäisen maahanmuuton valvonnan moniviranomaisyhteistyössä, Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 139, [https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/507062/POLAMK\\_raportti\\_139.pdf](https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/507062/POLAMK_raportti_139.pdf) (Viitattu 26.09.2023)

yleisesti työnteko-oikeuden tarkistamiseen. Jos valvotaan vain työnteko-oikeutta, voi riskinä olla, että hyväksikäyttöpauksia voi jäädä tunnistamatta.

Pakkotyön kontekstissa on myös ollut toisinaan haasteita tunnistamisessa. Uhrin oma kertomus olosuhteista voi olla ristiriitainen tai epäselvä. Järjestön kautta ilmoitetusta asiakkaasta voi tulla myös ristiriitainen selvitys olosuhteista. Ihmiset sanoittavat olosuhteitaan eri tavoin. Esimerkiksi tulkinta siitä, mikä katsotaan pakoksi voi olla hyvin subjektiivista. Henkilö on voinut ilmoittaa, että hänen oli pakko tehdä pitkää päivää, mutta käykin ilmi, että on tehnyt niin omasta pyynnöstään ansaitakseen lisää hankalan elämäntilanteen vuoksi. Toisaalta tilanne voi olla myös toisinpäin; ihminen voi ajatella, että työnantajan hyväksikäyttö on ajateltu normaalisti toimintatavaksi eikä sitä ole mainittu viranomaisille selkeästi.<sup>101</sup>

Tunnistamistyössä haasteena on ollut heikko kielitaito myös Suomessa viranomaisilla (eli valmiudet työskennellä monikielisessä ympäristössä ja monikielisen ja monikulttuurisen asiakaskunnan kanssa). Myös kulttuurien välinen kommunikaatio haaste, koska se on olennaista luottamuksen saavuttamisessa.

Viranomaisten valvontatyön osalta haasteellista on ollut myös se, että työnantajalla ei ole velvollisuutta ilmoittaa Maahanmuuttovirastolle ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteiden päättymisestä. Rakennus- ja siivousalalla on ollut havaintoja siitä, että työperusteisen oleskeluluvan saanut ulkomaalainen työntekijä ei ole aloittanut sovitusti työpaikassa tai on heti työsuhteen alussa lopettanut.

Suomessa ulkomaalaisten rekisteröintejä tekee useampi viranomainen. Viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa, työperäisen maahanmuuton kokonaiskoordinaatiossa ja menettelyiden yhtenäistämässä on merkittäviä kehittämistarpeita. Tämä havaittiin Verohallinnon Identiteettien väärinkäytökset ja palautuspetokset -hankkeessa (ID-hanke), joka on osa kansallista harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimenpideohjelmaa vuosille 2020–2023.

Ratkaisuna rekisteröinnin haasteisiin ID-hanke on esittänyt esimerkiksi erillistä ulkomaisen työvoiman selvityskeskusta, jossa viranomaiset hoitavat keskitetysti ulkomaalaisten rekisteröintiin liittyvät asiat. Selvityskeskus mahdollistaisi kattavan osaamisen keskittämisen, koordinoinnin sekä ohjauksen ja valvonnan. Vähimmäisvaatimuksena tulisi olla viranomaisten yhteisten tulkintojen varmistaminen, koordinoinnin tehostaminen ja tietojenvaihdon ongelmakohtiin puuttuminen.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, haastattelu 28.8.2023

<sup>102</sup> Verohallinto, haastattelu 29.9.2023

## b) Hyvät käytännöt

Luvattoman työnteon valvonnan vahvuuksia Suomessa on tiivis viranomaisyhteistyö sekä tarkastusten suunnitelmallisuus ja järjestelmällisyys. Eri viranomaisten yhteistarkastukset ovat osoittautuneet tehokkaaksi keinoksi. Ulkomaalaisvalvonnassa tehokkaana valvonnan menetelmänä on käytetty alihankintayritysten tarkastustuloksista tiedottamista sopimusosapuolille. Hyväksi käytännöksi ovat osoittautuneet yhteistarkastusten lisäksi myös ennalta ilmoittamat tomot tarkastukset työpaikoille.

Verohallinnon mahdollisuudet havaita työperäistä hyväksikäyttöä ja ihmiskauppaa konkretisoi tuvat rekisteröinnissä ja valvonnassa. Ulkomaalaisten rekisteröintejä tehdään eniten Verohallin nossa. Verohallinnon ylläpitämä veronumerorekisteri, joka koskee rakennus- ja telakka-aloja, on puolestaan tarkoitettu harmaan talouden torjunnan työkaluksi, josta saadaan tietoa työsuhteesta ja rekisteröitävästä henkilöstä sekä työnantajasta.

Rekisteröinnissä myönnetään henkilötunnus tai keino-tunnus, verokortti ja veronumero, jotka mahdollistavat suoran pääsyn työmaille. Rekisteröinnin yhteydessä virkailija voi olla ainoa vi ranomaistaho, joka kohtaa ulkomaalaisen työntekijän ja mahdollisesti tämän työnantajan, ja näkee työntekijän henkilöllisyystodistuksen. Tässä kohtaa on mahdollista havaita hyväksikäyt tön viittaavia seikkoja.

Veronumerorekisteriin merkitään kaikki Suomessa rakennus- ja telakka-alalla työskentelevät henkilöt lyhytaikaisissakin työsuhteissa, myös ulkomaalaiset. Työntekijä saa veronumeron, joka edellyttää henkilötunnuksen tai organisaatiokohtaisen keino-tunnuksen myöntämistä. Rekiste röinti ei edellytä ulkomaiselta henkilöltä työskentelyoikeuden sisältävää oleskelulupaa, jonka myöntää Maahanmuuttovirasto. Työnteke-oikeuden puuttuminen ei ole myöskään peruste ve ronumerorekisteristä poistamiselle, sillä viranomaisaloitteisesti rekisteristä poistaminen voidaan lain mukaan tehdä vain aikaperusteisesti.

Henkilö saa Suomessa verokortin ilman työlupaa, koska tulon veronalaisuus ei ole sidoksissa työnteke-oikeuteen. Verokortti edellyttää Verohallinnon järjestelmiin merkitsemistä, eli tunnus ta, joko oikeaa henkilötunnusta tai keino-tunnusta, jotka ovat lähes identtisiä ulkoasultaan. Kei notunnusta voi olla vaikea erottaa oikeasta henkilötunnuksesta, ja niitä myöntävät Suomessa useat viranomaiset omista rekisteritarpeistaan.

## 4. Seuraamukset työnantajille

### 4.1. Seuraamukset työnantajille luvattoman työvoiman käytöstä - lakimuutokset vuodesta 2017 alkaen

Pääosin työnantajan ulkomaalaisrikkomuksia ja niistä saatavia rangaistuksia koskevaan lainsäädäntöön ei tarkastelukaudella (2017-2022) tehty muutoksia. Vuonna 2021 ulkomaalaislakiin tehtiin lisäys koskien seuraamuksia työnantajalle työperäisestä hyväksikäytöstä. Olemassa olevan lainsäädännön täytäntöönpanossa tapahtui kehitystä työnantajan seuraamusmaksujen osalta. Vuonna 2022 annetussa hallituksen esityksessä ulkomaalaislakiin esitettiin täsmennyksiä muun muassa työnantajan ja toimeksiantajan velvollisuuksiin sekä työnantajan ulkomaalaisrikkomusta koskevaan säännökseen.

Ulkomaalaislain 186§:n mukaan työnantaja tai tämän edustaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta pitää palveluksessaan ulkomaalaisen, jolla ei ole oikeutta siihen ansiotyöhön, jota hän tekee, tuomitaan työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta sakkorangaistukseen, jollei teosta muualla laissa ole säädetty ankarampaa rangaistusta. Ulkomaalaislain 187§:n mukaan pidättyäytään oleskelulupien myöntämisestä sellaisen työnantajan tai toimeksiantajan palvelukseen, joka itse tai edustajansa välityksellä on antanut viranomaiselle tarkoitettuja virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja. Ulkomaalaislain 188 § mukaan rangaistuksista luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä säädetään rikoslain 47 luvun 6 a §:ssä.

Vuonna 2021 ulkomaalaislain 36 pykälään lisättiin kohta, jonka perusteella työntekoa varten haettu oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua epäillä työnantajan tai toimeksiantajan tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen.<sup>103</sup> Kyse voi esimerkiksi olla siitä, ettei alun perinkään ole tarkoituksena palkata ulkomaalaista sellaiseen työsuhteeseen kuin työnantaja hakemuksen yhteydessä ilmoittaa. Jos oleskelulupahakemus hylätään työnantajasta tai toimeksiantajasta johtuvasta syystä, päätös ei vaikuta oleskeluluvan hakijan mahdollisuuksiin saada oleskelulupa toisen työnantajan palvelukseen.<sup>104</sup>

Vuoden 2016 EMN-tutkimuksessa todettiin työnantajasanktiodirektiivin olevan hyvin implementoitu Suomen lainsäädäntöön. Direktiivin mahdollistamia seuraamusmaksuja ei ollut tuolloin kuitenkaan määrätty. Työsopimuslain 11a luvun mukainen seuraamusmaksu voidaan määrätä työnantajalle, joka on ottanut työhön laittomasti maassa oleskelevan kolmannen maan kansalaisen. Maahanmuuttovirasto voi määrätä työnantajan sekä toimeksiantajan maksamaan seuraamusmaksun ja mahdolliset palauttamiskustannukset. Työnantaja, joka on ottanut työhön maassa luvattomasti olevan työntekijän, on velvollinen maksamaan seuraamusmaksun, joka

---

<sup>103</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 17.6.2021, Ulkomaalaislain uudistukset ehkäisevät ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä ja parantavat uhrin asemaa, <https://valtioneuvosto.fi/-//1410877/ulkomaalaislain-uudistukset-ehkaisevat-ulkomaisen-tyovoiman-hyvakskayttoa-ja-parantavat-uhriin-asemaa-tyo-ja-elinkeinoministerio->, (Viitattu 9.10.2023)

<sup>104</sup> Hallituksen esitys HE 253/2020

on vähintään 1 000 euroa ja enintään 30 000 euroa. Maahanmuuttovirasto on tutkimuksen tarkastelukauden aikana alkanut määrätä työnantajasanktiodirektiivin mukaisia seuraamusmaksuja. Maahanmuuttovirasto on myös täsmentänyt ohjeistustaan tapauksissa, joissa työnantaja on palkannut luvattomasti maassa oleskelevan kolmannen maan kansalaisen. Työsuojeluviranomaista kehoitetaan poliisille tehtävän esitutkintailmoituksen lisäksi tekemään erillinen ilmoitus Maahanmuuttovirastolle kyseisestä työnantajasta. Lisäksi poliisille tehtävään esitutkintailmoitukseen suositellaan lisättäväksi maininta, että kyseessä voi olla työnantajasanktiodirektiivin mukainen tapaus.<sup>105</sup>

Hallituksen esitys<sup>106</sup> koskien ulkomaalaislain 5 lukua (Työnteko ja elinkeinon harjoittaminen) annettiin elokuussa 2022. Esityksessä tarkennettiin muun ohella työnantajan ja toimeksiantajan välistä rangaistusvastuuta koskemaan etenkin rakennusalaa ja telakoita. Rakennustyömailla ja telakalla sekä pääurakoitsija että työnantaja vastaavat, että kaikilla on työnteko-oikeus. Muilla aloilla työnantaja on ensisijaisesti vastuussa. Lakimuutokset tulivat voimaan helmikuussa 2023.

- Ulkomaalaislain 82§ (Työnantajan ja toimeksiantajan velvollisuudet) mukaan työnantajan on varmistauduttava siitä, että palvelukseen tulevalle ja palveluksessa olevalla ulkomaalaisella on työnteko-oikeus. Hallituksen esityksen mukaan työnteko-oikeuden varmistamisvelvollisuus tulee olemaan sekä työnantajalla että urakan tai aliurakan antajalla ja työn teettäjällä. Pääurakoitsijan tai muun päätoteuttajan on varmistuttava rakennustyömaalla ja pääasiallista määräysvaltaa käyttävän työnantajan on varmistuttava telakka-alueella siitä, että alueella työskentelevällä ulkomaalaisella on työnteko-oikeus. Telakka-alaa ja rakennusalaa koskisivat tarkemmat säännökset kuin muita aloja.<sup>107</sup>
- Ulkomaalaislain 186 pykälää (Työnantajan ulkomaalaisrikkomus) muutettiin siten, että jatkossa työnantaja tai tämän edustaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta pitää palveluksessaan ulkomaalaisen, jolla ei ole oikeutta siihen nimenomaiseen ansiotyöhön, jota hän tekee, on tuomittava työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta sakkoon, jollei teosta muualla laissa ole säädetty ankarampaa rangaistusta. Lisäksi jatkossa myös ulkomainen toimeksiantaja tai tämän edustaja voitaisiin tuomita työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta, koska edellytyksenä ei enää olisi, että toimeksiantaja on Suomessa toimiva.
- Myös ulkomaalaislain 187 pykälään (Pidättäytyminen oleskeluluvan myöntämisestä työnteon perusteella) tehtiin muutos. Mahdollisuus tehdä pidättäytymispäätös, jonka mukaan sääntöjä rikkoneen työnantajan palvelukseen ei määräaikaan myönnetä työnteon perusteella oleskelulupia, laajennettiin koskemaan työntekijän oleskeluluvan lisäksi kaikkia muitakin työperusteisia oleskelulupia, ei ainoastaan työntekijän oleskelulupaa.<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup> Maahanmuuttovirasto, haastattelu 23.8.2023

<sup>106</sup> Hallituksen esitys HE 114/2022

<sup>107</sup> Hallituksen esitys HE 114/2022

<sup>108</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 25.8.2022, <https://valtioneuvosto.fi/-//1410877/hallituksen-esitys-ulkomaalaislain-muutoksista-sujuvoittaisi-tyoperaista-maahanmuuttoa> (Viitattu 10.10.2023)

## 4.2. Seuraamukset työnantajille - haasteita ja hyviä käytäntöjä

### a) Haasteet

Maahanmuuttoviraston näkökulmasta haasteena on, tuleeko luvattoman työvoiman käyttö kaikissa tapauksissa viraston tietoon. Maahanmuuttovirasto on pääosin muilta viranomaisilta saadun tiedon varassa ja kokee, että jatkossa tarvitaan enemmän koordinaatiota ja tiedonvaihtoa sidosryhmien välillä. Vaikka sidosryhmiin on hyvät ja toimivat suhteet, tiedon saavuttavuudessa viranomaisten kesken on vielä kehitettävää. Eri viranomaisten tiedonsaantioikeudesta liittyen yksittäisiin henkilöihin on epäselvyyttä. Tietoa yksittäisistä henkilöistä ei välttämättä jaeta matalalla kynnyksellä. Maahanmuuttoviraston mukaan riskinä on myös hiljaisen tiedon ja osaamisen katoaminen organisaatioista, jos tieto keskittyy liikaa yksittäisille ihmisille.<sup>109</sup>

Työperäisen hyväksikäytön sekä ihmiskaupan tunnistamiseen ja ennaltaehkäisyyn sekä uhrien auttamiseen on tutkimuksen tarkastelukaudella panostettu. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän näkökulmasta seuraukset luvattoman työvoiman käytöstä eivät edelleenkään ole tarpeeksi vakavia, eivätkä ennaltaehkäise työnantajien syyllistymistä hyväksikäyttöön. Esimerkiksi yrittäjä, joka on jäänyt kiinni työntekijöiden hyväksikäytöstä, voi silti perustaa uuden yrityksen välikäden kautta.<sup>110</sup>

Sosiaali- ja terveysministeriöstä todetaan, että työnteko-oikeuden puuttuminen asettaa työntekijän alisteiseen asemaan suhteessa työnantajaan, eikä työntekijä siten välttämättä uskalla tehdä ilmoitusta työnantajan moitittavasta toiminnasta. Lähetettyjen työntekijöiden osalta STM toteaa haasteena olevan, että valitettavan usein luvaton työnteko tulee viranomaisten tietoon liian myöhään, eli kun luvattomasti tehty työnteko on jo päättynyt ja lähetetty työntekijä tai yritys ei välttämättä enää ole Suomessa. Työntekijöiden lähettämisestä annetussa laissa säädettyjen velvollisuuksien laiminlyömisestä olisi mahdollista määrätä hallinnollinen laiminlyöntimaksu. Jos luvatonta työtä teettävä yritys ei enää toimi Suomessa tai jos työntekijä ei enää ole yrityksen palveluksessa, työsuojelulla ei ole keinoja puuttua työnantajan toimintaan.

Työntekijän kannalta voi olla haasteellista, jos yrityksen luvaton toiminta tulee ilmi, sillä työntekijä ei silloin saa palkkaansa. Työntekijät voivat kääntyä palkkaturvan puoleen. Palkkaturvaa ei kuitenkaan välttämättä sovelleta, mikäli työntekijä on itse ollut luvattomasti töissä.<sup>111</sup>

---

<sup>109</sup> Maahanmuuttovirasto, haastattelu 23.8.2023

<sup>110</sup> Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, haastattelu 28.8.2023

<sup>111</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö, haastattelu 30.8.2023

## b) Hyvät käytännöt

Vuonna 2016 tehdyssä EMN-tutkimuksessa todettiin, että sosiaali- ja terveysministeriön mukaan Suomessa on kattava lainsäädäntö ja hyvät välineet valvoa ja sanktioida työnantajia. Tapauksia on suhteellisen vähän ja rikosoikeudellisia seuraamuksia ja muita sanktioita määrätään harvoin, joten lainsäädännöllä ja valvonnalla on ennaltaehkäisevä vaikutus. Työnantajasanktioidirektiivi on implementoitu kattavasti.

Tämän tutkimuksen tarkastelukaudella työnantajasanktioidirektiivin mukaiset seuraamusmaksut on otettu käyttöön. Vaikka yksittäistapauksissa ja etenkin esimerkiksi henkilötietoja sisältävien tietojen vaihdossa on viranomaisten välillä kehitettävää, Maahanmuuttovirasto toteaa hyväksi käytännöksi sen, että Suomessa viranomaisten välillä on matala kynnys ottaa yhteyttä, pyytää neuvoa ja käydä keskustelua ilmiötason haasteista.<sup>112</sup>

Poliisi toteaa hyvänä käytäntönä ulkomaalaisvalvonnan. Luvattoman työn teettämisestä määrätään sakkoja. Mikäli tappiot väärinkäytöksistä ovat suurempia kuin toiminnasta saatava hyöty, väärinkäyttöä voidaan ennaltaehkäistä. Vuonna 2023 voimaan tullut ulkomaalaislain 5 luvun uudistus tulee selkeyttämään viranomaisten vastuita ja siten parantamaan luvattoman työn ennaltaehkäisyä.<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> Maahanmuuttovirasto, haastattelu 23.8.2023

<sup>113</sup> Poliisihallitus, haastattelu 27.9.2023



## 5. Seuraamukset kolmansien maiden kansalaisille

### 5.1. Seuraamukset luvattomasta työstä

#### a) Kolmannen maan kansalainen, jolla on oleskelulupa ja oikeus tehdä työtä

Suomessa työlupa voi viitata useaan eri lupakategoriaan. Suurin osa Suomeen töihin tulevista kolmansien maiden kansalaisista hakee työntekijän oleskelulupaa (TTOL, Ulkomaalaislaki 72 §). Tiettyihin työtehtäviin myönnetään oleskelulupa työntekoa varten (Ulkomaalaislaki 74 §). Eri työtehtäville on omat oleskelulupahakemuslomakkeet. Oleskeluluvan peruste määrittelee, millä ammattialalla henkilö saa työskennellä ja mitä tehtäviä hän saa tehdä. Joitakin tehtäviä on rajoitettu ajallisesti. Kausityötä varten on työn kestosta riippuen oltava kausityöviisumi, kausityötodistus tai kausityöoleskelulupa.

Suomessa lähes kaikki oleskeluluvat, mukaan lukien tilapäiset oleskeluluvat, sisältävät työnteko-oikeuden. Esimerkiksi perhesiteen perusteella myönnettävään oleskelulupaan liittyy rajoittamaton työnteko-oikeus. Opiskelijan oleskeluluvalla saa ilman rajoituksia tehdä tutkintoon liittyvää työtä, kuten työharjoittelu ja lopputyön tekeminen. Opiskelun ohessa saa tehdä muuta ansiotyötä 30 tuntia viikossa. Lähetetyillä työntekijöillä on puolestaan oikeus tehdä töitä Suomessa 90 päivää 180 päivän aikana. Lähetetty työntekijä on ulkomaisen yrityksen työntekijä, joka tekee tilapäisesti työtä Suomessa. Ulkomaalaisella, joka on rekisteröity tilapäisen suojelun hakijaksi, on oikeus tehdä ansiotyötä ja harjoittaa yksityistä elinkeinotoimintaa ilman oleskelulupaa. Tilapäinen suojelu koskee lähinnä Suomeen tulleita Ukrainan kansalaisia.

Ulkomaalaislain 185 pykälän mukaan ulkomaalainen, joka tahallaan oikeudetta tekee ansiotyötä tai harjoittaa elinkeinoa, voidaan tuomita ulkomaalaisrikkomuksesta sakkoon. Henkilö saattaa syyllistyä ulkomaalaisrikkomukseen, mikäli hänen työntekijän oleskelulupansa on myönnetty ammattialakohtaisena ja hän tekee töitä muulla alalla, kuin mitä varten lupa on myönnetty. Mikäli henkilö hakee ensimmäistä oleskelulupaa Suomessa ja aloittaa työntekon ennen luvan myöntämistä, on hänen oleskelunsa laillista, mutta työnteko ei. Luvallisesti Suomessa työskentelevä kolmannen maan kansalainen voi yleensä jatkaa lupansa mukaista työntekoa jatkolupahakemuksen käsittelyn ajan, mikäli hän hakee jatkolupaa ennen edellisen luvan päättymistä. Jos jatkolupahakemus on jätetty vasta sen jälkeen, kun edellisen luvan voimassaolo on jo päättynyt, ei henkilö saa jatkaa työntekoa vanhalla luvalla.

Poliisi määrää luvattomasti työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle sakkoja ulkomaalaisrikkomuksesta, mikäli teon katsotaan olleen tahallinen. Jos ulkomaalaisrikkomusta on kokonaisuutena arvostellen pidettävä erityisen vähäisenä, on poliisilla mahdollisuus sakon sijaan antaa suullinen tai kirjallinen huomautus. Ulkomaalaislain 186 pykälän mukaan poliisi voi sakottaa myös työnantajaa ulkomaalaisrikkomuksesta. Jos työnantaja ei ole laiminlyönyt velvollisuuk-

siaan ja on pyrkinyt riittävästi selvittämään työntekijänsä työnteko-oikeutta eikä rikkomusta katsota tahalliseksi, voidaan työnantajan sakko jättää määräämättä. Poliisi tekee ilmoituksen Maahanmuuttovirastolle, joka voi ottaa henkilön oleskeluluvan peruutusharkintaan.<sup>114</sup>

Mikäli kolmannen maan kansalainen, jolla on oleskeluluvan perusteella rajoittamaton työnteko-oikeus, tekee niin sanottua pimeää työtä, eli työtä, mistä ei ilmoiteta verottajalle, hänet voidaan rikoslain mukaan tuomita veropetoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Mikäli tämän kaltaista luvaton työtä ilmenee esimerkiksi ulkomaalaisvalvonnassa, asia siirretään poliisissa sisäisesti talousrikostutkintaan selvitettäväksi. Tämän lisäksi asiaa ilmoitetaan Maahanmuuttovirastolle mahdollista oleskeluluvan peruutusharkintaa varten.<sup>115</sup>

Ulkomaalaislain 58 pykälän mukaan henkilön oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos niitä edellytyksiä, joiden perusteella oleskelulupa myönnettiin, ei enää ole olemassa. Esimerkiksi jos henkilön työntekijän oleskelulupa on myönnetty ammattialakohtaisena ja hän tekee töitä muulla alalla, kuin mitä varten lupa on myönnetty, voidaan luvan peruuttamista harkita. Maahanmuuttovirasto tekee jokaisessa tapauksessa tapauskohtaisen arvion. Tarvittaessa henkilö ohjataan hakemaan uutta oleskelulupaa oikealla perusteella.<sup>116</sup>

Maahanmuuttoviraston mukaan luvattoman työn tekemisellä voi olla vaikutusta myös siinä vaiheessa, kun henkilö hakee jatkolupaa. Luvattoman työn ilmitulo saattaa jatkossa vaikuttaa yksittäisten työnantajien kohdalla siihen, millaisella tarkkuudella kyseisen työnantajan palveluksessa työskentelyyn jatkossa haettavat oleskeluluvat käsitellään. Ulkomaalaislain 187 §:n mukaan Migri voi pidättäytyä oleskeluluvan myöntämisestä, jos työnantaja on toiminut moitittavasti. Kyseisen työnantajan palvelukseen ei määräaikana myönnetä oleskelulupia työnteon perusteella ja työnantajan toimintaa voidaan jatkossakin seurata tarkemmin.<sup>117</sup>

Vuonna 2021 ulkomaalaislakiin lisättiin 54 b pykälä työnantajan moitittavan menettelyn takia myönnettävästä jatkoluvasta. Sen mukaan ulkomaalaiselle myönnetään jatkolupa uuden työn hakemista tai yritystoimintaa varten, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hänen työnantajansa on merkittäväällä tavalla laiminlyönyt velvollisuuksiaan tai muulla tavalla hyväksikäyttänyt häntä. Kyseinen lupakategoria otettiin käyttöön, jotta hyväksikäytön uhrilla olisi matalampi kynnyks kertoa työnantajan väärinkäytöksistä.

Mikäli työsuojeluviranomainen (AVI) havaitsee luvaton työtä tarkastuksissaan, AVI:lla on lain mukaan velvollisuus tehdä ilmoitus poliisille, laissa säädetyn ilmoituskynnyksen mukaan.<sup>118</sup> Ulkomaalaislain 85 pykälän mukaan, mikäli työsuojeluviranomaisella on todennäköisiä perusteita epäillä ulkomaalaisrikkomuksen tai työnantajan ulkomaalaisrikkomuksen tapahtuneen, työsuojeluviranomaisen on ilmoitettava asiasta poliisille. Vuonna 2023 voimaan tulleen lakimuutoksen

---

<sup>114</sup> Poliisihallitus, haastattelu 27.9.2023

<sup>115</sup> Poliisihallitus, sähköposti 16.11.2023

<sup>116</sup> Maahanmuuttovirasto: Luvan peruuttaminen, <https://migri.fi/luvan-peruuttaminen> (Viitattu 14.11.2023)

<sup>117</sup> Maahanmuuttovirasto, haastattelu 23.8.2023

<sup>118</sup> Aluehallintovirasto, haastattelu 24.8.2023

mukaan ilmoitus voidaan kuitenkin jättää tekemättä, jos tekoa on pidettävä olosuhteet huomiotta ottaen vähäisenä eikä yleinen etu vaadi ilmoituksen tekemistä.

Verovalvonnan yhteydessä voidaan tehdä havainto työnteko-oikeuden puuttumisesta, vaikka tämä ei ole Verohallinnon lakisääteinen tehtävä. Havainto voidaan antaa valvovalle viranomaiselle tiedoksi, jos verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:n pykälässä säädettyjen edellytysten täytyessä. Käytännössä Verohallinnon oma-aloitteinen tietojen luovuttaminen on nykytilassa säädetty suppeaksi. Verohallinto voi salassapitosääntösten estämättä antaa omasta aloitteestaan verotustietoja toiselle viranomaiselle, jos on syytä epäillä, että on tehty rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta ja jonka selvittämiseksi tietojen antaminen saattaa olla tarpeen. Rangaistusasteikkoa koskeva edellytys rajoittaa Verohallinnon mahdollisuutta antaa valvonnassa tehty havainto oma-aloitteisesti tiedoksi valvovalle viranomaiselle. Käytännössä Verohallinto voi oma-aloitteisesti antaa tietoa vain merkittävässä väärinkäyttötapauksissa. Verohallinnon mukaan luvattomasta työskentelystä saatu tulo verotetaan samalla tavalla, kuin luvallisesti työskentelystä saatu tulo.<sup>119</sup>

### **b) Kolmannen maan kansalainen, jolla on oleskelulupa mutta ei työnteko-oikeutta**

Lähes kaikki Suomessa myönnetyt oleskeluluvat, mukaan lukien tilapäiset oleskeluluvat, sisältävät työnteko-oikeuden. Ainoa poikkeus on ulkomaalaislain 89 §:n eli niin sanotun poisuljennan perusteella myönnetty lupa, joka ei sisällä työnteko-oikeutta. Kyseessä on yhdeksi vuodeksi kerrallaan myönnettävä tilapäinen oleskelulupa, joka myönnetään henkilölle, jolle ei myönnetä turvapaikkaa tai oleskelulupaa toissijaisen suojelun perusteella, koska hän on syylistynyt vakavaan rikokseen, mutta jota ei voida poistaa myöskään maasta, koska häntä uhkaa lähtömaassa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Mikäli kyseisen oleskeluluvan omaava henkilö tekee ansiotyötä tai harjoittaa elinkeinoa, hänet voidaan tuomita ulkomaalaisrikkomuksesta sakkoon.

### **c) Kolmannen maan kansalainen, jolla ei ole oleskelulupaa eikä työnteko-oikeutta**

Ulkomaalaislain 185 pykälän mukaan ulkomaalainen, joka oleskelee maassa ilman vaadittavaa oleskeluoikeutta taikka tahallaan oikeudetta tekee ansiotyötä tai harjoittaa elinkeinoa, voidaan tuomita ulkomaalaisrikkomuksesta sakkoon. Ulkomaalaislain 186 pykälän mukaan poliisi voi sakottaa myös työnantajaa ulkomaalaisrikkomuksesta. Poliisi voi tehdä käännytyspäätöksen tai tehdä käännytys- tai karkotusesityksen Maahanmuuttovirastolle. Maahanmuuttovirasto päättää käännyttämisestä, jos ulkomaalaisen maahantulosta on kulunut yli kolme kuukautta. Poliisilla on oikeus tehdä käännyttämispäätös, jos henkilö on oleskellut maassa enintään kolme kuukautta. Oleskelun alkamisaikaa on kuitenkin käytännössä vaikea osoittaa. Jos luvaton-

---

<sup>119</sup> Verohallinto, haastattelu 29.9.2023

ta työtä tekevä henkilö on jo saanut käännytyspäättökseen, joka on täytäntöönpanokelpoinen, poliisi aloittaa maasta poistamisen valmistelun.<sup>120</sup>

Mikäli työsuojelutarkastuksessa havaitaan ilman oleskeluoikeutta oleskeleva ja luvattomasti töitä tekevä henkilö, työsuojeluviranomainen tekee asiasta ilmoituksen poliisille. Poliisi ilmoittaa asiasta Maahanmuuttovirastolle. Maahanmuuttoviraston ohjeistuksessa kuitenkin suositellaan, että työsuojeluviranomainen ilmoittaa poliisiin lisäksi myös Maahanmuuttovirastolle työnantajasta, joka on ottanut työhön maassa laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen. Työnantajasanktiodirektiivin mukaisesti Maahanmuuttovirasto voi määrätä työsopimuslain mukaisen seuraamusmaksun sellaiselle työnantajalle, joka on ottanut työhön laittomasti maassa oleskelevan kolmannen maan kansalaisen. Työnantajasanktiodirektiivi mahdollistaisi seuraamusmaksun myös kohdissa a) ja b), mutta Suomessa tätä ei ole otettu käytäntöön.<sup>121</sup>

Suomessa luvattomasti oleskellut ja laittomasti työskennellyt kolmannen maan kansalaiselle voi joissain tapauksissa saada tilapäisen oleskeluluvan ulkomaalaislain 52 d pykälän mukaan. Luvan edellytykset täyttyvät, jos henkilö on työtä tehdessään ollut alaikäinen tai hänen työntekoonsa liittyy erityistä hyväksikäyttöä osoittavat työolot; hänen oleskelunsa Suomessa on perusteltua esitutinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi; hän on valmis tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa epäiltyjen työnantajien kiinni saamiseksi; sekä hänellä ei ole enää siteitä mahdollisiin rikoksesta epäiltyihin. Rikosuhripäivystyksen (RIKU) kokemuksen mukaan yllä mainittuja 52 d§:n mukaisia oleskelulupia myönnetään käytännössä harvoin ja käsittelyajat ovat olleet pitkiä. Jos hyväksikäyttöä ei tunnisteta tai henkilö ei halua tehdä yhteistyötä esitutkintaviranomaisten kanssa, luvattomasta maassa oleskelusta ja luvattomasta työskentelystä määrätään sakkotuomio ja henkilö saatetaan myös poistaa maasta.<sup>122</sup>

Ilman oleskeluoikeutta olevalle ihmiskaupan uhrille voidaan esitutkintaviranomaisten tai ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän toimesta myöntää ulkomaalaislain 52 b§:n mukainen harkinta-aika, jolla laillistetaan hänen oleskelunsa tilapäisesti, korkeintaan kuitenkin kuudeksi kuukaudeksi. Käytännössä harkinta-aikoja myöntää ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä. Mikäli henkilön todetaan olevan ihmiskaupan uhri ja hän on valmis tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa ihmiskaupasta epäiltyjen kiinni saamiseksi, hänelle voidaan ulkomaalaislain 52 a pykälän mukaan myöntää tilapäinen oleskelulupa. Erityisen haavoittuvassa asemassa oleville voidaan myöntää 52a§ mukainen oleskelulupa jatkuvana ilman vaatimusta tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa, mutta RIKUsta todetaan tämän olevan erittäin harvinaista.<sup>123</sup>

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä vahvistetaan, että mikäli henkilö todetaan ihmiskaupan ja/tai hyväksikäytön uhriksi, hänelle voidaan myöntää oleskelulupa, eikä hänelle välttämättä määrätä sakkoja, vaikka hän olisi tehnyt luvatta töitä. Ilman oleskeluoikeutta ja luvatta töitä tekevä henkilö ei kuitenkaan välttämättä uskalla kertoa hyväksikäytöstä viran-

---

<sup>120</sup> Poliisihallitus, haastattelu 27.9.2023

<sup>121</sup> Maahanmuuttovirasto, haastattelu 23.8.2023

<sup>122</sup> Rikosuhripäivystys sähköposti 25.9.2023

<sup>123</sup> Rikosuhripäivystys sähköposti 25.9.2023

omaisille. Mikäli henkilön katsotaan joutuneen esimerkiksi kiskonnantapaisen työsyrynnän uhriksi hyväksikäytön sijaan, hän ei välttämättä saa oleskelulupaa. Luvaton työnteke voi sikäli estää ihmiskaupan ilmituloa, koska henkilö ei halua kertoa viranomaisille tehneensä luvattomasti työtä.<sup>124</sup>

Myös Sosiaali- ja terveysministeriöstä todetaan ongelmana olevan monesti se, että luvaton ta työtä tehnyt ilman oleskeluoikeutta maassa oleva henkilö on vaarassa jäädä tyhjän päälle. Työsuojeluviranomaisen tehtäviin ei kuulu työntekijöiden edunvalvonta. Luvattomasti maassa oleskeleva työntekijä voi joissain tapauksessa saada apua oikeusaputoimistosta tai Rikosuhripäivystyksestä. Rikosuhripäivystys palvelee useilla eri kielillä.<sup>125</sup>

Verovalvonnan yhteydessä voidaan tehdä havainto oleskelu- ja työnteke-oikeuden puuttumisesta, vaikka tämä ei ole Verohallinnon lakisääteinen tehtävä. Havainto voidaan antaa valvovalle viranomaiselle tiedoksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:n pykälässä säädettyjen edellytysten täyttyessä. Verohallinnon mukaan luvattomasta työskentelystä saatu tulo verotetaan samalla tavalla, kuin luvallisesti työskentelystä saatu tulo.<sup>126</sup>

## 5.2. Luvatonta työtä tekevän mahdollisuudet tehdä valitus työnantajasta

Työnantajan toiminnasta ilmoituksen tekemiselle voi olla korkea kynnyks, jos henkilö tekee laitonta työtä ja etenkin jos hän on ilman oleskeluoikeutta maassa, jolloin häntä uhkaa maasta poistaminen. Henkilö voi kysyä neuvoa ammattiliitoilta. Esimerkiksi Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:lla on puhelinneuvonta ulkomaalaisille työntekijöille. Henkilö voi oikeusavun saamiseksi ottaa yhteyttä oikeuspalveluja tarjoaviin tahoihin, kuten oikeusaputoimistoon tai asianajotoimistoon. Myös Rikosuhripäivystys ja Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä voivat neuvoa hyväksikäytettyä henkilöä.<sup>127</sup> Sekä TEM että STM tiedostavat, että kynnyks ulkomaalaisille valittaa työnantajasta korkea, jos henkilö itse työskentelee luvattomasti. On mahdollista, ettei luvattomasti työskentelevä tiedä, kenen puoleen kääntyä, tai hänelle ei edes ole mahdollisuutta ottaa yhteyttä tahoon, joka voisi auttaa. Luvatonta työtä tekevä henkilö voi olla yhteydessä myös työsuojeluviranomaiseen. Työsuojeluviranomaisten valtakunnallinen puhelinneuvonta palvelee suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi.<sup>128</sup>

Poliisi toteaa, että jokaisella henkilöllä on oikeus ottaa yhteyttä poliisiin ja tehdä rikosilmoitus. Rikosilmoituksen kirjauskynnystä ei ole. Esitutinnan aloittamiskynnys on korkeampi. Asianosaisella voi olla tukenaan muita henkilöitä, mutta asianosaista pitää kuulla henkilökohtaisesti. Ulkomaalaislaki velvoittaa poliisia ryhtymään maastapoistamistoimiin, mikäli henkilöllä ei ole oleskeluoikeutta Suomessa.<sup>129</sup>

---

<sup>124</sup> Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, haastattelu 28.8.2023

<sup>125</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö, haastattelu 30.8.2023

<sup>126</sup> Verohallinto, haastattelu 29.9.2023

<sup>127</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö, haastattelu 17.8.2023

<sup>128</sup> Aluehallintovirasto, haastattelu 24.8.2023

<sup>129</sup> Poliisihallitus, haastattelu 27.9.2023

Oleskeluluvan saanut henkilö voi tehdä ilmoituksen työnantajastaan myös Maahanmuuttovirastoon. Joissain tapauksissa henkilö saattaa ottaa yhteyttä poliisiin, työsuojeluun sekä Migriin yhtä aikaa. Migriin on yhteydessä yleensä henkilö, joka on saanut oleskeluluvan ja tehnyt työtä jonkun aikaa, ennen kuin ottaa yhteyttä viranomaisiin.<sup>130</sup>

Vuonna 2021 voimaan tulleen ulkomaalaislain 54 b pykälän mukaan ulkomaalaiselle myönnetään jatkolupa uuden työn hakemista tai yritystoimintaa varten, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hänen työnantajansa on merkittäväällä tavalla laiminlyönyt velvollisuuksiaan tai muulla tavalla hyväksikäyttänyt häntä. Kyseinen lupakategoria otettiin käyttöön, jotta hyväksikäytön uhrilla olisi matalampi kynnyks kerton työantajan väärinkäytöksistä. Luvan myöntäminen edellyttää siitä, että henkilö on oleskellut Suomessa laillisesti.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään saa yhteyden esimerkiksi ihmiskauppa.fi -sivustolla olevan lomakkeen kautta. Mikäli auttamisjärjestelmälle tulee ilmianto yrityksestä, jossa epäillään olevan hyväksikäyttöä, vihjetieto toimitetaan poliisille ja työsuojeluviranomaiselle. Henkilölle kerrotaan hänen oikeuksistaan sekä rikosprosessista. Henkilön suostumuksella häntä autetaan rikosilmoituksen tekemisessä, tehdään tutkintapyyntö poliisille sekä autetaan avustajan saamisessa. Joskus joku yksittäinen kansalainen saattaa auttaa uhria.<sup>131</sup>

Rikosuhripäivystyksen ihmiskaupan uhrien erityistukipalvelu on matalan kynnyksen järjestöpalvelu, joka tavoittaa vuosittain useita satoja sellaisia ihmiskaupan ja sen lähirikosten uhreja, jotka eivät osaa tai uskalla hakeutua viranomaispalveluiden piiriin. Erityistukipalveluun myös ohjataan jo tunnistettuja uhreja eri viranomais- ja järjestöpalveluista. Erityistukipalvelussa annetaan tukea rikosprosessissa sekä tarjotaan uhreille luottamuksellista neuvontaa liittyen muun muassa uhrin oikeusturvaan ja oleskeluoikeuteen. Häntä autetaan muihin palveluihin hakeutumisessa sekä autetaan konkreettisesti esimerkiksi tutkintapyyntöjen tai syrjäntävalvontapyyntöjen laatimisessa. Tutkintapyyntöjä tehdään muun muassa siksi, ettei asiakkailta aina ole kielitaitoa tai kykyä itse avata tilannettaan kirjallisesti, saati omia pankkitunnuksia käytössä, jotta he pystyisivät tekemään ilmoituksen itse verkossa. Moni hyväksikäytön uhriksi joutunut ei uskalla itse asioida poliisilaitoksella.

Rikosuhripäivystys on kehittänyt erityisesti Helsingin poliisilaitoksen ja poliisin valtakunnallisen ihmiskaupparyhmän kanssa uhrien ilmoittamiskynnyksen laskemiseksi anonyymejä tapaamisia, joissa uhri saa hänelle turvallisessa tilassa keskustella ihmiskauppailmiötä ymmärtävän poliisin kanssa muun muassa suojeluun, mahdolliseen rikosprosessiin ja mahdolliseen rikosnimikkeeseen liittyen ennen päätöstään tehdä rikosilmoitus. Valtaosa tällaiseen keskusteluun osallistuneista RIKUn asiakkaista ovat päätyneet keskustelun lopuksi tekemään virallisen rikosilmoituksen.<sup>132</sup>

Myös poliisiammattikorkeakoulusta kerrotaan yllä mainitusta ns. palomuuri-toiminnasta, jonka avulla kolmannen maan kansalainen voi ilmoittaa työnantajan väärinkäytöksistä turvallisessa

---

<sup>130</sup> Maahanmuuttovirasto, haastattelu 23.8.2023

<sup>131</sup> Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, haastattelu 28.8.2023

<sup>132</sup> Rikosuhripäivystys, sähköposti 25.9.2023

paikassa, ilman että hänelle itselleen tulee seuraamuksia. Joitain järjestöjä on toiminut tällaisena tilana, missä henkilöt voivat kertoa tilanteestaan turvallisesti. Matalampaa kynnystä tehdä ilmoitus poliisille on pyritty huomioimaan myös poliisilaitosten rakennussuunnittelussa, esimerkiksi siten, että ilmoitustiski olisi läpinäkyvä tila, johon on näkymä laitoksen ulkopuolelta. Näin ulkomaalaista avustavat tukihenkilöt pystyisivät näkemään, mitä ilmoitustiskillä tapahtuu.<sup>133</sup>

Poliisihallitus suhtautuu palomuurikäytäntöön kriittisesti. Ulkomaalaislaki ei anna poliisille harkintavalttaa asiassa, vaan luvattomasti töitä tekevän henkilön kohdalla on annettava rangaistus ulkomaalaisrikkomuksesta, sekä tehtävä käännytys- tai karkotusesitys Maahanmuuttovirastolle.<sup>134</sup>

### 5.3. Luvattomasti maassa oleskelevan ja luvatonta työtä tekevän mahdollisuudet tehdä valitus työnantajasta

Pääosin prosessit ovat samat kuin Suomessa luvallisesti oleskelevien kohdalla. Maassa ilman oleskeluoikeutta olevalle henkilölle kynnys tehdä valitus työnantajasta voi olla korkeampi kuin luvallisesti maassa oleskelevalle.

Työsuojeluviranomaisen toimet ovat samat kuin yllä, riippumatta siitä onko henkilö maassa laillisesti vai säännösten vastaisesti. Poikkeuksena on, että luvattomasti maassa oleskeleville voidaan myöntää työnantajasanktiodirektiivin mukainen oleskelulupa. Tämän toivotaan kannustavan luvattomasti maassa oleskelevia ilmoittamaan viranomaisille työnantajan väärinkäytöksistä.<sup>135</sup> Ulkomaalaislain 52 d §:n mukaisia oleskelulupia laittomasti maassa oleskelleelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle onkin tutkimuksen tarkastelukaudella jonkin verran myönnetty.<sup>136</sup> Ulkomaalaislain 54 b pykälän mukainen työnantajan moitittavan menettelyn takia myönnettävä jatkolupa voidaan puolestaan myöntää vain henkilölle, joka on ollut Suomessa luvallisesti.

Rikosuhripäivystys sekä Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä neuvovat ja tukevat sekä luvallisesti että ilman oleskeluoikeutta maassa olevia kolmansien maiden kansalaisia. Järjestöjä on toiminut turvallisena paikkana, missä myös luvattomasti maassa oleskeleva kolmannen maan kansalainen voi ilmoittaa työnantajan väärinkäytöksistä, ilman että hänelle itselleen tulee seuraamuksia.<sup>137</sup>

Jokaisella henkilöllä on myös oikeus ottaa yhteyttä poliisiin ja tehdä rikosilmoitus. Ulkomaalaislaki kuitenkin velvoittaa poliisia tekemään maassa luvattomasti oleskelevan ja luvattomasti töitä tekevän henkilön kohdalla joko käännytys- tai karkotusesityksen Migrille, tai tekemään käännytyspäätöksen ja/tai ryhdyttävä maasta poistamiseen.<sup>138</sup>

---

<sup>133</sup> Poliisiammattikorkeakoulu, haastattelu 11.9.2023

<sup>134</sup> Poliisihallitus, haastattelu 27.9.2023

<sup>135</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö, haastattelu 17.8.2023

<sup>136</sup> Maahanmuuttovirasto, haastattelu 23.8.2023

<sup>137</sup> Poliisiammattikorkeakoulu, haastattelu 11.9.2023

<sup>138</sup> Poliisihallitus, haastattelu 27.9.2023

Ammattiliitoilla ei ole oikeutta nostaa kannetta työntekijän puolesta. Ammattiliitot hoitavat pääsääntöisesti jäsentensä asioita. Ammattiliitot saattavat tukea liittoon kuulumatonta henkilöä joissain merkittävässä, periaatteellisissa tapauksissa, esimerkiksi jos kyseessä on iso työnantaja.<sup>139</sup>

Työntekijät saattavat virheellisesti olettaa, että työsuojeluviranomaiselta voi saada edunvalvontaa. Mikäli henkilö on jonkin ammattiliiton jäsen, liitto voi toimia edunvalvojana. Ammattiliittoon kuulumaton henkilö voi ottaa yhteyttä oikeuspalveluja tarjoaviin tahoihin, kuten oikeusaputoimistoon.<sup>140</sup>

Omien asiakkaittensa kohdalla ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä voi henkilön suostumuksella tehdä poliisille tutkintapyynnön työnantajasta. Joskus auttamisjärjestelmään otettuja ihmiskaupan uhreja on avustettu tekemään hakemus palkkaturvaan saatavien perimiseksi.<sup>141</sup>

Rikosuhripäivystyksestä todetaan, että vain harva heidän erityistukipalvelun asiakkaistaan kuuluu ammattiliittoon. Liitot voivat antaa jäsenilleen oikeusapua palkkasaatavien perimiseen siviiliprosessien kautta. Yleensä henkilön on kuitenkin oltava ollut liiton jäsen vähintään kuuden kuukauden ajan. Joissain harvoissa tapauksissa ammattiliitto on myöntänyt oikeusapua rikosprosessiin.<sup>142</sup>

## 5.4. Palkkasaatavat luvattomasta työstä

Työsopimuslaki edellyttää, että työnteosta maksetaan palkkaa. Työsuhteen pituutta ei määritelty laissa. Yhdenkin päivän työnteosta työntekijä on oikeutettu saamaan palkkaa ja perimään saataviaan.<sup>143</sup>

Työnantaja on velvollinen suorittamaan myös laittomasti työtä tehneelle työntekijälle saman palkan, kuin kaikille muillekin työntekijöille. Mikäli työnantaja ei maksa palkkoja, voi työntekijä hakea saataviaan yleisessä alioikeudessa (esimerkiksi käräjäoikeus) nostamallaan kanteella. Kanne on hänen itsensä pantava vireille. Mikäli henkilö ei kuulu ammattiliittoon, kuten yleensä on maassa luvattomasti töitä tekevien kohdalla, henkilö voi oikeusavun saamiseksi ottaa yhteyttä oikeuspalveluja tarjoaviin tahoihin.<sup>144</sup>

Sekä sosiaali- ja terveysministeriöstä<sup>145</sup>, että työ- ja elinkeinoministeriöstä<sup>146</sup> vahvistetaan mekanismeja palkkasaatavien perimiseen olevan. Haasteena on, tietävätkö maassa luvattomasti töitä tekevät oikeuksistaan. Ammattiliittoon kuuluville työntekijöille on tarjolla enemmän tu-

---

<sup>139</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö, haastattelu 17.8.2023

<sup>140</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö, haastattelu 30.8.2023

<sup>141</sup> Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, haastattelu 28.8.2023

<sup>142</sup> Rikosuhripäivystys, sähköposti 25.9.2023

<sup>143</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö, haastattelu 17.8.2023

<sup>144</sup> EMN-tutkimus 4/2016: Kolmansien maiden kansalaisten laiton työnteko Euroopan unionissa – Suomen kansallinen raportti

<sup>145</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö, haastattelu 30.8.2023

<sup>146</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö, haastattelu 17.8.2023



kea ja tietoa. Lisäksi ammattiliiton asianajaja voi edustaa liittoon kuuluvaa henkilöä yksityis-oikeudessa palkkasaatavien suhteen. Henkilö voi myös hakea palkkasaataviaan, mikäli työnantajan toiminnasta on rikostutkinta. Mikäli työnantaja on maksukyvytön, henkilö voi kääntyä palkkaturvan puoleen.

Palkkaturvajärjestelmä turvaa työntekijälle palkat ja muut työsuhdesaatavat työnantajan ollessa maksukyvytön.<sup>147</sup> Palkkaturvaa hallinnoi Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus). Palkkaturvalakiin tuli muutoksia vuoden 2023 alusta. Vakavaan työperäiseen hyväksikäyttöön liittyville saataville on jatkossa tavanomaista pidempi hakuaika. Tarkoituksena on turvata vakavan työperäisen hyväksikäytön kohteeksi joutuneen työntekijän asemaa ja parantaa hänen mahdollisuuttaan saada työsuhdesaatavansa palkkaturvana.<sup>148</sup>

Sekä maassa luvallisesti eli luvattomasti oleskelevilla on oikeus vaatia palkkojaan. Mikäli ilman oleskeluoikeutta Suomessa työskennellyt henkilö on saanut ulkomaalaislain 52 d§:n mukaisen tilapäisen oleskeluluvan (oleskelulupa laittomasti maassa oleskelleelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle), luvan voimassaoloa voidaan jatkaa siihen asti, kunnes hänelle on maksettu hänelle kuuluvat palkkasaatavat (Ulkomaalaislaki 54 § 4 momentti).

Sekä Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä että Rikosuhripäivystys voivat auttaa asiakkaitaan oikeusavustajan saamisessa ja palkkaturvan hakemisessa riippumatta siitä, onko henkilö maassa oleskeluluvalla vai ilman oleskeluoikeutta.

## 5.5. Palkkasaatavat luvattomasta työstä: Lähtömaahan palautettu henkilö

Työsopimuslain mukaan myös kotimaahan palanneella tai palautetulla henkilöllä on oikeus vaatia palkkasaataviaan, riippumatta siitä, onko henkilö tehnyt töitä Suomessa laillisesti tai laittomasti.<sup>149</sup> Työsopimuslain 11 a luvun mukaan työnantaja tai toimeksiantaja on lisäksi velvollinen maksamaan ne kustannukset, jotka aiheutuvat työntekijän palkkasaatavien lähettämisestä valtioon, johon työntekijä on palannut tai palautettu.

Sosiaali- ja terveysministeriöstä todetaan tällaisia tapauksia varten olevan lainsäädäntöä, mutta ei tietoa toteutuneista tapauksista. Ei ole myöskään selkeitä mekanismeja, joiden avulla palkkasaatavien periminen ulkomailta toimisi käytännössä. Moni yllä mainitun kaltaiseen tilanteeseen joutunut ulkomaalainen todennäköisesti joutuu hyväksymään, että palkka jää saamatta.

---

<sup>147</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö: Palkkaturvauudistus parantaa vakavan työperäisen hyväksikäytön uhrien asemaa, <https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/palkkaturvauudistus-parantaa-vakavan-tyoperaisen-hyvakskayton-uhrien-asemaa> (Viitattu 13.10.2023)

<sup>148</sup> ELY-keskus: Palkkaturvalakiin muutoksia vuoden 2023 alusta – parannuksia työperäisen hyväksikäytön uhrien asemaan ja palkkaturvaviranomaisen työkalupakkiin, <https://www.ely-keskus.fi/-/palkkaturvalakiin-muutoksia-vuoden-2023-alusta-parannuksia-ty%C3%B6per%C3%A4isen-hyv%C3%A4ksik%C3%A4yt%C3%B6n-uhrien-asemaan-ja-palkkaturvaviranomaisen-ty%C3%B6kalupakkiin> (Viitattu 12.10.2023)

<sup>149</sup> EMN-tutkimus 4/2016: Kolmansien maiden kansalaisten laitton työnteko Euroopan unionissa – Suomen kansallinen raportti

Luvattomasti töissä olleilla henkilöillä on harvoin varaa palkata lakimiestä.<sup>150</sup>

Rikosuhripäivystyksestä kerrotaan, että oikeuden määräämät korvaukset voidaan maksaa myös ulkomailla asuvalle henkilölle, mutta yleensä henkilön pitää osallistua asian käsittelyyn Suomessa. Tähän tarkoitukseen henkilölle voidaan myöntää viisumi Suomeen. Rikosprosesseissa matkakustannukset korvataan valtion varoista.<sup>151</sup>

---

<sup>150</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö, haastattelu 30.8.2023

<sup>151</sup> Rikosuhripäivystys, sähköposti 25.9.2023

## 6. Tietoa luvattomasti työskenteleville kolmansien maiden kansalaisille

Tietoa ja neuvontaa Suomessa työskenteleville ulkomaalaisille on paljon tarjolla viranomaisilla, järjestöillä sekä ammattiliitoilla. Informaatio on yleensä suunnattu kaikille ulkomaan kansalaisille, ei erityisesti kolmansien maiden kansalaisille. Tietopaketit eivät lähtökohtaisesti keskity luvattomaan työntekoon, vaan kertovat yleisesti Suomessa noudatettavista työehdoista. Niissä myös neuvotaan, kuinka työntekijän tulee toimia, jos hän joutuu hyväksikäytön kohteeksi.

Työskentely Suomessa -opas<sup>152</sup> on saatavilla 24 eri kielellä Työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivuilla. Opasta on myös tulostettuna Migrin asiakaspalvelupisteissä ja edustustoissa.<sup>153</sup>

Työskentely Suomessa-tietopaketin rinnalle on tehty myös Work Help Finland -mobiilisovellus. Sovelluksen on kehittänyt Poliisiammattikorkeakoulu sisäministeriön rahoituksella. Sovellus on tarkoitettu Suomeen tuleville ja Suomessa oleville ulkomaisille työntekijöille. Se sisältää tietoa työntekijän oikeuksista ja velvollisuuksista Suomessa. Sovelluksen kautta henkilö voi myös löytää keskeisimmät avun tarjoajat, mikäli hän epäilee joutuneensa väärin kohdeksi. Sovellus sisältää tietoa suomen lisäksi 25 eri kielellä, sekä esimerkiksi Rikosuhripäivystyksen tekemän animaatiovideon 16 eri kielellä.<sup>154</sup>

Rikosuhripäivystys on tuottanut mahdollisen työperäisen hyväksikäytön uhreille suunnatun animaation 16 kielellä.<sup>155</sup> Animaatiolla on tuhansia katselukertoja eri kielillä ja monet RIKUn asiakkaita ovat kertoneet hakeutuneensa sen nähtyään palveluun. Animaatiovideoon viitataan myös esimerkiksi Maahanmuuttoviraston verkkosivuilla.<sup>156</sup> RIKU on ollut mukana tuottamassa ihmiskaupan ja vastaavan hyväksikäytön uhreille 23 eri kielellä tuotettuja info-kortteja heidän oikeuksistaan ja käytettävissä olevista palveluista.<sup>157</sup> Kortteja jaetaan esimerkiksi työsuojelun ja poliisin toimista valvontatarkastuksissa. RIKU:n erityistukipalvelu oli mukana myös Työ- ja elinkeinoministeriön Työskentely Suomessa -oppaan laatimisessa. Lisäksi Rikosuhripäivystyksellä on vuosina 2021-2023 ollut kesäisin erillinen neuvontapalvelu kausityöntekijöille.<sup>158</sup>

---

<sup>152</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö: Työskentely Suomessa, <https://tem.fi/tyoskentely-suomessa> (Viitattu 13.10.2023)

<sup>153</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö, haastattelu 17.8.2023

<sup>154</sup> Sisäministeriö: Work Help Finland -sovellus, <https://intermin.fi/work-help-finland-sovellus> (Viitattu 13.10.2023)

<sup>155</sup> Rikosuhripäivystys: Työvoiman hyväksikäyttö, <https://www.riku.fi/erilaisia-rikoksia/tyovoiman-hyvakskaytto/> (Viitattu 13.10.2023)

<sup>156</sup> Maahanmuuttovirasto: Ongelmia työsuhteessasi?, <https://migri.fi/ongelmia-tyosuhteessasi> (Viitattu 14.11.2023)

<sup>157</sup> Rikosuhripäivystys: Palveluesitteet eri kielillä, <https://www.riku.fi/oppaat-ja-ohjeet/palveluesitteet-eri-kielilla/> (Viitattu 13.10.2023)

<sup>158</sup> Rikosuhripäivystys, sähköposti 25.9.2023

Maahanmuuttovirasto antaa oleskeluluvan hakijoille tietoa heidän työnteko-oikeudestaan lupapäätöksen yhteydessä. Migrin verkkosivuilla löytyy tietoa eri oleskelulupatyyppeiden sisältämästä työnteko-oikeudesta suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi.<sup>159</sup> Verkkosivuille on myös koottu erikseen tietoa Ukrainan kansalaisille. Työnantajat voivat tarkistaa työntekijän tai työnhakijan työnteko-oikeuden Migrin Työntajien neuvonta -palvelusta joko puhelimitse tai sähköpostilla. Myös työntekijä itse voi olla sähköpostitse yhteydessä Maahanmuuttovirastoon, mikäli hän ei ole varma työnteko-oikeudestaan.<sup>160</sup> Lisäksi Migrin verkkosivuilla on tietoa työntekijälle, joka epäilee työnantajansa syyllistyvän hyväksikäyttöön.<sup>161</sup>

Työsuojeluviranomainen antaa tietoa ulkomaisille työntekijöille valvontatarkastusten yhteydessä. Tapauskohtaisesti työsuojeluviranomainen on jakanut työntekijöille myös Migrin esitetä työnantajan moitittavaan menettelyyn liittyen.<sup>162</sup> Työsuojeluhallinnon opas ”Ulkomaalaisena työntekijänä Suomessa” on saatavilla työsuojeluhallinnon verkkosivuilla 18 eri kielellä.<sup>163</sup>

Verohallinto käynnisti 2021 marraskuussa Happy Taxpayer -nimellä kulkevan viestintäkokonaisuuden, jossa kerrotaan verorahojen käytöstä nuorille ja maahanmuuttajille ymmärrettävällä tavalla.<sup>164</sup> Verohallinnon verkkosivuilla on tietoa työn verotuksesta useilla eri kielillä. Tilapäistä suojelua saaville Ukrainan kansalaisille on erillinen tietopaketti.<sup>165 166</sup>

Myös ammattiliitoilla sekä ammattiliittojen keskusjärjestöillä on palveluja sekä tietoa verkkosivullaan useilla kielillä. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön ylläpitämä verkkosivusto Työelämänpelisäännöt.fi tarjoaa perustietoa suomalaisesta työelämästä laajalla kielivalikoimalla. Työelämän ABC -tietopaketti kertoo työelämän pelisäännöistä suomeksi, englanniksi, ruotsiksi, ukrainaksi ja venäjäksi. Lisäksi perustiedot suomalaisesta työelämästä on palvelussa tarjolla tiiviissä muodossa 18 muulla kielellä. SAK:n maksuton työsuhdeneuvonta on suunnattu erityisesti nuorille sekä ulkomaalaistaustaisille työntekijöille. Palvelu on tarjolla suomeksi ja englanniksi joko puhelimitse tai sähköpostin välityksellä.<sup>167</sup>

---

<sup>159</sup> Maahanmuuttovirasto: Työnteko Suomessa, <https://migri.fi/tyonteko-suomessa> (Viitattu 10.10.2023)

<sup>160</sup> Maahanmuuttovirasto, haastattelu 23.8.2023

<sup>161</sup> Maahanmuuttovirasto: Työnantajan merkittävä laiminlyönti tai hyväksikäyttö, <https://migri.fi/tyonantajan-merkittava-laiminlyonti-tai-hyvakskaytto> (Viitattu 10.10.2023)

<sup>162</sup> Aluehallintovirasto, haastattelu 24.8.2023

<sup>163</sup> Työsuojeluhallinto: <https://www.tyosuojelu.fi/tietoa-meista/julkaisut/oppaat/ulkomaalaisena-tyontekijana-suomessa> (Viitattu 10.10.2023)

<sup>164</sup> Verohallinto: Hankkeet ja valvonta 2022 - Harmaa talous & talousrikollisuus, <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/hankkeet-ja-valvonta/hankkeet-ja-valvonta-2022/> (Viitattu 8.11.2023)

<sup>165</sup> Verohallinto: Tilapäistä suojelua saavat - Ukrainasta saapuneet, <https://www.vero.fi/henkilöasiakkaat/verokortti-ja-veroilmoitus/ulkomailta-suomeen/toihin-suomeen/tilap%C3%A4ist%C3%A4-suojelua-saavat---ukrainasta-saapuneet/> (Viitattu 8.11.2023)

<sup>166</sup> Verohallinto sähköposti 8.11.2023

<sup>167</sup> SAK: Mistä apua? - Työelämän pelisäännöt, <https://tyoelamanpelisaannot.fi/fi/mista-apua/> (Viitattu 11.1.2024)

## 6.1. Tiedotuksen haasteita

Runsaasti saatavilla olevasta tiedosta huolimatta työ- ja elinkeinoministeriössä tiedostetaan, että luvattomasti työtä tekeviä ulkomaalaisia on vaikea tavoittaa, etenkin jos he ovat maassa ilman oleskeluoikeutta. Viranomaiset ja järjestöt jakavat tietoa esimerkiksi työperäisestä hyväksikäytöstä, mutta tieto ei välttämättä saavuta kaikkia kolmansien maiden kansalaisia, muun muassa puutteellisen kielitaidon takia.<sup>168</sup>

Sosiaali- ja terveysministeriöstä todetaan, että ulkomaalaisilla työntekijöillä on usein epätietoisuutta siitä, mitä oikeuksia heillä on ja mitkä heidän työehtonsa ovat. Tämä johtuu esimerkiksi siitä, että vain joitain työehtosopimuksia on käännetty eri kielille. Monet työehtosopimukset ovat vain suomeksi. Sosiaali- ja terveysministeriö on aiemmin kohdentanut tiedottamista enemmän työnantajille. Nykyisin STM järjestää tilaisuuksia yhdessä muun muassa kansalaisjärjestöjen kanssa nimenomaan maahanmuuttajille ja ulkomaisille työntekijöille. Työnteke itsessään on monille Suomessa asuville tai Suomeen tuleville työntekijöille ensisijaisen tärkeää. Työnteke-oikeuden voidaan kokea olevan toissijainen asia. Työsuojeluviranomaisen kaksoisrooli on myös haasteellinen: viranomaisen tulisi luoda työntekijään luottamuksellinen suhde, mutta samalla tarkistaa työnteke-oikeus.<sup>169</sup>

Myös ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä todetaan, että tiedotusta on paljonkin, mutta haasteena on, saavuttaako tieto kaikkia ja omaksuvatko he sen. Ukrainalaisille tiedottamiseen on panostettu erityisesti, koska auttamisjärjestelmässä tiedostettiin kyseisen ryhmän voivan potentiaalisesti joutua hyväksikäytön uhriksi. Haasteena mainitaan myös, että monet kolmansien maiden kansalaiset eivät aina luota viranomaisiin, ja omassa yhteisössä voi liikkua virheellistä tietoa. Tieto jostain tapahtumasta voi levitä yhteisöissä nopeasti. Virheellisiä käsityksiä voi olla vaikea oikaista. Samalla tämä lisää epäluottamusta viranomaisiin. Viranomaisten tulisi olla läsnä niillä kanavilla, missä ihmiset vaihtavat tietoa. Esimerkiksi viranomaisten tulisi olla koko ajan läsnä sosiaalisessa mediassa oikomassa vääriä käsityksiä.<sup>170</sup>

Poliisiammattikorkeakoulusta korostetaan, että on myös Suomen viranomaisen haaste, että asiakkaan kieltä ja kulttuuria ei ymmärretä, eikä tietoa saada asiakkaalle hänen ymmärtämälleen kielellä.<sup>171</sup>

---

<sup>168</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö, haastattelu 17.8.2023

<sup>169</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö, haastattelu 30.8.2023

<sup>170</sup> Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, haastattelu 28.8.2023

<sup>171</sup> Poliisiammattikorkeakoulu, haastattelu 11.9.2023

## 7. Johtopäätökset

Vuoden 2016 EMN-tutkimus koskien kolmansien maiden kansalaisten luvattonta työskentelyä osoitti, että työnteko Suomessa on kattavasti säänneltyä, minkä vuoksi luvaton työ Suomessa on melko marginaalinen ilmiö. Tutkimus nosti esille myös, että tuolloin luvattomaan työhön liittyviä vakavia lieveilmiöitä kuten ihmiskauppaa ja työperäistä hyväksikäyttöä ei tunnustettu riittävästi. Voidaan kuitenkin katsoa, että tilanteen korjaamiseksi on tehty paljon viime vuosina. Tietoisuus ihmiskaupan ja työperäisen hyväksikäytön kaltaisista ilmiöistä on lisääntynyt merkittävästi, etenkin viranomaisten keskuudessa. Tällä on ollut myös positiivinen vaikutus myös kolmansien maiden kansalaisten luvattoman työnteon ennaltaehkäisyyn.

Useat vastaajista raportoivat, että viranomaisten tiedonvaihtoon on panostettu ja sidosryhmien välillä kulkevan tiedon määrä on lisääntynyt huomattavasti viime vuosina. Sisäministeriön rahoittamat moniviranomaishankkeet (MoVi) ovat olleet avainasemassa tässä kehityksessä. Tietojenvaihtoa maahanmuuttohallinnon ja työsuojeluhallinnon välillä on päivitetty ja laajennettu. Lisäksi verohallinnon harmaan talouden ja talousrikollisuuden yksikön velvoitteidenhoitoraportit ja muut analyysit ovat tuottaneet paljon uutta tietoa luvattomasta työnteosta Suomessa.

Vuoden 2017 jälkeen voimaan tulleet lakimuutokset ovat huomattavasti parantaneet luvattoman työnteon valvontaa. Vuonna 2021 lisättiin uusia sanktioita työnantajille, jotka ovat hyväksikäyttäneet työntekijöitä. Samaan aikaan hyväksikäytön uhrien laillista asemaa parannettiin. Vuonna 2023 tehtiin lainsäädännöllisiä muutoksia työnantajan ja toimeksisaajan välisen vastuunjaon selkeyttämiseksi. Lisäksi tehtiin muita selvennyksiä ulkomaisen työvoiman käytön valvontaan. Lisäksi päivitetyllä lainsäädännöllä on parannettu Suomessa työskentelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeuksia ja annettu lisäturvaa työvoiman hyväksikäyttöä vastaan.

Vuodesta 2017 lähtien lakimuutoksilla on myös laajennettu työsuojelutarkastajien tiedonsaantioikeuksia, mikä on helpottanut luottamuksellisten tietojen saantia ja edistänyt tarkastajien välistä tietojenvaihtoa. Työsuojeluviranomaisten resursseja on yleisesti lisätty, millä on ollut merkittävä vaikutus laittoman työnteon havaitsemiseen Suomessa.

EMN:n vuonna 2016 tekemässä luvattonta työntekoa koskevassa tutkimuksessa todettiin, että Suomessa on kattava lainsäädäntö ja tehokkaat välineet työnantajien valvomiseksi ja seuraamusten määräämiseksi heille. Työnantajasanktiodirektiivi oli jo saatettu osaksi Suomen lainsäädäntöä. Useimmat direktiivin säännökset sisältyivät voimassa olevaan lainsäädäntöön. Direktiivin mahdollistamista taloudellisista seuraamuksista työnantajalle, joka on palkannut säännösten vastaisesti maassa oleskelevan kolmannen maan kansalaisen, säädettiin työsopimuslaissa. Maahanmuuttovirasto on tämän tutkimuksen raportointijakson aikana ryhtynyt aktiivisesti määräämään näitä seuraamuksia.

---

Joitakin haasteita havaittiin edelleen, kuten vaikeudet tavoittaa ulkomaalaisia työntekijöitä, erityisesti niitä, jotka oleskelevat Suomessa ilman laillista statusta. Kuten EMN:n vuoden 2016 tutkimuksessa mainittiin, riittämättömän kielitaidon vuoksi he eivät välttämättä löydä oikeaa tietoa eivätkä ymmärrä oikeuksiaan. Etenkin säännösten vastaisesti Suomessa oleskelevat ovat haluttomia ottamaan yhteyttä viranomaisiin, koska he pelkäävät toimeentulonsa ja maassa pysymisen puolesta.

Vuoden 2016 tutkimuksessa mainittiin, että tarvitaan matalan kynnyksen palvelua, johon työntekijät voisivat helposti ottaa yhteyttä saadakseen tietoa yleisistä työehdoista ja työnteko-oikeudesta. Vaikka sama ongelma on olemassa edelleen, julkiset aloitteet, kuten Work Help Finland -sovellus, ovat tuottaneet positiivisia tuloksia ulkomaalaisten työntekijöiden oikeuksia koskevan tiedon levittämisessä. Mobiilisovellukset näyttävät tavoittavan maahanmuuttajayhteisöt paremmin kuin perinteiset verkkoportaalit.

Tutkimuksesta käy ilmi, että Suomessa työskenteleville ulkomaalaisille suunnattua tietoa ja neuvontaa on laajalti saatavilla viranomaisilta, kansalaisjärjestöiltä ja ammattiliitoilta. Tietoa tarjotaan eri kielillä ja eri kanavien, kuten mobiilisovellusten, kautta. Viranomaiset ja järjestöt myöntävät, että laittomassa työssä olevien kolmansien maiden kansalaisten tavoittamisessa on edelleen haasteita, etenkin jos he ovat Suomessa ilman oleskeluoikeutta. Vaikka tieto tavoitaisi heidät, luvattomasti työskentelevät kolmansien maiden kansalaiset saattavat pelätä seurauksia, jos he ilmoittavat tilanteestaan viranomaisille. Jos työnantajan laitton toiminta paljastuu, työntekijät saattavat jäädä ilman palkkaa tai he voivat pelätä oman oleskeluasemansa puolesta Suomessa.

Työntekijöillä on keinoja tehdä valituksia työnantajista ja vaatia maksamattomia palkkoja, mutta viranomaiset ovat epävarmoja siitä, toimivatko nämä käytännössä. Viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen olisi aktiivisesti jaettava oikeaa tietoa sosiaalisessa mediassa. Väärät tiedot voivat levitä nopeasti maahanmuuttajien seuraamissa sosiaalisen median kanavissa. Luottamuksen rakentaminen maahanmuuttajayhteisöjen kanssa on ollut hidas ja herkkä prosessi.

Työsuojeluviranomaiset ilmoittivat, että yksi merkittävä muutos vuodesta 2017 on ollut ukrainalaisten aseman muuttuminen. Vaikka he muodostivat suurimman ryhmän, jonka todettiin työskentelevän luvattomasti Suomessa, tilapäistä suojelua koskevan direktiivin soveltaminen antoi kaikille oikeuden tehdä työtä, mikä poisti ongelman lähes kokonaan. Tämän seurauksena työnteko-oikeudettomien määrä väheni vuodesta 2021, jolloin työnteko-oikeudettomia työntekijöitä tavattiin vielä noin joka viidennellä tarkastuksella. Ennen tilapäistä suojelua erityisesti rakennusalalla havaittiin paljon Virosta lähetettyjä ukrainalaisia, joilla ei ollut työnteko-oikeutta Suomessa. Ukrainalaisten tulo vuonna 2022 tunnustettiin myös tuottamalla ukrainankielisiä asiakirjoja työntekijöiden oikeuksista.

---

COVID-19-pandemian aikana Suomen rajavartiolaitos raportoi ja paljasti paljon luvattonta työntekeä sisäraajatarkastusten vuoksi. Tämä lisäsi huomattavasti yleistä ymmärrystä ilmiöstä ja antoi tietoa kolmansien maiden kansalaisten liikkumisesta jäsenvaltioiden välillä.

Tilanne on samankaltainen kuin EMN:n vuoden 2016 tutkimuksen laatimisajankohtana, mutta kolmansien maiden kansalaisten luvattoman työnteon estämiseksi ja tunnistamiseksi Suomessa on edistytty merkittävästi. Lisääntynyt tietoisuus työvoiman hyväksikäytöstä ja ihmiskaupasta sekä muutokset liiketoimintamalleissa, kuten alustataloudessa, ovat saaneet Suomen viranomaiset sopeutumaan ja tehostamaan yhteistyötä sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Kolmansien maiden kansalaisten luvaton työllistäminen on Suomessa edelleen suhteellisen pieni mutta kasvava ilmiö, joka liittyy suoraan laajempiin ilmiöihin, kuten harmaaseen talouteen ja ihmiskauppaan, joita Suomen viranomaiset ovat pitäneet vakavina ongelmina ja jotka ovat nykyisen hallituksen politiikan painopisteitä.

---



## 8. Lähteet

### Viranomaishaastattelut ja sähköpostit

- Työ- ja elinkeinoministeriö, haastattelu 17.8.2023
- Aluehallintovirasto, haastattelu 24.8.2023
- Aluehallintovirasto, sähköposti 1.11.2023
- Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, haastattelu 28.8.2023
- Verohallinto, haastattelu 29.9.2023
- Verohallinto, sähköposti, 8.11.2023
- Sosiaali- ja terveysministeriö, haastattelu 30.8.2023
- Maahanmuuttovirasto, haastattelu 23.8.2023
- Poliisiammattikorkeakoulu, haastattelu 11.9.2023
- Poliisihallitus, haastattelu 27.9.2023
- Poliisihallitus, sähköposti 16.11.2023
- Rikosuhripäivystys, sähköposti 25.9.2023

### Lainsäädäntö ja hallituksen esitykset

- Työsopimuslaki (55/2001)
- Ulkomaalaislaki (301/2004)
- Hallituksen esitys HE 253/2020
- Laki luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta (487/2021)
- Laki ulkomaalaislain muuttamisesta (554/2021)
- Hallituksen esitys HE 114/2022
- Hallituksen esitys HE 207/2022

### Kirjalliset lähteet

ELY-keskus: Palkkaturvalakiin muutoksia vuoden 2023 alusta – parannuksia työperäisen hyväksikäytön uhrien asemaan ja palkkaturvaviranomaisen työkalupakkiin, <https://www.ely-keskus.fi/-/palkkaturvalakiin-muutoksia-vuoden-2023-alusta-parannuksia-ty%C3%B6per%C3%A4isen-hyv%C3%A4ksik%C3%A4yt%C3%B6n-uhrien-asemaan-ja-palkkaturvaviranomaisen-ty%C3%B6kalupakkiin> (Viitattu 12.10.2023)

Euroopan muuttoliikeverkosto, EMN-tutkimus 4/2016: Kolmansien maiden kansalaisten laitton työnteko Euroopan unionissa – Suomen kansallinen raportti (EN/FI), [https://emn.fi/wp-content/uploads/EMN\\_Illegal\\_employment\\_2017\\_EN\\_FI\\_Final.pdf](https://emn.fi/wp-content/uploads/EMN_Illegal_employment_2017_EN_FI_Final.pdf) (viitattu 10.10.20123)

Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta EU:ssa, <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/eu-fight-against-crime/> (Viitattu 11.1.2024)

---

Maahanmuuttovirasto: <https://migri.fi/tyonteko-suomessa> (Viitattu 10.10.2023)

Maahanmuuttovirasto: Luvan peruuttaminen, <https://migri.fi/luvan-peruuttaminen> (Viitattu 14.11.2023)

Maahanmuuttovirasto: Ongelmia työsuhteessasi?, <https://migri.fi/ongelmia-tyosuhteessasi> (Viitattu 14.11.2023)

Oikeusministeriö, Suomi torjuu ihmiskauppaa: Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma, Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2021:15, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163078> (Viitattu 28.9.2023)

Poliisi, Säännösten vastaisen maassa oleskelun vuosikatsaus 2022 Viranomaisten sisämaassa ja sisärajoilla havaitsemat tapaukset vuosina 2018–2022

Poliisi 10.6.2022, Uusi yhteistoimintamalli ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäytön torjuntaan ja valvontaan, <https://polamk.fi/-/uusi-yhteistoimintamalli-ulkomaalaisen-tyovoiman-hyvaksikayton-torjuntaan-ja-valvontaan> (Viitattu 25.9.2023)

Poliisiammattikorkeakoulu, Matalat kynnykset on helpointa ylittää” Työperäisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan torjunta moniviranomaistoiminnassa, Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 142, [https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/754541/POLAMK\\_Raportteja\\_142\\_verkkojulkaisu.pdf](https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/754541/POLAMK_Raportteja_142_verkkojulkaisu.pdf) (Viitattu 26.9.2023)

Poliisiammattikorkeakoulu, Selvitys tietojenvaihdon ja analyysitoiminnan katvealueista työperäisen maahanmuuton valvonnan moniviranomaisyhteistyössä, Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 139, [https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/507062/POLAMK\\_raportti\\_139.pdf](https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/507062/POLAMK_raportti_139.pdf) (Viitattu 26.09.2023)

Rakentaja-lehti 26.4.2021, Sisärajavaalvonta johdattaa luvattomien työntekijöiden jäljille, <https://rakennusliitto.fi/rakentaja/sisarajavaalvonta-johdattaa-luvattomien-tyontekijoiden-jaljille/> (Viitattu 8.1.2024)

Rikosuhripäivystys, Neuvontapalvelu kausityöntekijöille, <https://www.riku.fi/seasonalwork/%C2%A0> (Viitattu 18.9.2023)

Rikosuhripäivystys: Työvoiman hyväksikäyttö, <https://www.riku.fi/erilaisia-rikoksia/tyovoiman-hyvaksikaytto/> (Viitattu 13.10.2023)

---

Rikosuhripäivystys: Palveluesitteet eri kielillä, <https://www.riku.fi/oppaat-ja-ohjeet/palveluesitteet-eri-kielilla/> (Viitattu 13.10.2023)

SAK: Mistä apua? - Työelämän pelisäännöt, <https://tyoelamanpelisaannot.fi/fi/mista-apua/> (Viitattu 11.1.2024)

Sisäministeriö, Sisäministeriön julkaisuja 2021:9, Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma vuosille 2021–2024 – pois varjoyhteiskunnasta, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163072> (Viitattu 28.9.2023)

Sisäministeriö 18.9.2023, Maahantulosäännösten kiertämistä koskevaan sääntelyyn valmistellaan muutoksia, <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/maahantulosaannosten-kiertamista-koskevaan-saantelyyn-valmistellaan-muutoksia> (Viitattu 28.9.2023)

Sisäministeriö: Work Help Finland -sovellus, <https://intermin.fi/work-help-finland-sovellus> (Viitattu 13.10.2023)

Työ- ja elinkeinoministeriö 13.9.2023, Hyväksikäyttö kitkettävä työmarkkinoilta – toimenpideohjelma valmisteluun, <https://tem.fi/-/hyvaksikaytto-kitkettava-tyomarkkinoilta-toimenpideohjelma-valmisteluun> (Viitattu 29.9.2023)

Työ- ja elinkeinoministeriö 17.6.2021, Ulkomaalaislain uudistukset ehkäisevät ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä ja parantavat uhrin asemaa, <https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/ulkomaalaislain-uudistukset-ehkaisevat-ulkomaisen-tyovoiman-hyvaksikayttoa-ja-parantavat-uhrin-asemaa-tyo-ja-elinkeinoministerio-> (Viitattu 13.9.2023)

Työ- ja elinkeinoministeriö 25.8.2022, Hallituksen esitys ulkomaalaislain muutoksista sujuvoittaisi työperäistä maahanmuuttoa, <https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/hallituksen-esitys-ulkomaalaislain-muutoksista-sujuvoittaisi-tyoperaista-maahanmuuttoa> (Viitattu 13.9.2023)

Työ- ja elinkeinoministeriö 3.1.2022, Neuvottelukunta vahvistaa ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisemisessä tarpeellista laajaa yhteistyötä, <https://vm.fi/-/1410877/neuvottelukunta-vahvistaa-ulkomaisen-tyovoiman-hyvaksikayton-ehkaisemisessa-tarpeellista-laajaa-yhteistyota> (Viitattu 13.9.2023)

Työ- ja elinkeinoministeriö, Työskentely Suomessa, <https://tem.fi/tyoskentely-suomessa> (Viitattu 18.9.2023)

---

Työ- ja elinkeinoministeriö 8.9.2023, Työperusteinen oleskelulupa sidotaan vahvemmin työhön – valmistelu käynnistyy, <https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/tyoperusteinen-oleskelulupa-sidotaan-vahvemmin-tyohon-valmistelu-kaynnistyy> (Viitattu 28.9.2023)

Työ- ja elinkeinoministeriö 5.9.2023, Valmistelu käynnistyy: työntekijän oleskeluluvalle asetetaan tuloaraja, <https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/valmistelu-kaynnistyy-tyontekijan-oleskeluluvalle-asetetaan-tuloaraja> (Viitattu 28.9.2023)

Työ- ja elinkeinoministeriö 13.9.2023, Hyväksikäyttö kitkettävä työmarkkinoilta – toimenpiteohjelma valmisteluun, <https://tem.fi/-/hyvaksikaytto-kitkettava-tyomarkkinoilta-toimenpiteohjelma-valmisteluun>

Työ- ja elinkeinoministeriö: Usein kysytyjä kysymyksiä TE-palvelut 2024 -uudistuksesta, <https://tem.fi/kysymyksiä-ja-vastauksia-te-palvelut-2024-uudistuksesta> (Viitattu 30.10.2023)

Työ- ja elinkeinoministeriö, Ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisy - Viranomaistyön tuen tarpeet ja tietokatveet, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:2, [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163728/TEM\\_2022\\_2.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163728/TEM_2022_2.pdf) (Viitattu 20.9.2023)

Työ- ja elinkeinoministeriö: Palkkaturvauudistus parantaa vakavan työperäisen hyväksikäytön uhrien asemaa, <https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/palkkaturvauudistus-parantaa-vakavan-tyoperaisen-hyvaksikayton-uhrien-asemaa> (Viitattu 13.10.2023)

Työ- ja elinkeinoministeriö, Alueellinen resilienssi ja työperusteinen maahanmuutto: Kasvi-huoneteollisuuden ulkomainen työvoima Närpiön seudulla, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2023:5, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-609-3> (Viitattu 5.10.2023)

Työ- ja elinkeinoministeriö: Työskentely Suomessa, <https://tem.fi/tyoskentely-suomessa> (Viitattu 13.10.2023)

Työsuojeluhallinto: <https://www.tyosuojelu.fi/tietoa-meista/julkaisut/oppaat/ulkomaalaisena-tyontekijana-suomessa> (Viitattu 10.10.2023)

Työsuojeluhallinto, Työsuojeluhallinnon vuosikertomus 2021, Työsuojeluhallinnon julkaisuja 2/2022, [https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016570/TSH\\_vuosikertomus2021.pdf/522e1978-7de9-ed3c-4408-2c0f772c7d1e/TSH\\_vuosikertomus2021.pdf?t=1672132040114](https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016570/TSH_vuosikertomus2021.pdf/522e1978-7de9-ed3c-4408-2c0f772c7d1e/TSH_vuosikertomus2021.pdf?t=1672132040114) (Viitattu 26.09.2023)

---

Työsuojeluhallinto, Ulkomaalaislain muutokset koskien työnantajan velvollisuuksia, Työsuojeluhallinnon työpaikkatiedote 2/2023, [https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016659/Tyopaikkatiedote\\_02\\_2023\\_ulkomaalaislaki\\_muutokset\\_FI.pdf/e5ee4666-822c-ed94-9677-59fdc9748760/Tyopaikkatiedote\\_02\\_2023\\_ulkomaalaislaki\\_muutokset\\_FI.pdf?t=1698653962662](https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016659/Tyopaikkatiedote_02_2023_ulkomaalaislaki_muutokset_FI.pdf/e5ee4666-822c-ed94-9677-59fdc9748760/Tyopaikkatiedote_02_2023_ulkomaalaislaki_muutokset_FI.pdf?t=1698653962662) (Viitattu 31.10.2023)

Työsuojeluhallinto, Ulkomaisen työvoiman käytön valvonta vuonna 2021, Työsuojeluhallinnon julkaisuja 3/2022, [https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH\\_raportti\\_Ulkomaisen\\_tyovoiman\\_kayton\\_valvonta\\_vuonna\\_2021.pdf/0a75fdac-41f7-f0ff-09c3-93ee551e697e/TSH\\_raportti\\_Ulkomaisen\\_tyovoiman\\_kayton\\_valvonta\\_vuonna\\_2021.pdf?t=1654005224773](https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH_raportti_Ulkomaisen_tyovoiman_kayton_valvonta_vuonna_2021.pdf/0a75fdac-41f7-f0ff-09c3-93ee551e697e/TSH_raportti_Ulkomaisen_tyovoiman_kayton_valvonta_vuonna_2021.pdf?t=1654005224773) (Viitattu 22.9.2023)

Työsuojeluhallinto, Ulkomaisen työvoiman käytön valvonta vuonna 2022, Työsuojeluhallinnon julkaisuja 5/2023, [https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH\\_Raportti\\_Ulkovalvonta2022.pdf/e46f98da-8122-f82c-8edc-a855b5100ed3/TSH\\_Raportti\\_Ulkovalvonta2022.pdf?t=1687188917852](https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/TSH_Raportti_Ulkovalvonta2022.pdf/e46f98da-8122-f82c-8edc-a855b5100ed3/TSH_Raportti_Ulkovalvonta2022.pdf?t=1687188917852) (Viitattu 22.9.2023)

Valtioneuvosto, Vahva ja välittävä Suomi - Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma, <https://valtioneuvosto.fi/hallitukset/hallitusohjelma#/> (Viitattu 19.9.2023)

Verohallinto, Action Plan 2020-2023 - Harmaa talous & talousrikollisuus, <https://www.vero.fi/en/grey-economy-crime/prevention/torjuntaohjelma/> (Viitattu 28.9.2023)

Verohallinto, Harmaa talous & talousrikollisuus, <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/ilmi%C3%B6t/ulkomainen-ty%C3%B6voima/> (Viitattu 21.09.2023)

Verohallinto 28.1.2022, Verohallinto tarkistaa EU- tai ETA-alueen ulkopuolelta Suomeen töihin saapuvan työntekijän työskentelyoikeuden 1.2.2022 lähtien, <https://vero.fi/tietoa-verohallinnosta/uutishuone/uutiset/uutiset/2022/verohallinto-tarkistaa-eu-eta-alueen-ulkopuolelta-tulevan-ty%C3%B6skentelyoikeuden-010222-l%C3%A4htien/> (Viitattu 25.9.2023)

Verohallinto, Harmaa talous & talousrikollisuus, Ulkomaisen työvoiman valvonnan haasteet Verohallinnon näkökulmasta, <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/ajankohtaista/> (Viitattu 8.1.2024)

Verohallinto, Hankkeet ja valvonta 2022 - Harmaa talous & talousrikollisuus, <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/hankkeet-ja-valvonta/hankkeet-ja-valvonta-2022/> (Viitattu 8.11.2023)

---

Verohallinto, Tilapäistä suojelua saavat - Ukrainasta saapuneet, [https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/verokortti-ja-veroilmoitus/ulkomailta\\_suomeen/toihin\\_suomeen/tilap%C3%A4ist%C3%A4-suojelua-saavat---ukrainasta-saapuneet/](https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/verokortti-ja-veroilmoitus/ulkomailta_suomeen/toihin_suomeen/tilap%C3%A4ist%C3%A4-suojelua-saavat---ukrainasta-saapuneet/) (Viitattu 8.11.2023)

Verohallinto, Ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyvät velvoitteidenhoidon riskit Työnantajat ja heidän työntekijänsä Selvitys 4/2021, [https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/laajuus/kuvat-videot-ja-tiedostot/2021\\_04-ulkomaisen-ty%C3%B6voiman-k%C3%A4ytt%C3%B6n-liittyv%C3%A4t-velvoitteidenhoidon-riskit.pdf](https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/laajuus/kuvat-videot-ja-tiedostot/2021_04-ulkomaisen-ty%C3%B6voiman-k%C3%A4ytt%C3%B6n-liittyv%C3%A4t-velvoitteidenhoidon-riskit.pdf) (Viitattu 6.10.2023)

Verohallinto, Tilannekuva - Harmaa talous & talousrikollisuus (vero.fi), <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/ilmi%C3%B6t/tilannekuva/> (Viitattu 6.10.2023)

Verohallinto, Usein kysytyt kysymykset - Happy Taxpayer, <https://happytaxpayer.com/fi/ukk/> (Viitattu 6.10.2023)

Verohallinto, Harmaan talous & talousrikollisuus, Valuviat veronumerorekisterissä, <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/hankkeet-ja-valvonta/> (Viitattu 6.10.2023)

---



**Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN)**

Maahanmuuttovirasto  
PL 10  
00086 Maahanmuuttovirasto

0295 430 431  
emn@migri.fi

[www.emn.fi](http://www.emn.fi)  
[ec.europa.eu/emn](http://ec.europa.eu/emn)

**European Migration Network (EMN)**

Finnish Immigration Service  
P.O. BOX 10  
FIN-00086 Finnish Immigration Service

+358 (0) 295 430 431  
emn@migri.fi

[www.emn.fi](http://www.emn.fi)  
[ec.europa.eu/emn](http://ec.europa.eu/emn)