



Kimmo Kuukasjärvi, Saana Rikkilä, Terhi Kankaanranta

Selvitys tietojenvaihdon ja analyysi- toiminnan katvealueista työperäisen maahanmuuton valvonnan moniviranomaisyhteistyössä

Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 139



Sisäministeriö
Inrikesministeriet



SELVITYS TIETOJENVAIHDON JA ANALYYSITOIMINNAN KATVEALUEISTA TYÖPERÄISEN MAAHANMUUTON VALVONNAN MONIVIRANOMAISYHTEISTYÖSSÄ

Kimmo Kuukasjärvi, Saana Rikkilä, Terhi Kankaanranta

Poliisiammattikorkeakoulu
Tampere, 2021

Kimmo Kuukasjärvi, Saana Rikkilä, Terhi Kankaanranta
SELVITYS TIETOJENVAIHDON JA ANALYYSITOIMINNAN
KATVEALUEISTA TYÖPERÄISEN MAAHANMUUTON
VALVONNAN MONIVIRANOMAISYHTEISTYÖSSÄ

Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 139
ISBN 978-951-815-398-9
ISSN 1797-5743

Grano Oy 2021

ESIPUHE

Selvitys muodostaa Poliisiammattikorkeakoulussa vuonna 2021 toteutetun *Selvitys tietojenvaihdon ja analyysitoiminnan katvealueista työperäisen maahanmuuton valvonnan moniviranomaisyhteistyössä* -hankkeen loppuraportin. Hankkeen rahoitti sisäministeriö.

Lämpimät kiitokset rakentavista ja asiantuntevista kommentteista ohjausryhmän jäsenille ja varajäsenille. Lisäksi kiitämme kaikkia lomakekyselyyn vastanneita, jotka siten toivat asiantuntemuksensa hankkeen käyttöön.

Tampereella elokuussa 2021

Tekijät

TIIVISTELMÄ

Tässä selvityksessä tuotettiin kokonaiskuva viranomaisten tietojenvaihtoa sääntelevästä voimassa olevasta lainsäädännöstä ja tarkasteltiin analysoidun viranomaistiedon jakamisen haasteita ja mahdollisia katvealueita työperäiseen maahanmuuttoon liittyvien väärinkäytösten torjumiseksi. Lisäksi kartoitettiin mahdollisia lainsäädännön muutostarpeita sekä vaihtoehtoisia toteuttamistapoja suorittaa valvontaa ja analyysitoimintaa.

Selvitys pohjautuu ajantasaisen lainsäädännön lisäksi keskeisiltä viranomaisilta kyselylomakkeella kerättyyn aineistoon. Kyselylomake sisälsi kysymyksiä työperäisen maahanmuuton valvontatoimintaan sovellettavasta keskeisestä lainsäädännöstä ja viranomaisen toimintaa määrittävästä sisäisestä ohjeistuksesta; lainsäädännöllisistä ongelmakohtista, jotka hankaloittavat tai estävät tarkoituksenmukaista tietojenvaihtoa sekä analyysitoimintaa eri viranomaisten välillä; sekä eri viranomaisten käytössä olevista tietojärjestelmistä ja -varannoista, joita hyödynnetään työperäisen maahanmuuton valvonnassa.

Selvityksen perusteella nykyinen lainsäädäntö näyttää olevan 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.

Moniviranomaisyhteistyö koetaan tärkeäksi useasta eri syystä. Tiedon jakamisen osalta toivottiin, että sekä yksittäisen tärkeäksi koetun, mutta myös niin sanotun massatiedon jakamiselle olisi oltava viranomaisyhteistyöverkosto tai -rakenne. Verkoston tai rakenteen tulisi mahdollistaa myös sellaisen yleisluonteisen asian ja tiedon jakaminen, joka ei sisällä salassa pidettävää tietoa, joka lähtökohtaisesti voisi rajata tai rajaavat tiedon käytettävyyttä ja avoimuutta. Verkoston avulla olisi mahdollista myös muodostaa yhtenäinen tilannekuva työperäisen maahanmuuton valvonnasta ja tiedottaa ajantasaisesti. Kaiken kaikkiaan kattavampi yhteistoiminta ja organisaatioiden välinen vuorovaikutus koettiin tärkeäksi.

Tulosten perusteella viranomaisten tekemä analyysitoiminta on kirjavaa ja voi nojata yksittäisten virkamiesten kykyihin tai näkemyksiin. Laajojen valtakunnallisten ja kansainvälisiä yhteyksiä omaavien ilmiöiden, kuten työperäisen hyväksikäytön ympärillä, viranomaisen tuottaman analyysitiedon tulisi olla korkealaatuista ja tarkoin hallinnoitua. Viranomaisen omien lakisääteisten tehtäviensä yhteydessä tallioima ”ilmiötieto” tulee tallentaa ja käsitellä viranomaisen itsensä määrittämän käytännön mukaisesti. Tämän lisäksi tarvitaan moniviranomaisyhteistyötä palvelevaa keskitettyä analyysitoimintaa, johon eri viranomaistahot voivat toimittaa ja koota ilmiö- ja havaintotietoa. Analyysitoimintaa ei kuitenkaan tule nähdä vain työvälineenä tai tietojärjestelmäasiana. Analyysitoimintaan tulee luoda menettelytavat analyysitulosten ja -tietojen tehokkaan vaihtamisen toteuttamiseen. Tämä auttaa paitsi yksittäisten tapausten, myös ilmiöiden tunnistamisessa ja moniviranomaisyhteistyön onnistumisessa.

Viranomaisten yhteiskäytössä olevia järjestelmiä tulisi kehittää siten, että viranomaisilla olisi yhteiskäytössä oleva rekisteri- ja tietovaranto, johon voitaisiin koota erilaista ihmiskauppaan liittyvää tietoa. Hankkeen aikana eri viranomaistahot toivat esille, että luontaisena vaihtoehtona tällaiseksi alustaksi sopisi UMA-järjestelmä. Viranomaisten kesken ei näyttäisi kaikilta osin olevan selkeää, mitä tietoa kukin viranomainen aihepiiriin liittyvässä työssään tarvitsee ja toisaalta, olisiko jollain toisella viranomaisella kyseistä tietoa jo käytössään. Näin ollen viranomaisten tietotarpeet tulisi tunnistaa ja tuoda selkeästi toisten viranomaisten tietoon.

Yhteenvetona voidaan todeta, että työperäisen maahanmuuton väärinkäytösten torjuntaan tulisi muodostaa pidemmän aikavälin käytännön valvontatoimintaa ja moniviranomaistyötä ohjaava strategia ja toimintasuunnitelma. Moniviranomaistoinnille tulisi luoda struktuuri ja kaikkien tiedossa oleva ”päätaho”, jotta käytännön valvontatyö ja siihen olennaisesti liittyvä tietojenvaihto onnistuu.

ABSTRACT

This project reviewed the current legislation concerning the information sharing between authorities, and examined the difficulties and possible blind spots regarding the combatting of labour migration abuse. In addition, the project examined the need for possible legislative amendments and alternative ways of implementing supervision and analysis in the field.

In addition to the legislation as a source of information, the empirical data was based on a survey for relevant authorities. The questionnaire included questions about the central legislation on labour migration supervision and the internal guidance defining authorities' actions; problems in the legislative framework complicating or preventing appropriate information exchange or analysis between various authorities; and different information systems or data repositories utilised in the labour migration supervision.

The current legislation is rather broad and can be, to some extent, subject to interpretation. Thus, authorities may not have a clear understanding of each other's mandates and rights. This may increase the possibility of not exchanging information on their own initiative, even when possible within the legislative framework. In addition, even within the same administration, the authorities have different views on which acts govern their operations. The understanding of legislation should be more coherent within authorities.

Multiprofessional cooperation is important for several reasons. A multiprofessional network or structure is needed in order to successfully exchange either important isolated information or so-called mass information. This network or structure is expected to enable the exchange of non-confidential information or knowledge, which, in principle, does not include the kind of information that could limit its usability and transparency. The network would also enable real-time communication between authorities and the formation of coherent picture on the supervision of labour migration. Overall, more comprehensive cooperation and communication between organisations were perceived as important.

The results show that analysis varies between authorities, and it can even lean on individual officials' abilities and perceptions. In broad phenomena with national and international connections such as work-related abuse, it is necessary for the data analysis to be carefully conducted. The information collected during authorities' legislative duties needs to be saved and processed according to the principles set by the authorities themselves. In addition, a centralised analysis function serving multiprofessional cooperation is needed, where different authorities can deliver and gather information on the phenomenon based on their observations. The analysis function should not be viewed merely as a tool or a matter of information systems. A successful analysis function requires procedures to exchange analysis results and information effectively. This helps to identify both individual cases and phenomena as a whole. It also contributes to developing successful multi-authority cooperation.

An information system available to all authorities should be developed such that the authorities have a common register in which different data on human trafficking could be gathered. Many authorities brought up the possibility of using the UMA system as the required platform. In some instances, it does not seem completely

clear what information authorities require in their work related to this theme and, on the other hand, whether some other authorities already have this information. It is therefore important to identify the information needs of authorities and to share them with others.

In conclusion, long-term practical supervision, a strategy guiding multi-authority cooperation and an action plan should all be imposed on combatting labour migration abuse. Multiprofessional cooperation should be structured and have a coordinative end in order to ensure successful practical supervision and information exchange.

SISÄLLYS

ESIPUHE	4
TIIVISTELMÄ	5
ABSTRACT	7
1 JOHDANTO	11
1.1 Hankkeen lähtökohdat ja tarkoitus	11
1.2 Käsitteitä ja lyhenteitä	13
2 AINEISTOT	15
3 TYÖPERÄISEN MAAHANMUUTON VALVONTAA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ	18
3.1 Ulkomaalaisasioita käsitteleviä viranomaisia.....	18
3.2 Yleiset periaatteet ja lainsäädäntökehys.....	19
3.3 Henkilötiedot ja niiden käsittelyoikeus eri viranomaisissa	21
3.4 Tietojenluovutusta ja tietojensaantia koskeva lainsäädäntö	25
4 HANKKEEN EMPIIRISET HAVAINNOT	37
4.1 Keskeinen lainsäädäntö	37
4.1.1 Tiedonsaantioikeus toisilta viranomaisilta.....	37
4.1.2 Oikeuksista käyttää muilta viranomaisilta saatua tietoa.....	38
4.1.3 Oikeus luovuttaa käytössä olevaa tietoa toisille viranomaisille	39
4.1.4 Oikeuksista luovuttaa tietoa oma-aloitteisesti toisille viranomaisille	40
4.2 Tietojenvaihtamisen käytänteistä.....	42
4.2.1 Valvontatoimissa hyödynnettävät tiedot	42
4.2.2 Toisilta viranomaisilta saatavat tiedot	44
4.2.3 Toisille viranomaisille luovutettavissa olevat tiedot	45
4.2.4 Tietojen oma-aloitteinen luovuttaminen.....	47
4.2.5 Tiedonvaihtamisen malleja ja tapoja	48

4.3	Viranomaisten rekisterit ja tietovarannot sekä analyysitoiminta.....	49
4.3.1	Yleiskuva rekistereistä, käsiteltävästä tiedosta ja tiedonvaihtokanavista	49
4.3.2	Analyysitoiminnan nykytila	52
4.3.3	Analyysin tietopohja ja tiedon hyödyntäminen	53
4.4	Kehittämistarpeet	55
4.4.1	Tietojen hyödyntäminen valvontatoimissa ja lainsäädäntö	55
4.4.2	Nykyisen lainsäädännön toimivuus ja selkeys.....	58
4.4.3	Tietojensaanti toisilta viranomaisilta	59
4.4.4	Kehittämistarpeita liittyen analysoitujen tietojen vaihtoon ja analyysitoimintaan	61
4.4.5	Rekistereissä olevan tiedon käytettävyys ja kehittämistarpeet ..	63
5	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	65
	LIITTEET	70
	Liite 1. Kyselylomakkeen vastauksissa esille nostetut aihepiiriin liittyvät lait	70
	Liite 2. Hankkeessa toteutetun kyselyn lomake.....	71

1 JOHDANTO

1.1 Hankkeen lähtökohdat ja tarkoitus

Hyvän viranomaistoiminnan lähtökohtana on yksittäisten viranomaisten laissa säädettyjen tehtävien hoitaminen. Hyvän moniviranomaistoiminnan lähtökohtana on vastaavasti hoitaa viranomaisten laissa säädettyt tehtävät siten, että toiminnassa pyritään estämään sellaisten katvealueiden muodostumista, jotka osaltaan voisivat vaikuttaa yhteiskunnalle epäsuotuisten tilanteiden, seurausten tai kehityskulkujen syntymiseen. Yhteistyöstä puhuttaessa on aina hyvä muistaa, että viranomaisten tehtäväkentät ovat erilaisia, jolloin myös yhteistoiminnan tavat, ehdot ja tarpeet voivat vaihdella. Viranomaisten näkökulmasta tietojenvaihtaminen ja viranomaisten välinen vuorovaikutus ovat peruselementtejä, joiden halutaan, mutta joiden myös oletetaan toimivan sujuvasti ja tukevan kunkin viranomaisen oman tehtävän hoitamista. Mitä laajempi ja monitasoisempi asia tai ilmiö on kyseessä, sitä tärkeämpää on, että viranomaisten välinen vuorovaikutus on sujuvaa ja viranomaisten välillä vallitsee yhteinen ymmärrys niistä mahdollisuuksista, joilla viranomainen voi tukea toista viranomaista.

Maahanmuutto on erittäin laaja temaattinen kokonaisuus. Maahanmuuttohallintoon kuuluvien viranomaisten tehtäväkentät ovat laajoja ja myös ”siiloutuneita” eri hallinnonaloille. Tätä siiloutuneisuutta voi aiheuttaa tehtävien suorittamiseen liittyvä lainsäädäntö (esim. vrt. rikosasiat ja hallintoasiat) sekä myös organisaatioiden toimintakulttuurit. Hyvän yhteistoiminnan luomiseksi on tärkeää, että viranomaisilla on halu toimia yhdessä ja edistää myös toisen viranomaisen tehtävien suorittamista. Yhteistoiminnallisuuteen liittyy kunkin viranomaisen proaktiivisuus, jota kuvastaa esimerkiksi oma-aloitteinen tietojen luovuttaminen sellaisissa asioissa, joissa viranomaisten tehtävät menevät mahdollisesti päällekkäin tai koskevat samaa temaattista kokonaisuutta (esim. maahanmuutto).

Työperäisen maahanmuuton määrittely on moninaista. Yleisesti työperäiseksi maahanmuutoksi katsotaan henkilöiden ja yritysten työntekolähtöinen maahantulo ja maassa oleskelu¹, joka täydentää Suomen työmarkkinatilannetta esim. kausityöaloilla (maa- ja marjatalous, matkailu). Työperäisen maahanmuuton valvonta on erinomainen esimerkki siitä, kuinka laajasti eri viranomaiset toimivat saman temaat-

1 ks. mm. sisäministeriö: *Suomi panostaa työvoiman maahanmuuttoon* (<https://intermin.fi/maahanmuutto/tyovoiman-maahanmuutto>) ja työ- ja elinkeinoministeriö: *Kasvua ja hyvinvointia maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikalla* (<https://tem.fi/documents/1410877/11992263/Faktatietoa+maahanmuutosta+ja+kotouttamisesta+25012019/aa5862e-9f95-d674-199e-f8cf9b4ba2c4/Faktatietoa+maahanmuutosta+ja+kotouttamisesta+25012019.pdf>).

tisen kokonaisuuden alueella. Esimerkiksi väärinkäytösten torjunnassa² viranomais-
ten keskinäinen vuorovaikutus ja tietojen vaihtaminen ovat olennainen osa menes-
tyksestä ilmiön ennalta ehkäisemistä, tunnistamista ja torjuntaa. Maahanmuuttoon
liittyvissä asioissa ja niiden eritasoisessa viranomaisyhteistyössä on kuitenkin tun-
nistettu haasteita³, joiden seurauksena esimerkiksi vihjeet saattavat jäädä yksittäisen
viranomaisen haltuun. Toisaalta on tunnistettu tilanteita, joissa jokin viranomaisen
ei tunnista, että sen hallussa oleva tieto voisi olla merkityksellistä toisen viranomai-
sen tehtävien hoitamisessa.

*Selvitys tietojenvaihdon ja analyysitoiminnan katvealueista työperäisen maa-
hanmuuton valvonnan moniviranomaisyhteistyössä* -hankkeessa luotiin kokonais-
kuva viranomaisten tietojenvaihtoa sääntelevästä voimassa olevasta lainsäädännös-
tä ja tarkasteltiin analysoidun viranomaistiedon jakamisen haasteita ja mahdollisia
katvealueita työperäiseen maahanmuuttoon liittyvien väärinkäytöksiä torjumisek-
si. Lisäksi hankkeessa kartoitettiin mahdollisia lainsäädännön muutostarpeita sekä
vaihtoehtoisia toteuttamistapoja suorittaa valvontaa ja analyysitoimintaa. Hankkeen
empiirinen aineisto kerättiin viranomaisille lähetetyllä kyselylomakkeella. Lainsääd-
ännöllinen kehys ja empiirinen tieto muodostavat raportissa synteessin, jolla vasta-
taan hankkeen tavoitteisiin. Tässä raportissa esitetään hankkeen keskeiset tulokset,
johtopäätökset sekä huomioita mahdollisista lainsäädännön muutostarpeista.

Raportti⁴ jakautuu viiteen pääluokkaan. Johdantoluvun jälkeen luvussa 2 esitellään
käytetyt aineistot ja luvussa 3 tarkastellaan työperäisen maahanmuuton valvontaan
liittyvää lainsäädäntöä tietojenluovuttamisen ja -saannin näkökulmista. Luvussa 4

-
- 2 Rikoslain (39/1889) 25 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan esimerkiksi ihmiskaupasta on tuomittava van-
keuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi se, joka 1. käyttämällä hyväksi
toisen riippuvaista asemaa tai turvatonta tilaa, 2. erehdyttämällä toista tai tämän erehdyttä hyväksi käyt-
tämällä, 3. maksamalla korvauksen toista vallassaan pitävälle henkilölle tai 4. ottamalla vastaan sellaisen
korvauksen. Rikoslain 3 a §:n mukaan. Jos rikos on kokonaisuutena arvostellen törkeä (1. käytetään 3
§:ssä tarkoitettujen keinojen sijasta tai lisäksi väkivaltaa, uhkausta tai kavaluutta, 2. aiheutetaan tahalli-
sesti tai törkeällä huolimattomuudella toiselle vaikea ruumiinvamma, vakava sairaus tai hengenvaaral-
linen tila taikka näihin rinnastettavaa erityisen tuntuva kärsimystä, 3. rikos kohdistuu kahdeksatoista
vuotta nuorempaan lapseen tai henkilöön, jonka kyky puolustaa itseään on olennaisesti heikentynyt, tai
4. rikos tehdään osana 6 luvun 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa
(8.5.2015/564), rikoksentehtäjä on tuomittava törkeästä ihmiskaupasta vankeuteen vähintään kahdeksi ja
enintään kymmeneksi vuodeksi. Törkeästä ihmiskaupasta tuomitaan myös se, joka alistaa toisen orjuuteen
tai pitää toista orjuudessa, kuljettaa orjia tai käy kauppaa orjilla, jos teko kokonaisuutena arvostellen on
törkeä. Ihmiskauppa rikoksissa yritys on rangaistavaa. Rikoslain 47 luvun 3a §:n mukaan, jos työsyrijin-
nässä asetetaan työnhakija tai työntekijä huomattavan epäedulliseen asemaan käyttämällä hyväksi työnhakij-
an tai työntekijän taloudellista tai muuta ahdinkoa, riippuvaista asemaa, ymmärtämättömyyttä, ajattelem-
attomuutta tai tietämättömyyttä, tekijä on, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta,
tuomittava kiskonnantapaisesta työsyrijinnästä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Halli-
tuksen esityksessä HE 103/2014 kuvataan kiskonnann ja työperäisen kiskonnann eroavaisuutta: Kiskonnann-
tapaisessa työsyrijinnässä on siis kysymys työsyrijinnän erityisilanteesta. Kiskonnantapainen työsyrijintä ei
ole kuitenkaan työsyrijinnän törkeä tekomuoto, mitä ilmentää se, että kiskonnantapaisesta työsyrijinnästä
tuomitseminen ei edellytä teon katsomista kokonaisuutena arvostellen törkeäksi. Rikoslain 47 luvun 3 a
§:n soveltamiskynnys on kuitenkin 3 §:ää korkeammalla, koska tiettyjen seikkojen hyödyntämisen lisäksi
edellytetään työnhakijan tai työntekijän asettamista huomattavan epäedulliseen asemaan. Rikoslain 47
luvun 3 a § syrjäyttää erityissäännöksenä kiskontaa koskevan rikoslain 36 luvun 6 §:n 1 momentin, mutta
kiskonnantapaista työsyrijintää koskeva säännös puolestaan syrjäytyy, jos tekoon soveltuu ankarammin
rangaistavaa törkeää kiskontaa koskeva rikoslain 36 luvun 7 §. (HE 103/2014.)
 - 3 Maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten yhteistyön kehittämishankkeessa (MISEC) tarkasteltiin laa-
jasti eri ongelmakohtia ja kehittämistarpeita mm. tietojenvaihtamisessa ja yhteistyön käytännön toteutta-
misessa. MISEC-hankkeen loppuraportti on turvaluokiteltu TL IV.
 - 4 Raportin lakiosuutta ei tarkastella oikeustieteellisestä näkökulmasta, tästä syystä lakeihin viittaaminen on
yksityiskohtaista ja sisältää toistoa. Näin pyrimme varmistamaan, että teksti olisi mahdollisimman yksise-
litteistä myös niille, jotka eivät tunne lainsäädäntöä niin hyvin.

käsitellään hankkeessa kerättyä empiiristä aineistoa, tunnistettuja kehittämistarpeita, viranomaisten rekistereitä ja tietovarantoja sekä analyysitoimintaa. Luvussa 5 esitellään tulosten yhteenveto ja johtopäätökset.

1.2 Käsitteitä ja lyhenteitä

Seuraavaksi esitellään aihepiirin kannalta keskeiset käsitteet ja lyhenteet, joita käytetään myöhemmin raportin tekstissä.

Organisaatioiden akronyymit

AVI	Aluehallintovirasto
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
HTSY	Harmaan talouden selvitysyksikkö
Migri	Maahanmuuttovirasto
RVL	Rajavartiolaitos
SUPO	Suojelupoliisi
TE-toimisto	Työ- ja elinkeinotoimisto
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
UM	Ulkoministeriö

Tietojärjestelmät & Rekisterit

EURODAC	EU:n turvapaikanhakijoiden sormenjälkirekisteri
Hekopassi	Henkilökortti- ja passijärjestelmä
iFado	EU:n aitojen ja väärennettyjen asiakirjojen tunnistamisjärjestelmä (epäillyt matkustusasiakirja väärennökset)
Lipre	Rekisterikilpien ja konttien kuvaus- ja tunnistamisjärjestelmä
Patja	Poliisiasiantietojärjestelmä
Politrip	RVL:n rekisterit ja tehtävärekisteri
Politark	Rajanylitystiedot rekisteri
POTI	Poliisin tiedustelujärjestelmä
Ratas	Rajatarkastusrekisteri
RVT	Rajavartiotoiminnan tietojärjestelmä ja meripelastusrekisteri
Retu/Vitja	Rekisteröityjen tuntomerkitiedot
Rikitrip	Poliisin ylläpitämä tutkinnan ja virka-avun tiedot järjestelmä
SIS II	Schengen Information System
SUVI	Viisumijärjestelmä (Viisumin hakeminen Suomeen, kolmansien maiden kansalaiset)
TOIVO	Tullin omistama talousrikostorjunnan analyysijärjestelmä
Tulorekisteri	Verohallinnon ylläpitämä sähköinen tietokanta tulotiedoille
UMA	Ulkomaalaisasioiden sähköinen asiankäsittelyjärjestelmä
Ulkonet	Rekisterihakupalvelu/kyselyjärjestelmä (hakee mm SISII, Patja, UMA, RETU rekistereistä tietoja)
URA	TE-toimistojen käyttämä työnantajarekisteri (tallennetaan yrityksen toimintaa koskevia tietoja, esimerkiksi vireille tulleet oleskelulupahakemukset)
USPA	TE-toimistojen käyttämä asianhallintajärjestelmä

Vera	Aluehallintoviranomaisten työsuojelun oma valvontatietojärjestelmä, jonne tallennetaan mm. kaikki tarkastuskertomukset
Verotuksen tietojärjestelmä - Gentax	Verohallinnon käyttämän verotusohjelmisto, jossa on koottuna verovelvollisten henkilöiden ja yritysten ilmoittamat verotustiedot
VISA	Viisumijärjestelmä
Vitja	Viranomaistietoverkko
VIRRE	Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämä kaupparekisteritietojen rekisteri
VTJ	Väestötietojärjestelmä
YTJ	Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä

2 AINEISTOT

Hankkeen aineistot muodostuvat voimassa olevasta ajantasaisesta lainsäädännöstä sekä lomakekyselyllä viranomaisilta kerätystä empiirisestä aineistosta. Lainsäädäntöä ja empiiristä aineistoa tarkastellaan tässä raportissa kokonaisuutena.

Kyselyn tavoitteena oli muodostaa yleiskuva työperäisen maahanmuuton valvontatoimintaan sovellettavasta keskeisestä lainsäädännöstä ja viranomaisen toimintaa määrittävästä sisäisestä ohjeistuksesta; selvittää lainsäädännöllisiä ongelmakohtia, jotka hankaloittavat tai estävät tarkoituksenmukaista tietojenvaihtoa sekä analyysitoimintaa eri viranomaisten välillä; sekä selvittää eri viranomaisten käytössä olevat tietojärjestelmät ja -varannot, joita hyödynnetään työperäisen maahanmuuton valvonnassa. Tarkoituksena oli tuottaa empiirinen näkökulma, jonka avulla pystytään tunnistamaan mahdollisia lainsäädännöllisiä ongelmakohtia, jotka hankaloittavat tai estävät tarkoituksenmukaista tietojenvaihtoa viranomaisten välillä sekä tehokasta analyysitoimintaa osana työperäisen maahanmuuton valvontaa. Kyselylomake on raportin liitteenä (liite 2).

Valvonnalla tarkoitetaan tässä yhteydessä laajasti eri viranomaisten tekemää työperäiseen maahanmuuttoon liittyvää valvontaa. Viranomaisesta riippuen valvonnan toteutus voi vaihdella, minkä vuoksi vastaajia pyydettiin vastaamaan vain heidän organisaatiotaan ja toimintaansa koskeviin kysymyksiin.

Kyselyn tavoitteiden pohjalta muodostettiin neljä temaattista kokonaisuutta:

Teemassa 1 käsiteltiin työperäisen maahanmuuton valvontaan sovellettavaa lainsäädäntöä. Vastaajilta pyydettiin arvioita muun muassa sääntelyn eheydestä ja toimivuudesta, miten hyvin se mahdollistaa työperäisen maahanmuuton valvonnan toteuttamisen sekä sääntelyyn liittyvistä kehityskohteista ja mahdollisista ongelmakohtista. Heiltä kysyttiin myös, miten hyvin sääntely mahdollistaa työperäisen maahanmuuton valvonnan toteuttamisen, miten sääntelyä tulisi kehittää ja millaisia ongelmakohtia he kokevat lainsäädännössä olevan.

Teema 2 käsitteli tietojenluovutuksen ja tietojensaantioikeuksien nykytilaa, millaista tietoa vastaajat valvontatoiminnassaan käsittelevät sekä tietojen luovuttamista ja tietojensaantia käytännössä.

Teemassa 3 kysyttiin organisaatioiden käytössä olevista rekistereistä ja tietovarannoista sekä analyysitoiminnasta. Rekisterit keskittyivät niihin, joissa säilytetään työperäisen maahanmuuton valvontaan liittyvää tietoa. Vastaajilta pyydettiin arvioita rekistereiden ja tietovarantojen toimivuudesta, kehittämisestä ja analyysitoiminnan nykytilasta sekä tarkoituksenmukaisimmasta järjestämisestä.

Teema 4 keskittyi organisaatioiden valvontatapoihin, yhteistyöhön sekä avaintahoihin moniviranomaisyhteistyön ja tietojenvaihdon näkökulmasta.

Kyselyn toteuttamista varten hankkeessa haettiin tutkimusluvut niiltä viranomaisilta, jotka edellyttivät lupaa aineiston keräämiseksi. Kysely lähetettiin niille viranomaisille, jotka valvovat maahanmuuttoa tai työperäistä maahanmuuttoa muun valvonnan yhteydessä. Kysely lähetettiin yhteensä 62 vastaanottajalle, jotka edustivat seuraavia 14 eri viranomaistahoa:

- Aluehallintoviranomainen - Työsuojelun vastuualueet; Alkoholihallinto
- ELY-keskukset - Yrittäjien oleskelulupien osapäätökset
- Keskusrikospoliisi
- Maahanmuuttovirasto
- Poliisihallitus
- Poliisilaitokset - Ulkomaalaisvalvonta
- Rajavartiolaitos
- Ruokavirasto
- Suojelupoliisi
- TE-toimistot - Työlupapalvelut
- Tulli
- Työ- ja elinkeinoministeriö
- Ulkoministeriö
- Verohallinto - Asiakkuusyksikkö; Harmaan talouden selvitysyksikkö

Aluehallintovirastoissa kysely kohdennettiin viiden aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueelle⁵ sekä kuuden aluehallintoviraston alkoholihallintoon. TE-toimistojen (14kpl) sekä ELY-keskusten (15kpl) osalta kysely lähetettiin kaikkiin Suomen toimipisteisiin. Kysely lähetettiin suojelupoliisille, keskusrikospoliisille ja Poliisihallitukselle sekä kaikille poliisilaitoksille (11kpl), joissa kysely kohdennettiin yksiköiden ulkomaalaisvalvonnalle. Verohallinnossa kysely lähetettiin Asiakkuusyksikköön Harmaan talouden torjuntaan sekä Harmaan talouden selvitysyksikköön. Ulkoministeriö jakoi sisäisesti kyselyn myös edustustoille.

Tähän kehittämishankkeeseen perustetun ohjausryhmän rooli poikkesi tyypillisestä ohjausryhmän roolista siten, että ohjausryhmällä oli aktiivinen rooli myös kyselyaineiston kokoamisessa. Näin pystyttiin varmistamaan, että kysely kohdennettiin aiheen kannalta relevanteille vastaajille. Ohjausryhmän jäsenet olivat keskeisiä aihepiirin asiantuntijoita, joten lisäksi he osallistuivat tarvittaessa oman hallinnonalansa vastausten kokoamiseen ja mahdollisesti myös kyselyyn vastaamiseen. Poliisiammattikorkeakoulun hankeryhmä analysoi aineiston ja raportoi tulokset objektiivisesti tieteellisiä käytäntöjä noudattaen.

Kyselyn vastaukset kerättiin organisaatiossa siten, että vastaanottajia pyydettiin jakamaan kyselyä organisaatiossaan siinä laajuudessa, kun se nähtiin eri tahoja koskevan. Vastaanottajia pyydettiin keräämään organisaation sisällä eri näkemykset mahdollisimman kattavasti yhteen ja toimittamaan ne yhdellä lomakkeella sähköpostilla Poliisiammattikorkeakoulun hankeryhmälle.

5 Lapin aluehallintovirastossa ei ole työsuojelun vastuualuetta.

Kyselyn aineisto kerättiin huhti-kesäkuussa 2021 portaittain johtuen eri viranomaisten tutkimuslupahakemusten käsittelyajoista. Vastausaikaa annettiin kolme viikkoa.

Kyselyyn saatiin yhteensä 31⁶ vastausta. Vastaukset analysoitiin kvalitatiivisesti sisällönanalyysia hyödyntäen ja esitetään tässä raportissa siten, että organisaatioiden sisällä yksittäistä vastaajatahoa ei ole mahdollista tunnistaa. Tässä raportissa vastaukset käsitellään pääsääntöisesti suurempina kokonaisuuksina: esitutkintaviranomaiset⁷, TE-toimistot, AVI:t, ELY-keskukset sekä muut viranomaiset⁸. Vaikka raportoinnissa toimijat on ryhmitelty, nostetaan vastausten raportoinnissa kuitenkin anonyymisti esille yksittäisiä vastauksia ja esityksiä, jotta voidaan varmistaa eri näkemysten esiintulo mahdollisimman monipuolisesti.

6 AVI:n alkoholihallinnot (6kpl) vastasivat kollektiivisesti, mikä on lukumääräisesti huomioitu kaikkien kuuden tahon vastauksina.

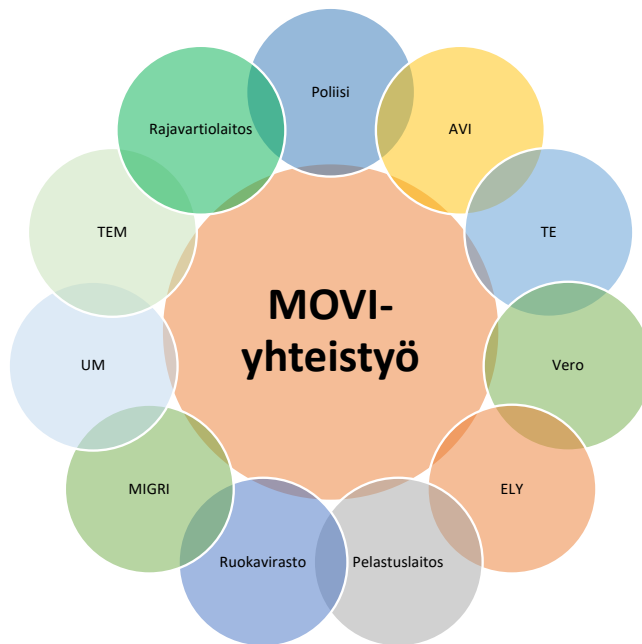
7 Poliisilaitokset, keskusrikospoliisi, suojelupoliisi, Poliisihallitus, Tulli, Rajavartiolaitos.

8 Maahanmuuttovirasto, ulkoministeriö, Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö, Ruokavirasto.

3 TYÖPERÄISEN MAAHANMUUTON VALVONTAA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ

3.1 Ulkomaalaisasioita käsitteleviä viranomaisia

Ulkomaalaisasioita käsittelevien viranomaisten kokonaisuutta kutsutaan maahanmuuttohallinnoksi. Viranomaisia, joiden lakisääteisenä tehtävänä on hoitaa ulkomaalaisasioita ovat muun muassa Maahanmuuttovirasto, Rajavartiolaitos, poliisi, ulkoasiainhallinto, aluehallintoviranomaiset (AVI), työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimistot), elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset), vastaanotto- ja järjestelykeskukset sekä säilöönottoyksiköt. Työperäisen maahanmuuton piirissä toimivien viranomaisten kokonaisuus esitetään kuviossa 1⁹.



Kuvio 1. Moniviranomaisyhteistyön tahoja työperäisen maahanmuuton aihepiirissä.

9 Ruokaviraston ja pelastuslaitoksen toimivaltaan ei suoranaisesti kuulu työperäisen maahanmuuton valvonta, mutta omalla laajalla toimialallaan organisaatiot tekevät valvontakäyntejä. Valvontatoiminnassaan nämä viranomaiset voivat havaita moniviranomaistoiminnan kannalta merkityksellisiä seikkoja, joiden jakaminen voi olla merkityksellistä toiselle viranomaiselle. Muita viranomaisia, jotka voivat omassa toiminnassa tehdä ihmiskauppaan liittyviä havaintoja ovat terveydenhoitoviranomaiset. 18 §:n 2 momentin mukaan sosiaalihuollon järjestäjän tai toteuttajan tulee pyydettyä antaa asiakkaan tai tämän laillisen edustajan suostumuksesta riippumatta tieto salassa pidettävästä asiakirjasta poliisille, syyttäväviranomaiselle ja tuomioistuimelle, jos se on tarpeen sellaisen rikoksen selvittämiseksi, josta säädetään ilmoitusvelvollisuus rikoslain (39/1889) 15 luvun 10 §:ssä, taikka jonka enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Tällaisia asioita voivat olla mm. havainnot ihmiskaupan ja sen lähirikosten uhreista.

Viranomaistoiminnassa tiedon pyytämiseen tai luovuttamiseen liittyvät intressit voivat olla moninaisia. Tiedonsaantitarpeet voivat liittyä tavanomaiseen viranomaisen laissa säädetyn, itsenäisesti hoidettavan tehtävän suorittamiseen, akuutin turvallisuusuhan tai -riskin ratkaisemiseen, rikoksen tunnusmerkistön täyttävän toiminnan esituskintaan saattamiseen tai esimerkiksi ihmisoikeuksien ja työntekijänoikeuksien huomioimiseen.

Viranomaistoiminnassa tietojen vaihtaminen ja luovuttaminen perustuu *käyttötarkoitussidonnaisuuden* ja *erillisyyden* periaatteisiin, tämä koskee kaikkia eri intressejä ja tarpeita. Käyttötarkoituseriaatteen liittyä myös *tarpeellisuusvaatimus*, joka edellyttää tietojen käsittelyssä (mm. henkilötiedot) viranomaisen arviota, mikä ja millainen tietojen käsittely on tarpeellista suhteessa tietojen käyttötarkoitukseen. Käyttötarkoitussidonnaisuudenperiaate ei ole kuitenkaan ehdoton, vaan muun muassa henkilötietoja voidaan käsitellä muuta kuin alkuperäistä käyttötarkoitusta varten tietosuoja-asetuksessa ja laissa henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018) vahvistetuina edellytyksinä¹⁰. Erillisyyseriaate vaikuttaa tietojen vaihtamisessa erityisesti siihen, että tiedon vaihtamisen tulee perustua laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) tai muualla lainsäädännössä säädettyihin edellytyksiin. Pelkästään viranomaisen itsenäinen asema tai oman virkatehtävän suorittaminen eivät ole yksiselitteisiä edellytyksiä luovuttaa tai saada tietoa, vaan tiedonvaihtamiselle tulee olla aina laissa säädetty edellytys.

3.2 Yleiset periaatteet ja lainsäädäntökehys

Työperäisen maahanmuuton valvontaa säätelevät useat eri lait. Keskeisin lainsäädäntöaineisto esitetään alla niiltä osin, joiden tunnistettiin säätelevän viranomaisten välistä tietojenvaihtoa sekä analyysitoimintaa. Lisäksi hankkeessa on tarkasteltu niitä lainesitöitä¹¹, joissa käsitellään hankkeen aihepiiriä tietojenvaihtamisen osalta.

- Alkoholilaki 1102/2017
- Hallintolaki 434/2003
- Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä 1207/2010
- Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa 615/2020
- Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa 616/2019
- Laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa 639/2019
- Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä 1054/2018
- Laki kotouttamisen edistämisestä 1386/2010

10 Kurvinen, Evgeniya & Muukkonen, Matti & Voutilainen, Tomi (2020). *Selvittämisselvollisuus ja tiedonhankinta ulkomaalaisasioissa*. Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteiden laitos. s. 116.

11 HE 18/2019 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi; HE 9/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi; HE 242/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi; HE 241/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi; HE 18/2019 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

- Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012
- Laki poliisiin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta 687/2009
- Laki Rajavartiolaitoksen hallinnosta 577/2005
- Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta 44/2006
- Laki työntekijöiden lähettämisestä 447/2016
- Laki verotusmenettelystä 1558/1995
- Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta 1346/1999
- Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999
- Poliisilaki 872/2011
- Suomen perustuslaki 731/1999
- Tietosuojalaki 1050/2018
- Turvallisuusselvityslaki 726/2014
- Työsopimuslaki 55/2001
- Ulkomaalaislaki 301/2004

Suomen perustuslain (731/1999) 12 §:n 2 momentin julkisuusperiaatteen mukaan julkisuus on viranomaisten toiminnassa pääsääntö, ja julkisuutta ja tietojenvaihtoa voidaan rajoittaa vain välttämättömistä syistä. Laki viranomaistoiminnan julkisuudesta (621/1999) 17 §:n mukaan viranomaisen velvollisuus on huolehtia, että tietojen saamista viranomaisten toiminnasta ei rajoiteta perusteetta eikä enempää kuin on tarpeen. Säännös edellyttää yleisesti julkisuusperiaatteen toteuttamista mahdollisimman laajasti. Salassapito ja tietojenvaihto viranomaistoiminnassa on herättänyt myös pohdintaa siitä, ”*voiko tai tulisiko yleisen turvallisuuden syrjäyttää joissakin potentiaalisissa tilanteissa yksityisyydensuoja tai muut salassapitointressit*”¹².

Hallintolain (434/2003) 2 luvun 10 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotohtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Viranomaisten välisestä virka-avusta säädetään erikseen.

Maahanmuuttoasioissa päätöksentekoa muun muassa työlupa-, oleskelulupa-, turvapaikka- ja kansalaisuusasioissa ohjaa hallintolaki (434/2003) ja ulkomaalaislaki (301/2004). Riippuen viranomaisessa vireillä olevan ulkomaalaisasian laadusta määräytyy, minkälaista tietoa asian selvittämiseksi ja ratkaisemiseksi kukin maahanmuuttohallinnon viranomainen tarvitsee. On huomioitava, että ulkomaalaisasioissa viranomaisen hallussa oleva tieto voi perustua muun muassa rikosasiaan, hallintoasiaan tai valvontatoiminnassa tehtyyn havaintoon. Tiedon alkuperällä ja hankintatavalla voi olla merkitystä siinä, pystyykö viranomainen luovuttamaan jotain tiettyä tietoa.

Ulkomaalaisasioiden selvittämisessä ja asioiden ratkaisemisessa voi olla tarve saada tietoa salassa pidettäväksi määritellystä tiedosta tai asiakirjasta. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) 22 §:n 2 momentin mukaan sellaista

12 Hyttinen, Tatu & Lähteenmäki, Liisa & Malik, Hanna & Vanto, Johanna & Vatjus-Anttila, Jalo & Tapani, Jussi (2019). *Hallinnollinen rikosten torjunta: Mahdollisuudet ja rajat*. Oikeustieteellisen tiedekunnan tutkimusraportteja ja katsauksia 1/2019. Turun yliopisto. s. 166-167.

asiakirjaa, jonka viranomaisen on määrittänyt salassa pidettäväksi, ei saa luovuttaa tai paljastaa sivulliselle. Viranomaisten erillisyyperiaatteesta johtuen viranomaiset ovat suhteessa toisiinsa sivullisen asemassa. Näin ollen salassapito vaikuttaa rajoittavasti myös viranomaisten väliseen tietojen vaihtamiseen (luovutus ja saanti). Viranomaisella ei ole suhteessa toiseen viranomaiseen yleistä pelkästään viranomaisuuteen liittyvää oikeutta saada tai luovuttaa tietoa.¹³ Tiedon luovuttamiselle ja saannille tulee siis olla laissa määritetty viranomaisen tehtävään kytketty peruste ja tarve.

Hallituksen esityksen (HE 242/2018 vp) mukaan tietojen luovuttamista ja saantioikeutta koskeva sääntely on sisällytetty tietoa luovuttavan ja vastaanottavan viranomaisen lainsäädäntöön. Tämän sääntelytavan mukainen käytäntö ei ole kuitenkaan täysin kattavaa, mikä saattaa joissakin tilanteissa aiheuttaa lain soveltamisessa tulkintaongelmia. Kaksinkertaisen lainsäätämisen lisäksi tietojen vaihtoa säädellään erityislainsäädännössä. Esimerkiksi laissa säädetään maahanmuuttoviraston oikeuksista saada tietoa muilta viranomaisilta, mutta muun muassa poliisin ja Rajavartiolaitoksen tiedonsaantioikeudesta säädetään niin sanotusti tietoa vastaanottavaa viranomaista koskevassa lainsäädännössä¹⁴. Tiedonluovutus perustuu siis useisiin eri lakeihin ja tietoja voidaan luovuttaa lukuisille viranomaisille sen mukaisesti, miten laissa on säädetty.

Hyttinen ym. toteavat vuonna 2019 julkaistussa selvityksessä viranomaisten tiedonantovelvollisuuden olleen suhteellisen passiivista, mutta laajentuneen viime aikoina. Mikäli tietojen saaminen on oikeutettua, tulisi heidän mukaan tätä toteuttaa aktiivisesti ja oma-aloitteisesti.¹⁵ Oma-aloitteinen tiedon luovuttaminen toiselle viranomaiselle on laissa säädeltyä ja pitää sisällään monia eri lähtökohtia ja edellytyksiä. Yhä enemmän yleiseen tietosuojaan ja henkilötietojen suojaamiseen painotuvassa sääntelyssä oma-aloitteisen tietojenluovuttamisen voidaan arvioida hieman vaikeutuneen, koska viranomaisilla on erilaisia tulkintoja asiassa.

3.3 Henkilötiedot ja niiden käsittelyoikeus eri viranomaisissa

Työperäisen maahanmuuton valvonnan tarkoituksena on selvittää sellaisia seikkoja, jotka liittyvät yksittäiseen henkilöön työntekijänä tai organisaation (esim. yrityksen) toimintaan. Tässä yhteydessä keskeisimpänä tietomuotona toimivat henkilötiedot.

Maahanmuuttohallinnon henkilötietojen käsittelyyn liittyvästä sääntelystä

Henkilötietojen käsittelyä maahanmuuttohallinnossa sääntelee laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020). Lain 1 &:n mukaan lakia sovelletaan jollei muualla laissa toisin säädetä, henkilötietojen kokonaan tai osittain automatisoituun käsittelyyn sekä muuhun henkilötietojen käsittelyyn, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa ja henkilötietoja käsitellään seuraavissa tarkoituksissa¹⁶;

13 Kurvinen, Evgeniya & Muukkonen, Matti & Voutilainen, Tomi (2020). *Selvittämisvelvollisuus ja tiedonhankinta ulkomaalaisasioissa*. Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteiden laitos. s. 117-118.

14 esim. laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (616/2019).

15 Hyttinen, Tatu & Lähteenmäki, Liisa & Malik, Hanna & Vanto, Johanna & Vatjus-Anttila, Jalo & Tapani, Jussi (2019). *Hallinnollinen rikosten torjunta: Mahdollisuudet ja rajat*. Oikeustieteellisen tiedekunnan tutkimusraportteja ja katsauksia 1/2019. Turun yliopisto. S. 166.

16 Huomionarvoista on, että kun henkilötietoja käsitellään 1 §:n 1 momentin kohtien 1 ja 2 säädettyssä tarkoituksessa, niitä käsitellään lisäksi myös kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

- 1) ulkomaalaisen maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua koskevien asioiden käsittely sekä niitä koskeva päätöksenteko ja valvonta;
- 2) Suomen kansalaisuuden saamista, säilyttämistä, menettämistä ja kansalaisuudesta vapautumista sekä kansalaisuusaseman määrittämistä koskevien asioiden käsittely ja päätöksenteko;
- 3) kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan vastaanotto, ihmiskaupan uhrien auttaminen sekä ilman huoltajaa olevan lapsen edustajatoimintaa osana vastaanottoa ja näiden ohjaus, suunnittelu ja valvonta
- 4) ulkomaalaisen sijoittaminen säilöönottoyksikköön, ulkomaalaisen kohtelu säilöönottoyksikössä sekä säilöönottoyksikön järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen;
- 5) kuntaan osoittaminen.

Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020) 7 §:n henkilötiedoilla tarkoitetaan henkilöön liittyviä yksilöintitietoja, perhesuhdetietoja, edustajuustietoja, osaamista kuvaavia tietoja, yhteystietoja, tietoja matkustusasiakirjoista ja ulkomaalaislain 96 §:n mukaisen hakemusasian vireilläolosta osoittavasta kortista. Lain 8 §:n mukaan rekisterinpitäjä saa käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja vain, jos käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Lisäksi rekisterinpitäjä saa käsitellä havaitsemiaan tai sille ilmoitettua huomiotietoja¹⁷. Huomiotietoihin on liitettävä tieto tietojen antajasta tai tietolähteestä sekä arvio tämän luotettavuudesta ja tietojen oikeellisuudesta. Huomiotietoa ei saa käyttää päätöksenteon perusteena.

Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020) 3 §:ssä säädetään ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjistä ja heidän vastuunjaostaan. Kukin viranomainen saa käsitellä asiankäsittelyjärjestelmään tallentamia tietoja oman lakisääteisen tehtävänsä hoitamiseksi. Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjät ja vastuunjako esitetään taulukossa 1.

¹⁷ Huomiotietojen tulee liittyä olosuhteiden tai henkilön käyttäytymisen osalta henkilön maahantuloon tai maassaolon edellytysten arviointiin ja valvontaan, Suomen kansalaisuuden saamisen päättämisestä/menettämisestä tai velvollisuudesta huolehtia palveluksessaan olevien työturvallisuudesta.

Taulukko 1. Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjät ja vastuunjako.

615/2020 1 §:n 1 mom mainittu käsittelytarkoitus	Migri	Poliisi	SUPO	RVL	Vas- taanot- tokes- kus	Järjes- telykes- kus	Säilöön- ottoyk- sikkö	UM	Edus- tusto	ELY	TE
kohta 1	x	x		x		x		x	x	x	x
kohta 2	x								x		
kohta 3	x				x	x					
kohta 4	x						x				
kohta 5	x									x	
615/2020 1 §:n 2 mom. mainittu käsittelytarkoitus. ¹⁸			x								

18 ”Silloin, kun henkilötietoja käsitellään edellä 1 momentin 1 tai 2 kohdassa säädetyissä tarkoituksissa, niitä käsitellään lisäksi myös kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.”

Henkilötietojen käsittelystä poliisissa liittyvästä sääntelystä

Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (616/2019) 4 §:n mukaan poliisi saa käsitellä tutkinta- ja valvontatehtävissä, rikosten ennalta estämisessä tai paljastamisessa, tietolähdetietojen käsittelyssä ja muissa poliisin lakisääteisissä tehtävissä henkilön perustietoja. Niitä ovat nimet, syntymäaika ja -paikka, henkilötunnus, sukupuoli, äidinkieli, asiointikieli, siviilisääty, kansalaisuus tai kansalaisuudettomuus ja kansallisuus, koti- ja asuinpaikka, ammatti ja koulutus, yhteystiedot, henkilöllisyyden toteamiseksi tarvittavat tiedot asiakirjoista, ulkomaalaisen henkilön vanhempien nimet, kansalaisuus ja kansallisuus, matkustusasiakirjan tiedot sekä muut maahantuloon ja rajanylittämiseen liittyvät tiedot, viranomaisen antama asiakasnumero, tieto kuolemasta tai kuolleeksi julistamisesta, tieto edunvalvonnasta, konkurssiin asettamisesta tai liiketoimintakieltoon määräämisestä sekä tieto asevelvollisuuden suorittamisesta.

Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (616/2019) 5 §:n mukaan henkilötietojen käsittelyssä osana tutkinta- ja valvontatehtäviä poliisi saa käsitellä henkilötietoja mikäli tiedot liittyvät henkilöihin, jotka ovat rikoksesta tai rikokseen osallisuudesta epäiltyjä, alle 15-vuotiaita rikollisesta teosta epäiltyjä, esitutkinnan/poliisitutkinnan tai poliisin toimenpiteen kohteena, rikoksen ilmoittajia tai asianomistajina esiintyviä henkilöitä, todistajia, uhreja, poliisin kenttätehtäviin tai laissa erikseen säädettyihin valvontatehtäviin välittömästi liittyviä tai muutoin tehtävään liittyvien lisätietojen antajia.

Lisäksi poliisi saa käsitellä laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (616/2019) 4-5 §:ssä kuvattujen henkilön perustietojen ja tarkoitettujen henkilöiden lisäksi seuraavia henkilötietoja lain 6 §:n mukaan: poliisin tehtävään, toimenpiteeseen ja tapahtumaan liittyvät yksilönnit, kuvaukset ja luokitukset, tuntomerkkitiedot¹⁹ henkilöllisyyden toteamiseksi, lähisukulaisten tietojen käsittely kadonneiksi ilmoitettujen henkilöiden löytämiseksi ja tunnistamattomina löydettyjen vainajien tunnistamiseksi vain asianomistajan suostumuksella, poliisin toimenpiteen kohteena olevan henkilön turvallisuuden ja viranomaisen työturvallisuuden turvaamiseksi tiedot henkilön terveydentilasta ym. ja henkilön vaarallisuudesta tai arvaamattomuudesta sekä tiedot, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta, tunnistetieto syyttäjän tai tuomioistuimen ratkaisusta ja tieto siitä onko henkilöä tuomittu rangaistukseen/jätetty syyttämättä/jätetty rangaistukseen tuomitsematta/syyte hylätty/jätetty tutkimatta tai sillensä jätetty, ja tieto näiden ratkaisujen lainvoimaisuudesta.

Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (616/2019) 11 §:ssä säädetään, että muissa poliisin lakisääteisissä tehtävissä poliisi saa käsitellä henkilötietoja myös lupahallintoon liittyvien tehtävien ja sellaisten poliisille laissa erikseen säädettyjen valvontatehtävien suorittamiseksi, jotka eivät liity rikoksen ennalta estämiseen, paljastamiseen, selvittämiseen tai syyteharkintaan saattamiseen tai yleiseen turvallisuuden kohdistuvilta uhkilta suojelemiseen tai tällaisten uhkien ehkäisemiseen.

¹⁹ Mukaan luetaan; sormen-, käden- ja jalanjäljet, käsiala-, ääni- ja hajunäyte, DNA-tunniste, kasvokuva ja muut biometriset tiedot.

Rajavartiolaitoksen henkilötietojen käsittelyoikeuksista

Laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (639/2019) 2 §:n mukaan lakia sovelletaan jollei laissa toisin säädetä henkilötietojen käsittelyyn rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi tai syyteharkintaan saattamiseksi sekä yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelemiseksi ja tällaisten uhkien ehkäisemiseksi, kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sekä sotilasoikeudenhoidossa sovelletaan henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia (1054/2018). Lisäksi lakia sovelletaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilökäsitelystä sovelletaan, mitä viranomaisen toiminnan julkisuudesta säädetään. Lain 4 §:n mukaan Rajavartiolaitos saa käsitellä henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja vain, jos käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä.

Laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (639/2019) 7, 8, 10, 12, 13 ja 15 §:ssä säädetään tarkoitukset, joita varten Rajavartiolaitos saa käsitellä henkilötietoja. Näitä tarkoituksia ovat rajavalvonnan suorittaminen ja rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitäminen, rikosten selvittäminen sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, rikosten ennalta estäminen ja paljastaminen, tietolähetietojen käsittely, sotilasoikeudenhoito ja muut Rajavartiolaitoksen lakisäätteiset tehtävät. Edellä mainituissa tarkoituksissa Rajavartiolaitos saa käsitellä lain 6 §:n mukaan seuraavia henkilön perustietoja; nimet, henkilötunnus, henkilötunnus, sukupuoli, syntymäaika ja -paikka, kansalaisuus tai kansalaisuudettomuus ja kansallisuus, äidinkieli, asiointikieli, siviilisäätö, koti- ja asuinpaikka, ammatti ja koulutus, asevelvollisuutta ja palvelusta koskevat tiedot, yhteystiedot, henkilöllisyyden toteamiseksi tarvittavat tiedot asiakirjoista, viranomaisen antama asiakasnumero, matkustusasiakirjan tiedot sekä muut rajanylittämiseen liittyvät tiedot, ulkomaalaisen henkilön vanhempien nimet, kansalaisuus, kansallisuus ja yhteystiedot, tieto kuolemasta tai kuolleeksi julistamisesta ja tieto edunvalvonnasta, konkurssiin asettamisesta tai liiketoimintakieltoon määräämisestä.

Muuta sääntelyä henkilötietojen rajauksessa

Lakia henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018) sovelletaan sellaisten henkilötietojen käsittelyyn, kun kyseessä on rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta, selvittämisestä tai syyteharkintaan saattamisesta, syyteharkinnasta ja muusta rikokseen liittyvästä syyttäjän toiminnasta, rikosasian käsittelemisestä tuomioistuimessa, rikosoikeudellisen seuraamuksen täytäntöönpanemisesta ja yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelemisesta tai tällaisten uhkien ehkäisemisestä edellä mainituissa kohdissa tarkoitettun toiminnan yhteydessä. Lain 1 luvun 3 §:ssä henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön (rekisteröity) välittömästi tai välillisesti liittyviä tietoja.

3.4 Tietojenluovutusta ja tietojensaantia koskeva lainsäädäntö

Laissa viranomaistoiminnan julkisuudesta (621/1999) 7 luvun 28 §:ssä säädetään salassa pidettävän tiedon saamisesta toiselta viranomaiselta. Lain 29 §:ssä säädetään

salassa pidettävän tiedon luovuttamisesta toiselle viranomaiselle. Salaiseksi luokiteltua tietoa voidaan antaa toiselle viranomaiselle, jos tiedon antamisesta tai saamisesta on erikseen laissa säädetty.

Maahanmuuttoviraston oikeuksista

Maahanmuuttoviraston oikeudesta antaa tietoa toiselle viranomaiselle säädetään laissa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020). Lain 1 §:n mukaan henkilötietojen käsittely voidaan tehdä kokonaan tai osittain automatisoidusti, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa ja kun tietoja käsitellään erikseen määritellyissä tarkoituksissa. Lain 1 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohtien mukaan käsittelytarkoituksia voivat olla ulkomaalaisen maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua koskevien asioiden käsittely sekä niitä koskeva päätöksenteko ja valvonta, sekä kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan vastaanotto, ihmiskaupan uhrien auttaminen sekä ilman huoltajaa olevan lapsen edustajatoiminta osana vastaanottoa toimintaa sekä näiden ohjaus, suunnittelu ja valvonta. Lain 12 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan maahanmuuttovirastolla on oikeus saada salassapitosäynnösten estämättä maksutta lain 1 §:n 1 momentin 1 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot ulkoministeriöltä, edustustolta, poliisilta, suojelupoliisilta, Rajavartiolaitokselta ja Tullilta. Lain 13 §:n mukaan eri viranomaisilla on oikeus tehtäviensä hoitamiseksi oikeus lain 1 §:n kohtien mukaisissa käsittelytarkoituksissa saada maksutta salassapitosäynnösten estämättä välttämättömiä luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä koskevia tietoja laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) 4 §:ssä tarkoitetuilta tahoilta sekä yksityiseltä palveluntuottajalta ja ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättyltä edustajalta (ks. taulukko 1).

Poliisin oikeuksista

Poliisilain (872/2011) 4 luvussa säädetään tietojen saannista toiselta viranomaiselta. Lain 4 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan poliisilla on päälylystään kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetulta yhteisöltä poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat maksutta ja salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista poliisille tai tietojen käyttöä todisteena ole laissa nimenomaisesti kielletty tai rajoitettu. Tietojen saannista yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä säädetään 4 luvun 3 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan poliisilla on päälylystään kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä oikeus saada rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi tarvittavia tietoja yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutuslainsäädännön estämättä. Poliisilla on sama oikeus saada 6 luvussa tarkoitettussa poliisitutkinnassa tarvittavia tietoja, jos tärkeä yleinen tai yksityinen etu sitä vaatii.

Lain henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (616/2019) 3 luvussa säädetään poliisin oikeudesta saada tietoja eräistä rekistereistä ja tietojärjestelmistä. Lain 16 §:n mukaan poliisilla on sen lisäksi mitä muualla laissa säädetään, oikeus saada tehtäviensä suorittamiseksi ja henkilörekisteriensä ylläpitämistä varten salassapitosäynnösten estämättä teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona tietoja rekis-

tereistä siten kuin käytännön menettelyistä asianomaisen rekisterinpitäjän kanssa sovitaan. Työperäisen maahanmuuton valvonnan näkökulmasta 16 §:n 1 momentin kohdat 3, 8, 10 ja 15 ovat sääntelyllisesti relevantteja valvonnan toteuttamisessa ja valvontatiedon vaihtamisessa. Kohta 3 koskee matkustajatietoja, jotka majoitustoiminnan harjoittajat keräävät majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain (308/2006) nojalla. Kohta 8 koskee henkilötietojen käsittelyä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä, osana maahanmuuttohallintoa. Kohta 10 koskee virka-apu tilanteita, joissa tarvitaan tietoja virka-apun antamiseksi. Kohta 15 koskee yhteisöjen ja yhtymien matkustajaa ja kulkuneuvon henkilökuntaa koskevia rekistereitä ja lentoliikenteen matkustajarekistereitä. Lain 17:ssä säädetään muiden viranomaisten tietojen luovuttamisesta poliisille suoraikäyttöisesti tallettamalla tai tietojoukkona tallettamista varten. Työperäisen maahanmuutonvalvonnan näkökulmasta lain 17 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan poliisin henkilörekistereihin voidaan luovuttaa maahanmuuttoviraston kansallisia maahantulokieltoja sekä käännätyks- ja karotuspäätöksiin ja virka-apuun liittyviä poliisitoimenpiteitä koskevia tietoja.

Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (616/2019) 4 luvussa säädetään henkilötietojen luovuttamisesta. Lain 21 §:n mukaan poliisi saa luovuttaa salassapitosäännösten estämättä suojelupoliisille, Tullille, Rajavartiolaitokselle, Puolustusvoimille, syyttäjälle, tuomioistuimille, Oikeusrekisterikeskukselle, Rikosseuraamuslaitokselle ja muulle laissa henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018) tarkoitettulle toimivaltaiselle viranomaiselle laissa henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018) 1 §:ssä tarkoitettua viranomaisen laissa säädettyä tehtävää varten. Muille viranomaisille kohdistuvasta tietojenluovuttamisesta säädetään lain 22 §:ssä. Työperäisen maahanmuuton valvonnan näkökulmasta sääntely mahdollistaa lain 22 §:n 1 momentin 5-17 kohtien mukaisesti luovuttaa tietoa muille viranomaisille. Työperäisen maahanmuutonvalvonnan osalta erityisen relevantteina osina voidaan pitää kohtia 5, 6, 7, 8, 9, 15 kohdan 5 mukaan sosiaaliviranomaisille ulkomaalaisen toimeentuloa koskevan asian käsittelyä varten; kohdan 6 mukaan Tullille henkilöiden maahantulon ja maastalähdön valvontaa ja rajatarkastusta varten; kohdan 7 mukaan työ- ja elinkeinoviranomaiselle työntekijän oleskelulupaa tai yrittäjän oleskelulupaa koskevan asian käsittelyä varten; kohdan 8 mukaan ulkoministeriölle ja edustustolle heidän toimivaltaan kuuluvan passia tai muuta matkustusasiakirjaa, viisumia, työntekijän oleskelulupaa, yrittäjän oleskelulupaa tai muuta oleskelulupaa koskevan asian käsittelyä varten; kohdan 9 mukaan Maahanmuuttovirastolle ulkomaalaisia ja Suomen kansalaisuutta koskevien sellaisten asioiden käsittelemistä ja ratkaisemista varten, jotka lailla tai asetuksella säädetään Maahanmuuttoviraston tehtäviksi, sekä Maahanmuuttovirastolle säädettyjä valvontatehtäviä varten, kohdan 15 mukaan työsuojeluviranomaiselle kuljettajien ajo- ja lepoaikojen valvontaa varten tieliikenteen sosiaalilainsäädännöstä annettujen neuvoston asetusten (ETY) N:o 3820/85 ja (ETY) N:o 3821/85 täytäntöönpanoa koskevista vähimmäisedellytyksistä ja neuvoston direktiivin 88/599/ETY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/22/EY mukaiset tiedot. Lain 22 § 3 momentti täydentää tietojenluovuttamisen mahdollisuuksia (esimerkiksi työsuojeluviranomaisille luovutettavan tiedon osalta). 3 momentin mukaan sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, poliisi saa perustellusta syytä luovuttaa salassapitosäännösten estämättä teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona viranomaiselle henkilötietoja, jotka ovat välttämättömiä viranomaisen laissa säädetyn

tehtävän suorittamiseksi. Lain 22 §:n 4 momentin mukaan ennen henkilötietojen luovuttamista niiden vastaanottajan on esitettävä rekisterinpitäjälle luotettava selvitys henkilötietojen asianmukaisesta suojaamisesta. Lain 22 §:n 5 momentin mukaan luovutettavien tietojen laatu on mahdollisuuksien mukaan varmennettava ja niihin on tarvittaessa lisättävä tietoja, joiden avulla vastaanottaja voi arvioida tietojen oikeellisuutta, täydellisyyttä, ajantasaisuutta ja luotettavuutta. Jos ilmenee, että on luovutettu virheellisiä tietoja tai että tietoja on luovutettu lainvastaisesti, asiasta on ilmoitettava viipymättä vastaanottajalle.²⁰

Lain 2 luvun 14 §:ssä säädetään poliisin oikeuksista käsitellä henkilötietoja muussa kuin alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa osana lupaharkintaa ja -valvontaa. 14 §:n 1 momentin mukaan jollei muualla laissa toisin säädetä, poliisi saa käsitellä ko. lain 5, 6, 9, 11 ja 12 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen päätettäessä tai annettaessa lausuntoa luvan myöntämisestä tai voimassaolosta, jos luvan myöntämisen tai voimassaolon edellytykseksi on säädetty luvanhakijan tai luvanhaltijan luotettavuus, sopivuus tai muu sellainen ominaisuus, jonka arvioiminen edellyttää luvanhakijan tai luvanhaltijan terveydentilaan, päihteiden käyttöön, rikokseen syyllistymiseen tai väkivaltaiseen käyttäytymiseen liittyviä tietoja. Lain 14 §:n 2 momentissa säädetään järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyen. 14 §:n 2 momentin mukaan luvan myöntämisen tai voimassaolon edellytysten arvioimiseksi saadaan 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa käyttää myös keskusrikospoliisin tekemää ilmoitusta, joka perustuu 7 §:n 2 momentissa tarkoitettuja henkilöitä koskeviin tietoihin. Ilmoituksen on sisällettävä tiedot, jotka ovat tarpeen luvan myöntämisen tai voimassaolon edellytysten arvioimiseksi. Keskusrikospoliisi saa tehdä ilmoituksen, jos:

- 1) luvanhakijalla tai luvanhaltijalla on 8 §:ssä tarkoitettujen tietojen perusteella toistuvia ja pysyväisluonteisia yhteyksiä sellaiseen henkilöön, jonka on tuomioistuimen päätöksen mukaisesti katsottu syyllistyneen järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumiseen tai jonka vireillä olevassa esitutkinnassa tai syyteharkinnassa epäillään osallistuneen tällaiseen toimintaan, jos yhteydet ovat omiaan saattamaan luvanhakijan tai luvanhaltijan alttiiksi ulkopuoliselle epäasialliselle vaikuttamiselle sekä siten vaarantamaan luvan myöntämiselle tai voimassaololle säädettyjen edellytysten perusteena olevien etujen suojaamisen; tai
- 2) keskusrikospoliisi katsoo 8 §:ssä tarkoitettujen tietojen ja mahdollisten muiden selvitysten perusteella olevan perusteltu syy epäillä luvanhakijan tai luvanhaltijan syyllistyneen järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumiseen ja tiedon välittäminen on välttämätöntä luvan myöntämiselle tai voimassaololle säädettyjen edellytysten perusteena olevien etujen suojaamiseksi järjestäytyneen rikollisryhmän toimilta tai vaikutukselta.

20 Hovioikeuden tuomiosta *Hel-HO:2021:4*: Poliisilain 7 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan poliisin henkilöstöön kuuluvan virkamiehen tai muun 1 §:n 2 momentissa tarkoitetun henkilön vaihtoluovutus ei muun muassa estä tiedon antamista viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle, jolla säädetyn tehtävänsä vuoksi on tarve saada tieto muuten salassa pidettävästä seikasta. Poliisilain esitöissä (HE 224/2010 vp, s. 147) on selvennetty, että vaikka pykälän 1 momentin mukainen tietojen luovuttaminen tapahtuu yleensä toisen viranomaisen pyynnöstä, ei se kuitenkaan ole säännöksen soveltamisen edellytys. Esitöiden mukaan poliisille voi tulla eteen tilanteita, joissa myös tietojen oma-aloitteinen luovuttaminen toiselle viranomaiselle on tarpeen ja perusteltua.

Rajavartiolaitoksen oikeuksista

Rajavartiolaitoksen oikeudesta antaa tietoa toiselle viranomaiselle säädetään laissa henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (639/2019) 4 luvussa. Lain 32 §:n mukaan Rajavartiolaitos saa luovuttaa salassapitosäännösten estämättä teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona 7–15 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja poliisille, Tullille, Puolustusvoimille, syyttäjälle, tuomioistuimille, Oikeusrekisterikeskukselle, Rikosseuraamuslaitokselle ja muulle laissa rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitettulle toimivaltaiselle viranomaiselle rikosasioiden tietosuojalain 1 §:ssä tarkoitettua viranomaisen laissa säädettyä tehtävää varten. Muusta luovuttamisesta säädetään lain 33 §:ssä siten, että Rajavartiolaitos saa luovuttaa salassapitosäännösten estämättä teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona 7–15 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja viranomaisen laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi työperäisen maahanmuuton näkökulmasta katsottuna seuraavasti: 1) poliisille rajatarkastuksen suorittamista varten, henkilötietojen alkuperäistä käsittelytarkoitusta vastaaviin tarkoituksiin sekä muuhun tarkoitukseen henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019) 13 §:ssä ja 14 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa; 2) Tullille tullivalvontaa, verovalvontaa, rajatarkastuksen suorittamista sekä haasteen ja muun tiedoksiannon suorittamista varten, henkilötietojen alkuperäistä käsittelytarkoitusta vastaaviin tarkoituksiin sekä muuhun tarkoitukseen henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain (650/2019) 15 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa; 8) Maahanmuuttovirastolle ulkomaalaisia ja Suomen kansalaisuutta koskevien sellaisten asioiden käsittelemistä ja ratkaisemista varten, jotka lailla tai asetuksella on säädetty Maahanmuuttoviraston tehtäviksi sekä Maahanmuuttovirastolle säädettyjä valvontatehtäviä varten; 9) ulkoministeriölle ja Suomen edustustolle niiden toimivaltaan kuuluvan passia tai muuta matkustusasiakirjaa, viisumia tai työntekijän oleskelulupaa, yrittäjän oleskelulupaa tai muuta oleskelulupaa koskevan asian käsittelemistä varten; 10) työ- ja elinkeinoviranomaiselle työntekijän oleskelulupaa tai yrittäjän oleskelulupaa koskevan asian käsittelyä varten; 11) sosiaaliviranomaisille ulkomaalaisen toimeentulon selvittämistä tai sosiaalihuollon tai terveydenhuollon järjestämistä varten; 12) ulosottomiehelle ulosottokaaren (705/2007) 3 luvun 67 §:n mukaisesti ulosottoasioiden täytäntöönpanoa varten.

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 17 a §:ssä säädetään tietojen antamisesta vaitiolovelvollisuuden estämättä. Säännöksen mukaan Rajavartiolaitoksen henkilöstöön kuuluvan virkamiehen tai muun 17 §:n 2 momentissa tarkoitettun henkilön vaitiolovelvollisuus ei estä tiedon antamista viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle, jolla säädetyn tehtävänsä vuoksi on tarve saada tieto muuten salassa pidettävästä seikasta taikka henkilön luotettavuudesta tai sopivuudesta tehtävään. Lain 17 §:n 2 momentissa säädetty vaitiolovelvollisuus ei estä ilmaisemasta sellaisia tietoja, joiden ilmaisemiseen on yksittäistapauksessa painava syy hengelle tai terveydelle vaarallisen tapahtuman, vapauten kohdistuvan rikoksen tai huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi taikka valtion turvallisuuden varmistamiseksi. Edellä mainittu tietojen antaminen tapahtuu yleensä pyynnöstä. Tämä ei kuitenkaan ole tietojen antamisen välttämätön edellytys. Esimerkiksi rikostorjunnassa saattaa tulla eteen tilanteita, joissa rikoksen estämiseksi tietoja täytyy oma-aloitteisesti välittää toiselle viranomaiselle. Sama koskee muutenkin tietojen antamista toisen viranomaisen hoidettaviksi kuuluvien tehtävien suorittamista varten (ks. HE 41/2017 vp).

Rajavartiolaitoksen tiedonsaantioikeuksista säädetään laissa henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (639/2019) 3 luvussa. Lain 19 §:n 1 momentin mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä ja henkilöltä virkatehtävän suorittamiseksi tietoja ja asiakirjoja salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei tiedon tai asiakirjan antamista Rajavartiolaitokselle tai tietojen käyttöä todisteena ole laissa kielletty tai rajoitettu. Tietojen saannista yksityiseltä yhteisöltä ja henkilöltä säädetään lain 20 §:ssä ja sen 1 momentin mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus saada pidättämiseen oikeutetun virkamiehen pyynnöstä Rajavartiolaitoksen tutkittavan rikoksen ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi tietoja yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutuslainsäädännön estämättä. Rajavartiolaitoksella on sama oikeus saada rajavartiolain 27 §:ssä²¹ tarkoitettua tutkintaa varten tietoja, jos tärkeä yleinen tai yksityinen etu sitä vaatii. Lain 22 §:ssä säädetään tietojen saannista eräistä rekistereistä ja tietojärjestelmistä. Säännöksen mukaan Rajavartiolaitoksella on sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, oikeus saada tehtäviensä suorittamista varten salassapitosäännösten estämättä tietoja muun ohella 8 kohdan mukaan virka-apua pyytäneeltä viranomaiselta virka-avun antamiseksi ja 9 kohdan mukaan yhteisöltä ja yhtymiltä matkustajaa ja kulkuneuvon henkilökuntaa koskevia tietoja poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetussa laissa (687/2009) tarkoitettua yhteistoiminnassa suoritettavaa tehtävää varten. Oikeudesta saada tietoja lentoliikenteen matkustajarekistereistä säädetään lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnassa annetussa laissa (657/2019).

Rajavartiolaitoksella on lisäksi lain (639/2019) 24 §:n mukaan salassapitosäännösten estämättä oikeus saada ja käsitellä yhteisöjen ja yhtymien matkustajia ja kulkuneuvojen henkilökuntaa koskevia tietoja rajavalvonnan suorittamiseksi ja rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Edellä mainittu säännös koskee siten tietoja ulkorajan ylittävissä kulkuneuvossa olevista henkilöistä. Lain 25 § koskee lentoliikenteen matkustajatietoja ja 26 § alus- ja junaliikenteen matkustajia- ja miehistötietoja. Lain 27 §:n mukaan 24–26 §:ssä tarkoitettuja matkustajia ja miehistöä koskevia tietoja saadaan käsitellä rajatarkastusten helpottamiseksi sekä laittoman maahantulon ja laittoman maahanmuuton torjumiseksi. Lisäksi tietoja saadaan käsitellä Rajavartiolaitokselle, poliisille tai Tullille säädettyssä muussa tehtävässä. Matkustajia ja miehistöä koskevia tietoja saa 1 momentissa tarkoitettuna käsittelyn yhteydessä verrata käsittelyn kannalta tarpeellisiin rekistereihin ja tietokantoihin. Lain 29 §:n mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus saada 3 luvussa tarkoitettut tiedot maksutta, jollei laissa toisin säädetä. Tiedot on oikeus saada myös teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona siten kuin käytännön menettelyistä rekisterinpitäjän kanssa sovitaan.

Rikosasioista muutoin

Lakia henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018) sovelletaan sellaisten henkilötietojen käsittelyyn, kun kyseessä on rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta, selvittämisestä tai

21 Koskee ulkorajan ylittävissä kulkuneuvossa olevia henkilöitä, lentoliikennettä ja alus- ja junaliikennettä. Matkustajia ja miehistöä koskevia tietoja saadaan käsitellä rajatarkastusten helpottamiseksi sekä laittoman maahantulon ja laittoman maahanmuuton torjumiseksi. Lisäksi tietoja saadaan käsitellä Rajavartiolaitokselle, poliisille tai Tullille säädettyssä muussa tehtävässä. (ks. 639/2019 24-27 §:t).

syyteharkintaan saattamisesta, syyteharkinnasta ja muusta rikokseen liittyvästä syytäjän toiminnasta, rikosasian käsittelemisestä tuomioistuimessa, rikosoikeudellisen seuraamuksen täytäntöönpanemisesta ja yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelemisesta tai tällaisten uhkien ehkäisemisestä edellä mainituissa kohdissa tarkoitettun toiminnan yhteydessä.

Työsuojeluviranomaisten oikeuksista

Työsuojeluvirastojaan liittyvästä tiedonsaannista ja tiedonluovutuksesta säädetään muun muassa laissa työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006), työsopimuslaissa (55/2001) sekä laissa työntekijöiden lähettämisestä (447/2016).

Lain työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006) luvussa 2 esitetään työsuojeluviranomaisen ja tarkastajan toimivaltuudet ja velvollisuudet, joihin sisältyvät myös § 4 tiedonsaantia ja tarkastusoikeutta koskevat säädökset. Liittyen 4 b §:ssä säädettyyn oikeuteen saada tietoja toisilta viranomaisilta työsuojeluviranomaisella on oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä välttämättömiä tietoja muun muassa ulkomaalaisen työvoiman käytön valvomiseksi. Työsuojeluviranomaisella ja tarkastajalla on valvonnan toteuttamiseksi ja valvonnan edellyttämässä laajuudessa oikeus päästä tarvittavin tiloihin; saada tarvittavia tietoja sekä työnantajalta nähtäväksi asiakirjoja; ottaa näytteitä ja tehdä mittauksia; sekä keskustella työntekijöiden kanssa. Samoin työsopimuslain (55/2001) 13 luvun 12 §:n mukaan työsuojeluviranomaisilla on pyynnöstä oikeus saada työnantajalta jäljennös valvonnan kannalta tarpeellisista asiakirjoista sekä yksityiskohtainen selvitys suullisesti tehdyistä sopimuksista.

Laissa työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006) 2 luvun 4 a §:ssä säädetään työsuojeluviranomaisen oikeudesta saada valvonnan edellyttämiä tietoja toiselta työsuojeluviranomaiselta tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä ja 4 b §:ssä oikeudesta saada tietoja viranomaiselta ja muulta julkista tehtävää hoitavalta. Lain 4 b §:n mukaan työsuojeluviranomaisella on oikeus saada valvonnan kohdentamiseksi tai yksittäisessä valvontatapauksessa tietoja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:n 1 momentin 1, 4 ja 7 kohdassa tarkoitettulta viranomaiselta²²; Eläketurvakeskukselta, työttömyysvakuutusrahastolta ja Tapaturmavakuutuskeskukselta; eläkelaitokselta ja tapaturmavakuutusyhtiöltä siltä osin kuin tietoja voidaan luovuttaa Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetussa laissa (1207/2010) tarkoitettulla velvoitteidenhoitoselvityksellä; sekä Finanssivalvonnalta Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 71 a §:ssä tarkoitettujen työsopimussuhteessa olevien henkilöiden suojaamiseksi tarvittavia tietoja.

Laissa työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006) 2 luvun 4 c §:n mukaan työsuojeluviranomaisella on myös oikeus saada tietojoukko viranomaiselta tai muulta julkista tehtävää hoitavalta. Tällaisia tietojoukkoja ovat Verohallinnolta yksilöintitiedot ja verovelan määrää koskevat tiedot yritys- ja yhteisötietojärjestelmään rekisteröitävistä yksiköistä, joilla ei ole

²² Valtion hallintoviranomaiset sekä muut valtion virastot ja laitokset; kunnalliset viranomaiset; ja Ahvenanmaan maakunnan viranomaiset niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa.

verovelasta Verohallinnon tekemää maksujärjestelyä; Eläketurvakeskukselta yksilöintitiedot yritys- ja yhteisötietojärjestelmään rekisteröitävistä yksiköistä, joiden Eläketurvakeskus on valvonnassaan todennut laiminlyöneen täysin eläkevakuuttamisvelvollisuutensa; sekä Tapaturmavakuutuskeskukselta yksilöintitiedot yritys- ja yhteisötietojärjestelmään rekisteröitävistä yksiköistä, joiden Tapaturmavakuutuskeskus on valvonnassaan todennut laiminlyöneen täysin tapaturmavakuuttamisvelvollisuutensa. Kyseinen oikeus koskee tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006, ns. tilaajavastuulaki) valvonnan kohdentamista, eikä täten koske suoraan ulkomaalaisen työvoiman käytön valvontaa.

Laissa työntekijöiden lähettämisestä (447/2016) 17 § 1 momentissa säädetään työsuojeluviranomaisen oikeudesta saada lähettävältä yritykseltä, tilaajalta sekä rakennuttajalta ja pääurakoitsijalta viivytyksettä kaikki tiedot ja asiakirjat, jotka lähettävän yrityksen, tilaajan, rakennuttajan tai pääurakoitsijan on tämän lain mukaan laadittava, säilytettävä tai toimitettava. Lain 17 §:n 7 momentin mukaan tasa-arvovaltuutetulla ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla on valvontatehtävänsä suorittamiseksi sama tiedonsaantioikeus kuin työsuojeluviranomaisella on 1—5 momentin nojalla. Lain 17 §:n 9 momentin mukaan työsuojeluviranomainen saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa 7 §:n (ilmoitus työntekijän lähettämisestä) perusteella saamiaan valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja muille valvontaviranomaisille työntekijöiden lähettämisen valvontaa varten. Laissa työntekijöiden lähettämisestä viitataan myös laissa työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006) edellä mainittuihin työsuojeluviranomaisen tiedonsaantioikeuksiin.²³

Laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) 12 luvun 6:ssä säädetään, että työ- ja elinkeinotoimistolla, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksella ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta julkisen työvoima- ja yrityspalvelun toimeenpanossa välttämättömät tiedot muulta valtion viranomaiselta, kunnan viranomaiselta, Kansaneläkelaitokselta, työttömyyskassalta, Eläketurvakeskukselta, Työttömyysvakuutusrahastolta, julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen palveluntuottajalta sekä lain 4 luvussa tarkoitetun työkokeilun järjestäjältä. 6 §:n 2 momentin mukaan julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tuottajalla on oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta työ- ja elinkeinotoimistolta, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukselta ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta henkilöasiakasta koskevat tiedot, jotka ovat välttämättömiä palvelun järjestämiseksi.

Työsuojeluviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta säädetään laissa työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006). Sen mukaan työsuojeluviranomaisella on oikeus luovuttaa toimivaltaiselle työsuojeluviranomaiselle tietoja valvonnan yhteydessä havaituista laiminlyönneistä tai epäkohdista. Lain 2 luvun 4 d §:n mukaan työsuojeluviranomaisella on oikeus luovuttaa tietoa salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä epäilemästään laiminlyönneistä tai epäkohdista, joka on havaittu työsuojeluviranomaisen toimesta tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain tai työsuhteen vähimmäisehtojen noudattamisen taikka

23 17 § Tiedonsaantioikeus.

ulkomaalain työvoiman käytön valvonnan yhteydessä. Tietoja voidaan luovuttaa samoille tahoille, joilta työsuojeluviranomaiselta on tiedonsaantioikeus, sekä lisäksi Kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassalle. Edellytyksenä tietojen luovuttamiselle on, että viranomainen tai muu julkista tehtävää hoitava on asiassa toimivaltainen.

Työsuojeluviranomaisen saamia tietoja saa käyttää ainoastaan laissa työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006) tiedon saamista koskevissa pykälissä tarkoitettuihin käyttötarkoituksiin. Tietoja on kuitenkin oikeus luovuttaa työsuojeluviranomaisten valvontatoimintaa koskevasta muutoksenhausta tai työsuojeluvälvonnassa havaittujen epäiltyjen rikosten tai laiminlyöntien selvittämisestä ja seuraamusten määräämisestä vastaaville viranomaisille. Ulkomaalaisen työvoiman käytön valvontaa varten saatuja tietoja voidaan puolestaan luovuttaa ulkomaan viranomaiselle siltä osin kuin se on välttämätöntä Euroopan unionin jäsenvaltioiden viranomaisten välisessä hallinnollisessa yhteistyössä lähetettyjä työntekijöitä koskevan lainsäädännön noudattamisen valvonnassa.²⁴

Lain luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta (487/2021) 11 §:n 2 momentin mukaan työ- ja elinkeinotoimistolla ja työsuojeluviranomaisella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada muulta viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitavalta tietoja veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin tai Tullin perimiin maksuihin liittyvien rekisteröitymis-, ilmoitus- ja maksuvelvollisuuksien hoitamisesta, toiminnasta, taloudesta sekä kytkennöistä tai tämän lain mukaisten velvoitteiden noudattamisesta, jos tiedot ovat välttämättömiä 5 §:ssä tarkoitettun luotettavuuden selvittämiseksi.

Muiden viranomaisten oikeuksista

Työsuojeluvälvonnassa lisäksi muiden viranomaisten tietojenvaihdosta säädetään muun muassa Verohallinnon osalta laissa verotusmenettelystä (1558/1995), laissa harmaantalouden selvitysyksiköstä (1207/2010) laissa verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (136/1999), pelastuslaitoksen osalta pelastuslaissa (379/2011) sekä elintarvikevalvontaviranomaisen kohdalla elintarvikelaissa (297/2021) ja laissa kotoutumisen edistämisestä (1386/2010).

Laki verotusmenettelystä (1558/1995) 3 luvun 20 §:ssä määritellään muiden viranomaisten velvollisuus antaa tai esittää Verohallinnon pyynnöstä tietoja, jotka voivat olla tarpeen verotusta tai muutoksenhakua koskevissa asioissa. Vaikka laissa määritellään, että tietoja, joista lain mukaan ei saa todistaa, ei tarvitse luovuttaa, ei verotukseen vaikuttavia taloudellista asemaa koskevia tietoja saa kieltäytyä antamasta. Valtion viranomaisen on lisäksi Verohallinnon kehotuksesta annettava tarvittavia lausuntoja sekä toimitettava arvioita toimialaansa kuuluvissa kysymyksissä eli toimittava tarvittavassa yhteistyössä.

Laissa Harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010) 4 §:ssä säädetään, että selvitysyksiköllä on oikeus saada pyynnöstä salassapitovelvollisuuden estämättä viranomaiselta ilmiöselvityksen laatimiseksi välttämättömät tiedot henkilöstä ja orga-

²⁴ Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006) 2 luku 4 f § Tietojen käyttötarkoitussidonnaisuus.

nisaatiosta²⁵. Ne henkilöt tai organisaatiot, joista selvitysyksikkö pyytää tietoja, on yksilöitävä tietopyynnössä nimen tai muun yksilöintitiedon taikka toimialan, sijainnin tai muun ryhmäominaisuuden mukaan. Ilmiöselvitystä varten saatua tietoa ei saa käyttää muuhun tarkoitukseen kuin ilmiöselvitykseen ja velvoitteidenhoitoselvitykseen 5 §:n 3 momentissa säädettyä tarkoitusta varten. Harmaan talouden selvitysyksiköllä on oikeus saada tietoja esitutkintaviranomaiselta ainoastaan esitutkintaviranomaisen suostumuksella ja rikostorjuntaa varten saadut tiedustelutiedot vain rekisterinpitäjän suostumuksella. Lain 6:ssä säädetään velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoituksesta, jonka kohtien 1-29 mukaan selvitysyksikkö voi muun muassa laatia velvoitteidenhoitoselvityksiä; poliisin tai rajavartiolaitoksen suorittamaa rikosten ennalta estämistä ja selvittämistä tai Tullin suorittamaa esitutkintaa varten jos rikoksesta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään yksi vuosi vankeutta ja rikoksen epäillään tapahtuneen organisaation toiminnassa taikka organisaatiota hyväksi käyttäen, työsuojeluviranomaisen suorittamaa ulkomaalaisen työvoiman käytön valvontaa varten sekä kolmansien maiden kansalaisten tuloa, maastalähtöä, oleskelua ja työntekoa sekä kansalaisuutta koskevien asioiden käsittelyä sekä niitä koskevaa päätöksentekoa ja niihin liittyvien valvontatehtävien hoitamista varten.

Laissa verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (1346/1999) säädetään verotustietojen julkisuudesta. Lain 2 luvun 3 ja 4 §:ssä säädetään verotustietojen julkisuudesta ja tiedonsaantioikeudesta sekä salassa pidettävistä verotustiedoista. Lain 3 luvun 18 §:n kohdissa 1-14 säädetään, että Verohallinto voi salassapitosäännösten estämättä antaa omasta aloitteestaan²⁶ verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen muun muassa;

- 1) rikoslain (39/1889) 29 luvun 9 §:n 2 momentissa tarkoitettulle valtion tai kunnan viranomaiselle, muulle julkisyhteisölle taikka muulle yhteisölle tai säätiölle, jos on syytä epäillä jonkun syyllistyneen rikoslain 29 luvun 5–8 §:ssä tarkoitettuun rikolliseen tekoon, jonka selvittämiseksi tietojen antaminen saattaa olla tarpeen,
- 2) valtion tai kunnan viranomaiselle tai julkisia tehtäviä hoitaville yhteisöille niiden laissa tai asetuksessa säädettyyn tehtävään liittyvän valvontavelvollisuuden täyttämiseksi, 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,

25 Työperäisen maahanmuuton valvonnassa keskeisiä tietoja ovat; 1) nimi, henkilötunnus tai yritys- ja yhteisötunnus taikka muut yksilöintitiedot sekä yhteystiedot, 2) organisaatiohenkilön asemaa sekä organisaation omistus- ja hallintasuhteita kuvaavat tiedot, 3) taloudellista toimintaa ja taloudellista asemaa kuvaavat tiedot, 4) veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- ja työttömyysvakuutus- sekä tullin perimiin maksuihin liittyviä velvoitteita sekä niiden hoitamista ja valvontaa kuvaavat tiedot, 7) esitutkintaviranomaiselta esitutkintaa koskevat muutkin kuin 1–6 kohdassa tarkoitettut tiedot, kun tieto liittyy rikokseen, jonka epäillään tapahtuneen organisaation toiminnassa taikka organisaatiota hyväksi käyttäen, 9) Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 28 §:ssä tarkoitettussa ilmoituksessa ilmoitetut tiedot sekä mainitun ilmoituksen perusteella Verohallinnon saamat rikokseen liittyvät muutkin kuin tämän momentin 1–6 kohdassa tarkoitettut tiedot, kun tieto liittyy rikokseen, jonka epäillään tapahtuneen organisaation toiminnassa taikka organisaatiota hyväksi käyttäen. (25.5.2012/252).

26 Verohallinnon oma-aloitteinen tietojen luovuttaminen voi olla toisinaan haastavaa, koska (1346/1999) 18 §:n nojalla esimerkiksi kiskunnan tapainen työsyryntä (voidaan antaa oma-aloitteisesti työsuojeluviranomaiselle, koska rangaistusasteikko sakko tai vankeutta enintään kaksi vuotta) vs. työsyryntä (ei voida antaa työsuojeluviranomaiselle, koska rangaistusasteikko sakko tai vankeutta enintään kuusi kuukautta).

- 3) työsuojeluviranomaiselle sellaisia verovälvonnassa havaittuja tietoja, joilla saattaa olla merkitystä työsuojeluviranomaiselle sen valvoessa tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain noudattamisesta
- 4) poliisille verovälvonnassa havaituista liiketoimintakieltoon määrättyyn liitetyistä seikoista, joilla saattaa olla merkitystä liiketoimintakiellon noudattamisen valvonnan kannalta; (18.7.2008/504)

Pelastuslain (379/2011) 13 luku käsittelee salassapitovelvollisuutta, tiedonsaantioikeutta ja henkilörekistereitä. Lain 13 luvun 89 §:ssä säädetään tiedonsaantioikeudesta pelastustoimintaa ja valvontatehtäviä varten. Pelastusviranomaisen on pelastuslaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi saada maksutta muun muassa valvontatehtävien hoitamiseksi tarpeellisia tietoja, joita ovat esimerkiksi erilaiset väestötietojärjestelmään tallennetut henkilöt, kiinteistöjä ja rakennuksia koskevat tiedot. Henkilötietoihin liittyen on lisäksi erikseen mainittu siviilissäätöön ja kansalaisuuteen liittyvät tiedot.

Elintarvikevalvontaviranomaisten osalta tiedonsaantioikeutta käsitellään elintarvikelain (297/2021) 5 luvun 43 §:ssä. Sitä koskevat tiedonsaantioikeudet ovat samankaltaiset aiemmin esitettyihin muita valvontaviranomaisia koskeviin oikeuksiin nähden, kuten oikeus saada valvonnan kannalta välttämättömät tiedot salassapitosäännösten estämättä. Näitä tietoja ovat muun muassa lakisäätteisiin maksuihin, velvollisuuksien hoitamiseen, toimintaan, talouteen ja kytkentöihin. Elintarvikeviranomaisen on tarvittaessa saatava myös tiedot sakkorekisteristä sen varmistamiseksi, ettei henkilöä ole samasta rikoksesta tuomittu sakkorangaistukseen tuomioistuimessa.

Laki ruokahallinnon tietovarannosta (560/2021) sääntelee mm. Ruokaviraston oma-aloitteisen tietojen luovuttamisen mahdollisuuksia. Lain 8 §:n mukaan ruokahallinnon tietovarantoon sisältyviä tietoja saadaan salassapitosäännösten estämättä luovuttaa ulkomaan viranomaiselle ja toimielimelle, jos Euroopan unionin lainsäädännössä tai Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa tätä edellytetään. Lain 1 §:ssä määritellyn soveltamisen alan²⁷ yhteydessä tarkoitettuja hallintotehtäviä hoitava viranomainen voi lisäksi omasta aloitteestaan luovuttaa salassapitosäännösten estämättä ruokahallinnon tietovarannon tietoja, jotka ovat välttämättömiä;

- 1) esitutkintaviranomaisille rikosten ennalta estämistä, paljastamista, selvittämistä ja syyteharkintaan saattamista varten;
- 2) syyttäjälle Syyttäjälaitoksesta annetun lain (32/2019) 9 §:ssä säädettyjä tehtäviä varten;

27 1 § Lain soveltamisala: Tätä lakia sovelletaan Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan mukaisia toimenpiteitä, unionin rahoittamia maaseudun kehittämistoimia ja näitä täydentäviä kansallisia toimenpiteitä koskevia hallintotehtäviä sekä elintarvikkeiden ja maa-, puutarha- ja metsätalouden tuotantopanosten turvallisuuden ja laadun, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin sekä kasvinterveyden edistämistä, valvontaa ja tutkimusta koskevia hallintotehtäviä varten pidettäviin rekistereihin ja muihin mainittuihin tehtäviin liittyviin tietoaisteistoihin (ruokahallinnon tietovaranto). Mitä tässä laissa säädetään, ei vaikuta viranomaisten velvollisuuksiin pitää asiarekisterejä niiden käsittelyssä olevista ja olleista asioista. Tämä laki ei koske vapaaehtoisuuden perusteella tilastotarkoitukseen kerättyjä tietoja.

- 3) rahanpesun selvittelykeskukselle rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) 2 §:ssä säädettyjä tehtäviä varten;
- 4) Verohallinnolle Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 2 §:ssä säädettyjä tehtäviä varten;
- 5) työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006) tarkoitetulle työsuojeluviranomaiselle työsuojelua koskevia lakisäätöisiä valvontatehtäviä varten.

Laissa kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) 87 §:n 1 momentissa säädetään, että työ- ja elinkeinoministeriöllä, aluehallintovirastolla, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella, kehittämis- ja hallintokeskuksella, työ- ja elinkeinotoimistolla, kunnan viranomaisella, Kansaneläkelaitoksella sekä Digi- ja väestötietovirastolla on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä maahanmuuttajan kotoutumisesta edistävien toimenpiteiden osalta, kuntaan osoittamisen ja kustannusten korvaamisen mukaisten tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot toisiltaan, Maahanmuuttovirastolta, vastaanotto- ja järjestelykeskukselta, kotoutumista tukevien toimenpiteiden ja palvelujen tuottajalta sekä ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättyltä edustajalta.

4 HANKKEEN EMPIIRISET HAVAINNOT

4.1 Keskeinen lainsäädäntö

4.1.1 Tiedonsaantioikeus toisilta viranomaisilta

Kattavan kuvan saamiseksi lainsäädännöstä, lomakekyselyssä vastaajia pyydettiin kertomaan keskeisimmät lait, jotka säätelevät työperäisen maahanmuuton valvontaan liittyvää tiedonsaantioikeutta toisilta viranomaisilta, oikeutta käyttää muilta viranomaisilta saatua tietoa, oikeutta luovuttaa organisaation käytössä olevaa tietoa toisille viranomaisille sekä oikeutta luovuttaa käytössä olevaa tietoa oma-aloitteisesti toisille viranomaisille. Vastaukset esitetään pääsääntöisesti seuraavasti ryhmiteltynä:

- Esitutkintaviranomaiset
- TE-toimistot
- Aluehallintovirastot
- ELY-keskukset
- Muut viranomaiset

Kun tarkasteltiin keskeisimpiä lakeja, jotka säätelevät työperäisen maahanmuuton valvontaan liittyvää tiedonsaantioikeutta toisilta viranomaisilta, esitutkintaviranomaisten vastauksissa nostettiin esille esitutkintalaki (805/2011), poliisilaki (872/2011), ulkomaalaislaki (301/2004), laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa (616/2019), tullilaki (304/2016), rajavartiolaitos (578/2005) sekä laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (639/2019). Poliisilaitosten vastaukset vaihtelivat laitoksittain, yhdestä laista useampaan ilmoitettuun lakiin.

TE-toimistot vastasivat tiedonsaantioikeuttaan säätelevän laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020), laki julkisesta työvoima- ja yrittäjäpalvelusta (916/2012), sekä työsuojeluvalvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2016) annetun lain 4 d §. Yksi vastaaja kertoi, että työperäisen maahanmuuton valvonta ei kuulu heidän tehtäviinsä.

AVI:n alkoholihallinnon vastaukset kyselyyn saatiin yhdessä dokumentissa, johon oli koottu kaikkien AVI:en (Etelä-Suomen, Itä-Suomen, Lapin, Lounais-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen sekä Pohjois-Suomen AVI Alkoholihallinto) vastaukset. Alkoholilaki (1102/2017) säätelee näiden organisaatioiden työperäisen maahanmuuton valvontaan liittyvää tiedonsaantioikeutta toisilta viranomaisilta. AVI:n työsuojelun vastuualueet nostivat esille lain työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006), lain Harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010), sekä ulkomaalaislain (301/2004). Myös työsuojelun vastuualueilta saaduissa vastauksissa mainittiin vaihtelevasti eri säädöksiä.

Osa ELY-keskuksista kommentoi, että heillä ei ole työperusteisen maahanmuuton valvonnassa ensisijaista roolia tai toimivaltaa, mutta tarvittaessa he ovat osana viranomaisverkostoa ja tekevät yhteistyötä valvonnassa. Vastauksissa mainittiin laki

henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020) ja ulkomaalaislaki (301/2004). Esimerkiksi työlupien ja yrittäjän oleskelulupia koskevaa tiedonsaanti- ja anto-oikeutta määrittelee ELY-keskusten osalta laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) sekä laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999).

Työperäisen maahanmuuton väärinkäytösten torjuntaan osallistuu myös muita viranomaisia: Ruokavirasto, ulkoministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Harmaan talouden selvitysyksikkö, Verohallinto ja Maahanmuuttovirasto. Näiden viranomaisten vastauksissa nostettiin esille laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999), laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020), ulkomaalaislaki (301/2004), hallintolaki (434/2003) ja laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010).

Ruokaviraston toimialalla ei suoriteta työperäiseen maahanmuuttoon liittyvää valvontaa, joten heidän sektorilainsäädännössä ei ole työperäisen maahanmuuton valvontaan liittyen sääntelyä, joka koskisi tiedonsaantioikeutta toisilta viranomaisilta tässä yhteydessä.

Harmaan talouden selvitysyksikkö ei Ruokaviraston tavoin itse suorita valvontatehtäviä, mutta sen toiminta tukee useita ulkomaisen työvoiman valvontaa tekevien viranomaisten tehtäviä. Verohallinnon tietojensaantioikeus verotusta varten puolestaan on laaja. Työperäisen maahanmuuton osalta Verohallinto valvoo saajan tulojen verotukseen liittyviä asioita, kuten Suomen verotusoikeutta Suomessa työskentelystä maksettuaan suoritukseen.

Verohallinto valvoo myös työnantajan velvoitteita sekä itsenäisesti rekisteröi työperäisesti maahan tulevia henkilöitä²⁸. Viranomaisen yleisestä tiedonantovelvollisuudesta säädetään laissa verotusmenettelystä (1558/1995) 18 §:ssä (erityinen tiedonantovelvollisuus 20 §) ja laissa oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä 768/2016) 29 §:ssä (erityinen tiedonantovelvollisuus 30 §).

4.1.2 Oikeuksista käyttää muilta viranomaisilta saatua tietoa

Lainsäädäntö säätelee myös viranomaisten oikeuksia käyttää muilta viranomaisilta saatua tietoa. Esitutkintaviranomaisten vastauksissa tunnistettiin seuraavien lakien säätelevän oikeuksia käyttää muilta viranomaisilta saatua tietoa: esitutkintalaki (805/2011), ulkomaalaislaki (301/2004), laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), poliisilaki (872/2011), laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (15/2020) ja laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa (616/2019), tullilaki (304/2016), rajavartiolaki (578/2005), laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (639/2019). Tullin oikeus tai velvollisuus luovuttaa mitä tahansa hallussaan olevia tietoja voi perustua myös muiden tahojen tiedonsaannin oikeutta koskeviin säädöksiin. Kyselyn vastaukset vaihtelivat jälleen eri poliisilaitosten kesken, osassa nostettiin esille yksi laki, osassa useampi.

TE-toimistot mainitsivat seuraavat lait: laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020), laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) ja laki työsuojeluvalvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2016) annetun lain 4 d §. Yksi vastaaja ilmoitti, että työperäisen maahanmuuton valvonta ei kuulu heidän tehtäviinsä.

²⁸ Verohallinto antaa mm. työperäisesti maahan tuleville henkilöille suomalaisia henkilötunnuksia. Ks. myös valtiovarainministeriössä käynnissä oleva henkilötunnusten uudistamisen hanke (VM183:00/2020).

AVI:n työsuojelun vastuualueet raportoivat, että laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006), laki Harmaan talouden selvityksyksiköstä (1207/2010), ulkomaalaislaki (301/2004) säätelee oikeuksia käyttää muilta viranomaisilta saatua tietoa. Lisäksi todettiin, että jos muut viranomaiset pyytävät heitä koskevan lainsäädännön perusteella, luovutus arvioidaan tapauskohtaisesti. AVI:n alkoholivalvonnat raportoivat, että alkoholilaki (1102/2017), hallintolaki (434/2003), laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), säätelevät heidän oikeuksiaan käyttää muilta viranomaisilta saatua tietoa.

Monet ELY-keskukset totesivat, että heillä ei ole työperusteisen maahanmuuton valvonnassa ensisijaista roolia tai toimivaltaa. Tarvittaessa ELY-keskus voi olla osana viranomaisverkostoa ja tekevät yhteistyötä valvonnassa. Esille nostettiin laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020), laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010), laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta. Tietojen luovutus tapahtuu kunkin viranomaisen lakiin perustuvan oikeuden perusteella, jolloin sovelletaan esimerkiksi lakia verotusmenettelystä (1558/1995).

Muiden viranomaisten vastauksissa mainittiin seuraavat lait: laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (1346/1999), laki Harmaan talouden selvityksyksiköstä (1207/2010), laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999), laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020), ulkomaalaislaki (301/2004), hallintolaki (434/2003) ja kansalaisuuslaki (359/2003). Verohallinto saa käyttää ja käsitellä tiettyä verotusasiaa varten saamiaan ja laatimiaan verotustietoja muidenkin Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 2 §:n mukaisten tehtävien hoitamiseen. Harmaan talouden selvityksyksiköllä on puolestaan laaja tietojensaantioikeus ilmiöselvityksien laatimista varten. Harmaan talouden selvityksyksiköllä on tietojensaantioikeus myös velvoitteidenhoitoselvitystä varten ja sillä on oikeus saada salassapitovelvollisuuden estämättä viranomaiselta ne velvoitteidenhoitoselvityksen laatimiseksi välttämättömät tiedot, jotka velvoitteidenhoitoselvitystä pyytävä viranomainen on oikeutettu saamaan selvityspyynnössä kuvattua käyttötarkoitusta varten. Selvityksyksiköllä on kuitenkin oikeus saada tiedot esitutkintaviranomaiselta ainoastaan esitutkintaviranomaisen suostumuksella ja rikostorjuntaa varten saadut tiedustelutiedot vain rekisterinpitäjän suostumuksella. Ruokavirasto ei tee työperäisen maahanmuuton valvontaa, joten heillä ei ole oikeutta/tarvetta/lakisäätteistä perustetta käyttää muilta viranomaisilta mahdollisesti saatuja tietoja²⁹.

4.1.3 Oikeus luovuttaa käytössä olevaa tietoa toisille viranomaisille

Viranomaisilta tiedusteltiin myös mitkä ovat keskeisimmät lait, jotka säätelevät työperäisen maahanmuuton valvontaan liittyvää oikeutta luovuttaa käytössään olevaa tietoa toisille viranomaisille. Esitutkintaviranomaisten mukaan tiedon luovutuksessa tulee tapahtua seuraavien lakien puitteissa: esitutkintalaki (805/2011), poliisilaki (872/2011), alkoholilaki (1102/2017), työaikalaki (872/2019), laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), ulkomaalaislaki (301/2004), hallintolaki

29 Ruokaviraston sektorin lakeihin on säädetty viime aikoina toimijan luotettavuusvaatimuksesta, joka tarkoittaa mm. HTSY:n velvoitteidenhoitoselvitysten käyttämistä luotettavuuden arvioinnissa. Jos esim. elintarvikevalvontaviranomainen huomaa, että ravintolassa on 3 ihmistä töissä, mutta VHS-raportin mukaan mitään työnantajamaksuja, vakuutuksia tms. ei ole työntekijöistä maksettu, niin tässä mielessä työperäisen maahanmuuton valvonta ehkä teoriassa kuuluisikin elintarvikelain ja rehulain mukaisen valvonnan piiriin. Tietojenvaihtamisen näkökulmasta tällainen tieto voi olla relevanttia valvontatoiminnan suuntaamiseksi.

(434/2003), laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006), laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (639/2019), laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa (616/2019), laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020), pelastuslaki (379/2011), elintarvikelaki (297/2021), ulosottoakaari (705/2007), tullilaki (304/2016), laki rikostorjunnasta Tullissa (623/2015), laki henkilötietojen käsittelystä Tullissa (650/2019). Myös näitä lakeja raportoitiin poliisilaitosten vastauksissa vaihtelevasti.

TE-toimistojen vastauksissa nostettiin esille laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020), laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012), laki viranomaistoiminnan julkisuudesta (621/1999), laki verotusmenettelystä (1558/1995), sekä laki työsuojeluvalvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006) annetun lain 4 b §. Yhdessä vastauksessa todettiin, että toinen viranomainen tekee tietopyynnön, jossa ilmoittaa lain ja pykälän, johon heidän tiedonsaantioikeutensa perustuu. Yksi vastaaja ilmoitti, että työperäisen maahanmuuton valvonta ei kuulu heidän tehtäviinsä.

Aluehallintoviranomaisten työsuojelun vastuualueiden vastauksissa tuotiin esille laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006), laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010), ulkomaalaislaki (301/2004). Lisäksi todettiin, että laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006) 4 a - 4 f § koskevat salassa pidettävää tietoa ja esimerkiksi poliisilla on oikeus poliisilain 4 luvun perusteella saada tietoja. Lisäksi mikäli muut viranomaiset pyytävät heitä koskevan lainsäädännön perusteella, luovutus arvioidaan tapauskohtaisesti. Aluehallintoviranomaisten alkoholihallinnosta vastaavat organisaatiot toivat esille kolme lakia: alkoholilaki (1102/2017), hallintolaki (434/2003), laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999).

ELY-keskusten vastauksissa tuotiin esille laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020), laki verotusmenettelystä (1558/1995), laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) ja laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010). Tietojen luovutuksen todettiin tapahtuvan kunkin viranomaisen lakiin perustuvan oikeuden perusteella. Myös tämän kysymyksen osalta muutamat ELY-keskukset totesivat, että heillä ei ole työperusteisen maahanmuuton valvonnassa ensisijaista roolia tai toimivaltaa.

Tässä raportissa luokiteltujen muiden viranomaisten osalta keskeisimmät lait, jotka säätelevät työperäisen maahanmuuton valvontaan liittyvää oikeutta luovuttaa käytössään olevaa tietoa toisille viranomaisille ovat vastaajien mukaan laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (1346/1999), laki harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010), laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999), laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020), ulkomaalaislaki (301/2004) ja hallintolaki (434/2003).

4.1.4 Oikeuksista luovuttaa tietoa oma-aloitteisesti toisille viranomaisille

Kyselylomakkeessa kartoitettiin myös keskeisimmät lait, jotka säätelevät työperäisen maahanmuuton valvontaan liittyvää oikeutta luovuttaa viranomaisten käytössä olevaa tietoa oma-aloitteisesti toisille viranomaisille. Esitutkintaviranomaiset nostivat esille seuraavat lait: poliisilaki (872/2011), laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), ulkomaalaislaki (301/2004), laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa (616/2019), esitutkintalaki (805/2011), ulosottoakaari (705/2007),

laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006) ja laki rajavartiolaitoksen hallinnosta (577/2005).

TE-toimistojen vastauksissa nostettiin esille laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020), sekä laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012). Yksi vastaaja raportoi, että työperäisen maahanmuuton valvonta ei kuulu heidän tehtäviinsä. Lisäksi yhdessä vastauksessa todettiin, että TE-toimistolle ei ole säädetty sellaista lainkohtaa, joka mahdollistaisi salassa pidettävän tiedon oma-aloitteisen luovuttamisen. Kuitenkin laki verotusmenettelystä (1558/1995) 18 §:n 7 momentin mukaan rekisterinpitäjän (myös TE-toimisto) on toimitettava Verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset tiedot ulkomaalaisen Suomessa oleskelusta, työnantajasta ja palvelussuhteesta sekä elinkeinotoiminnasta. Yhteistyö tämän osalta Verohallinnon kanssa on vastaajan mukaan aloitettu ja toimintatapa muotoutumassa.

Aluehallintoviranomaisten työsuojelun vastuualueiden vastauksissa esille tuotiin laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006), laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010), ulkomaalaislaki (301/2004). Myös tässä yhteydessä todettiin, että laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006) 4 a - 4 f § koskevat salassa pidettävää tietoa ja esimerkiksi poliisilla on oikeus poliisilain (872/2011) 4 luvun perusteella saada tietoja. Aluehallintoviranomaisten alkoholihallinnosta vastaavat organisaatiot vastasivat työperäisen maahanmuuton valvontaan liittyvää oikeutta luovuttaa viranomaisten käytössä olevaa tietoa oma-aloitteisesti toisille säätelevän alkoholilaki (1102/2017), hallintolaki (434/2003), laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999).

Useat ELY-keskukset totesivat, että heillä ei ole työperusteisen maahanmuuton valvonnassa ensisijaista roolia tai toimivaltaa. Esille nostettiin seuraavat lait: Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020), laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010), ja laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999).

Muiden viranomaisten vastauksissa nostettiin esille laki viranomaistoiminnan julkisuudesta (621/1999), laki harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010), elintarvikelaki (297/2021), laki eläinten sekä eräiden tavaroiden tuontivalvonnasta (1277/2019), rehelaki (86/2008), sivutuotelaki (517/2015), luomulaki (294/2015) markkinajärjestelylaki (999/2012), eläintautilaki (441/2013), laki eläintunnistusjärjestelmästä (238/2010), eläinten lääkitsemislaki (387/2014), eläinsuojelulaki (247/1996), kasvinterveyslaki (702/2003), siemenlaki (600/2019), lannoitevalmistelaki (539/2006), laki ruokahuollon tietovarannosta (560/2021). Erään vastauksen mukaan esim. Ruokaviraston toimialalla, jos yksittäistä havaintoa ei pystytä yhdistämään keneenkään luonnolliseen henkilöön, on Ruokaviraston toimialan lainsäädännön noudattamista valvovien viranomaisten³⁰ tekemiä havaintoja tulkittu julkiseksi tiedoksi.

Vastauksista kävi ilmi, että Verohallinnolla on oikeus antaa tietoja oma-aloitteisesti toiselle viranomaiselle verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (1346/1999) annetun lain 18 §:ssä säädettyissä tilanteissa. Harmaan talouden selvitysyksikkö voi luovuttaa velvoitteidenhoitoselvityksiä pyynnöstä selvitysyksikköä koskevan lain (1207/2010) 6 §:n mukaisesti käyttötarkoituksiin. Julkisia ilmiöselvi-

30 Valtaosan Ruokaviraston toimialan lakien valvonnasta tekevät muut viranomaiset (kunnalliset valvontayksiköt, AVI:t, ELY:t, Tulli).

tyksiä on mahdollista luovuttaa kenelle tahansa, paitsi mikäli ilmiöselvitys on julkisuuslain nojalla salassa pidettävä.

Kun tarkasteltiin yksittäisten hallinnonalojen vastauksia kokonaisuutena, havaittiin, että organisaatiot olivat nostaneet esille lakeja jossain määrin vaihtelevasti. Kuten edeltä käy ilmi, aihepiiriä säätelevä lainsäädäntö on laaja, eikä siten välttämättä selkeä kaikilta osin. Kun pohditaan syitä vastausten erilaisuuteen, voidaan miettiä, onko olemassa jonkinlaista osaamisvajetta liittyen lakien ja niiden sisällön tuntemiseen vai ovatko vastaajien työtehtävät olleet siinä määrin erilaisia, että sovellettavat lait ovat vaihdelleet. Joissakin viranomaisissa työperäisen maahanmuuton valvonta on keskitetty joihinkin organisaatioihin tai toimintoihin. Tämä luonnollisesti vaikuttaa siihen, mitkä kysymykset ovat liittyneet vastaajan työtehtäviin ja niissä sovellettaviin lakeihin. Liitteeseen 1 on koottu yhteen luvuissa 3-4 mainitut lait.

4.2 Tietojenvaihtamisen käytänteistä

4.2.1 Valvontatoimissa hyödynnettävät tiedot

Lomakekyselyssä kartoitettiin myös mitä työperäisen maahanmuuton valvontaan saatuja tietoja vastaajien on mahdollista hyödyntää nykylainsäädännön mukaan valvontatoimissaan. Myös tässä luvussa vastaukset esitetään ryhmiteltynä esitutkintaviranomaiset, TE-toimistot, AVI:t, ELY-keskukset sekä muut viranomaiset.

Esitutkintaviranomaisten vastauksissa tuotiin esille, että poliisilla on ulkomaalais-, poliisi- ja esitutkintalain nojalla hyvät mahdollisuudet hyödyntää saamaansa tietoa yksin tai yhdessä muiden viranomaisten kanssa mitä tulee työperäiseen maahanmuuttoon. Poliisilla on oikeus saada tietoja, jotka liittyvät rikolliseen toimintaan tai jotka ovat valvontatehtävän suorittamiseksi välttämättömiä. UMA-järjestelmästä ja Maahanmuuttovirastolta saatua tietoa esimerkiksi työperäisten oleskelulupien umpeutumista ja työskentelystä ilman lupaa, työnteko-oikeudesta, oleskeluoikeudesta sekä onko henkilö saanut sosiaalisia etuuksia töissä ollessaan, tiedot ulkomaalaisen liiketoiminnasta, vihje- ja havaintotiedot, on mahdollista hyödyntää poliisin valvontatoimissa. ELY-keskukselta on mahdollista saada tietoja muun muassa, harjoittaako henkilö elinkeinoa vailla asiaankuuluvaa oleskelulupaa. Aluehallintoviranomaisilta saadaan tarkastuskertomukset sekä vihje- ja havaintotiedot, myös rajavalvontaviranomaisilta voidaan hyödyntää vihje-, havainto- ja analyysitietoja sekä case-tietoja. Verohallinnolta saadaan liiketoimintaan liittyviä tietoja, sekä vihje- ja havaintotietoja. Myös pelastus- ja elintarvikeviranomaisten antamia vihje- ja havaintotietoja voidaan hyödyntää. Jos Rajavartiolaitos saa tiedon tiedonsaantioikeudella ja nimenomaan maahanmuuton valvontaa varten, ei ole tiedossa, että tiedoille olisi asetettu käyttörajoitteita. Rajatarkastuksessa voidaan estää henkilön pääsy maahan tai henkilö voidaan käännättää, jos on viitteitä tai tietoa työnteosta ilman vaadittavaa oleskelulupaa tai sen perusteella, ettei henkilö kykene esittämään tarvittavia asiakirjoja suunnitellun oleskelun edellytysten todentamiseksi taikka sen perusteella, että henkilö ansaitsee tuloja epärehellisin keinoin. Myös lähtötarkastuksissa tai ulkomaalaisvalvonnassa voidaan selvittää työntekoon oikeuttavat luvat ja ryhtyä tarvittaessa jatkotoimenpiteisiin muun muassa käännättämiseen. Rajavalvontaviranomaiset saavat UMA-järjestelmästä tietoa työperusteisista oleskeluluvista sekä kausityöluvista.

TE-toimistojen vastauksista kävi ilmi, että he voivat hyödyntää työssään esimerkiksi AVI:n tarkastuskertomuksista saatavia tietoja koskien ulkomaalaista työ-

voimaa rekrytoivia työnantajia, sekä Maahanmuuttoviraston ilmoittamia tietoja työntekijöiden työnteko-oikeudesta UMA-järjestelmässä. EU/ETA-maiden ulkopuolelta tulevien työntekijöiden oleskelulupahakemusten liitteissä on tietoa työehdoista ja palkanmaksusta. Osapäätöksen tekoon kuuluu varmistaa, että työnantaja toimii suomalaisen työlainsäädännön mukaan ja noudattaa suomalaisia työehtosopimuksia. Lisäksi tietoa saadaan vastaajien mukaan julkisista rekistereistä. Yksi vastaaja raportoi, että heidän tehtäviinsä ei kuulu työperäisen maahanmuuton valvonta.

AVI:n työsuojelun vastuualueilta saatujen vastausten perusteella he saavat suuren osan tiedoista valvottavilta valvontakohteilta (työnantajilta, työntekijöiltä). Tätä tietoa täydennetään viranomaistiedolla (UMA-järjestelmä, tulorekisteri, VHS-palvelusta, TE-toimistolta, Maahanmuuttovirastolta ja muilta viranomaisilta saatu tieto) ja muilta tahoilta saaduilla tiedoilla (esim. yksityishenkilöiden antamat vinkit). AVI:n alkoholihallinto voi hyödyntää valvontatoimissaan tietoja ulkomaiden (EU:n ulkopuolisten) kansalaisten oleskeluluvista ja niiden sisällöstä, esimerkiksi työnteko-oikeudesta.

Jotkin ELY-keskukset toivat esille, että heillä ei ole valvontatehtäviä. Muissa vastauksissa tuotiin esille, että tietoja tarvitaan mahdollisesti tilanteissa, joissa työnantaja hakee ELY:n rahoitusta tai ELY hankkii työllisyys- tai kotoutuspalveluita. Kyse ei niinkään ole oikeudesta käyttää tietoa, kuin tiedosta, jota ELY-keskuksilla on ja jolla olisi käyttöä valvovalle viranomaiselle. Alueen toimijaverkostoissa nousee aika ajoin esille muun muassa työlupien väärinkäytöksiä ja harmaan talouden ongelmia. Yrittäjän oleskelulupahakemusta käsiteltäessä hyödynnetään laaja-alaisesti sellaista tietoa, jolla on vaikutusta liiketoiminnan kannattavuuden ja toimeentulon arvioinnissa. Lähinnä kyseeseen tulevat liiketoiminnan viranomaisrekisteritieto, vakuutustieto, verotieto ja maksuhäiriötieto. Lisäksi asiakkaalta saadaan tietoja. Lisäksi mainittiin, että valvonta korostuu ja on laajempaa jatko-oleskeluluvan käsittelyssä.

Myös muut viranomaiset hyödyntävät monipuolisesti eri tyyppisiä tietoja. Maahanmuuttovirasto hyödyntää toimissaan julkisia tietoja sekä salassa pidettävien tietojen osalta sellaisia tietoja, joihin Maahanmuuttovirastolle on säädetty tiedonsaantioikeus laissa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020) 11 §:ssä tai 13 §:ssä. Verohallinto toimittaa verotuksen verovelvollisen ilmoituksen, sivulliselta tiedonantovelvolliselta saadun tiedon ja asiassa saadun muun selvityksen perusteella (laki verotusmenettelystä (1558/1995) 26 §:n 5 mom., laki oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä (768/2016) 42 §). Käytössä voi olla myös muuta kotimaista ja kansainvälistä impulssi-, vertailu- ja viranomaistietoa. Harmaan talouden selvitysyksikkö on käyttänyt ulkomaista yritystoimintaa ja ulkomaista työvoimaa käsittelevissä ilmiöselvityksissä laajasti muun muassa verotustietoja ja kaupparekisteritietoja. Lisäksi he ovat hyödyntäneet Maahanmuuttovirastolta ja AVI:lta saatuja tietoja. VHS-palvelussa tietojensaantioikeus on sama, kuin VHS-palvelua pyytävällä viranomaisella. VHS-palvelua voidaan hyödyntää valvonnan kohdentamisessa ja suorittamisessa. Veloitteidenhoitoselvitys sisältää verotustietoja, tullitietoja, eläketietoja, tapaturmavakuuttamista koskevia tietoja, työttömyysvakuuttamista koskevia tietoja, kaupparekisteritietoja, ulosottotietoja sekä oikeusrekisterikeskuksen tietoja (liiketoimintakielto, konkurssi- ja saneeraustietoja) sekä antaa kokonaiskuvan yrityksen tai organisaatiohenkilön (vastuuhenkilön) veloitteidenhoidosta, toiminnasta, taloudesta ja kytkennöistä.

4.2.2 Toisilta viranomaisilta saatavat tiedot

Lomakekyselyssä kartoitettiin myös mitä työperäisen maahanmuuton valvontaan liittyvää tietoa organisaatioiden on mahdollista nykylainsäädännön nojalla saada toisilta viranomaisilta. Eräissä vastauksessa todettiin, että poliisilla on sille kuuluvien tehtävien suorittamiseksi poliisilain (872/2011) 4 luvun 2 §:n mukainen niin sanottu yleinen tiedonsaantioikeus muilta viranomaisilta, ellei tietojen antamista poliisille ole nimenomaisesti kielletty tai rajoitettu. Esitutkintaviranomaisten vastauksissa tuli esille, että veroviranomaiselta saadaan verotukseen liittyviä tietoja ja tarvittaessa velvoitteidenhoitoselvitys. Maahanmuuttoviranomaiselta saadaan tietoa henkilön oleskelu- ja työluvista, matkustusasiakirjoista sekä asioista, jotka koskevat kansainvälistä suojelua, maasta poistamista, maahantulokieltoa ja kansalaisuutta. Vihjetietoja tulee lähinnä AVI:lta ja Maahanmuuttovirastolta. AVI jakaa ulkomaa-laispoliisille heille tulleita vinkkitietoja, jos niissä on poliisin toimivaltaan kuuluvia asioita tai jos ollaan suunnittelemassa yhteistä valvontatapahtumaa. Rikostutkinnan yhteydessä saadaan siten tietoja saaduista tuista sosiaalitoimelta ja Kansaneläkelaitokselta. Lisäksi poliisin on mahdollista saada tietoja muilta viranomaisilta suoraan teknisten käyttöyhteyksien kautta (ks. laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (616/2019) 16-17 §). Patentti- ja rekisterihallituksen kaupparekisteristä ilmenee tiedot elinkeinonharjoittajia koskevista ilmoituksista ja tiedonannoista rikosten estämisestä, paljastamisesta ja selvittämistä varten. Majoitustoiminnan harjoittajilta on mahdollista saada matkustajatietoja ja rikosseuraamuslaitoksesta tietoja rangaistuksista. Poliisilla on laajat rekisterin käyttöoikeudet (UMA ja Viisumirekisteri sekä rajanylityrekisteri), jotka sinällään helpottavat valvonnan kohdistamista ja suorittamista. Kynnys tietojen luovutuspyynnölle on matala, mikäli poliisilla on esi- tai poliisitutkintalain mukaiset perusteet muiden tietojen saamiselle.

Maahanmuuton valvonta sinänsä ei kuulu Tullin toimivallan piiriin, mutta Tullilla on toimivaltaansa kuuluvien tehtävien hoitamiseksi oikeus saada henkilön maassa oleskelun asianmukaisuuden osoittamiseksi tarvittavat tiedot. Myös Rajavartiolaitoksen on mahdollista saada tehtävässä tarpeellinen tai välttämätön tieto, jonka luovuttaja voi lainsäädäntönsä mukaisesti luovuttaa.

TE- toimistot kommentoivat, että laissa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020) 11 §:ssä säädetään tiedonsaantioikeudesta ulkomaa-laisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjien välillä. AVI:n työsuojelun vastuualueilta TE-toimistot saavat tiedoksi tehdyt tarkastuskertomukset ja niissä ilmenevät puutteet. Maahanmuuttoviraston hallinnoimasta UMA-järjestelmästä ilmenee sinne kirjatut epäilyt esimerkiksi työnantajan toimintaan tai hakijan haavoittuvaan asemaan liittyen.

AVI:n alkoholihallinnon vastauksissa todettiin, että tietoa maahanmuuttajataustaisten oleskeluluvista ja työskentelyoikeudesta on mahdollista saada esimerkiksi Maahanmuuttovirastosta tai poliisilta. AVI:n työsuojelun vastuualueet kommentoivat, että laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2016) 4 a, 4 b, 4 c (tilaajavastuuvalvonta) §:t säätelevät koskevat salassa pidettävän tiedon saamista. Oikeus saada valvontaa varten välttämättömiä tietoja valvonnan kohdentamiseksi ja yksittäisessä valvontatapauksessa valvonnan suorittamiseksi. Tietoja saadaan erityisesti TE-toimistojen työlupapalveluista (työnteko-oikeuteen ja työsuhteen ehtoihin liittyvät tiedot), Maahanmuuttovirastosta (työnteko-oikeuteen liittyvät tiedot), Rajavartiolaitokselta, poliisilta, Verohallinnosta tulorekisteristä ja

VHS, Tapaturmavakuutuskeskukselta, Eläketurvakeskukselta (tilaajavastuuvalvonnassa ja A1-todistuksista ulkomaalaisvalvonnassa). Tietoja saadaan myös Tullilta, aluehallintovirastojen alkoholihallinnosta, ympäristöterveyspalveluista, Ruokavirastosta, sekä kaupungin ympäristöpalveluista. Myös VISA-viisumitietoja on mahdollista saada.

Yhdessä ELY-keskuksen vastauksessa todettiin, että lain henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020) mukaan ELY:llä on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä välttämättömiä tietoja viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) annetun lain 4 §:ssä tarkoitetuilta tahoilta. Toisessa vastauksessa tuotiin esille, että keskustelua ELY:n roolista työperäisen maahanmuuton valvontaketjussa ei ole käyty. Näin ollen heillä ei ole tiedossa voisiko tällaista tietoa saada ja miten sitä voisi hyödyntää.

Muiden viranomaisten vastauksissa nostettiin esille, että maahanmuuttoviranomaisella on nykylainsäädännön nojalla oikeus saada lain henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020) 11 §:ssä ja 13 §:ssä säädetty välttämättömät ja tarpeelliset tiedot. Näitä tietoja on oikeus saada kaikilta Suomen viranomaisilta sekä yksityiseltä palveluntuottajalta ja ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättyä edustajalta. Verohallinnon osalta tuotiin esille, että laki verotusmenettelystä (1558/1995) 18 § 7 momentin maahanmuuttohallinnosta annetussa laissa tarkoitetun rekisterinpitäjän on toimitettava verotusta varten tarpeelliset tiedot ulkomaalaisen Suomessa oleskelusta, työnantajasta, palvelusuhteesta ja elinkeinotoiminnasta.

4.2.3 Toisille viranomaisille luovutettavissa olevat tiedot

Mitä työperäisen maahanmuuton valvontaan liittyvää tietoa viranomaisten sitten on mahdollista nykylainsäädännön nojalla luovuttaa toisille viranomaisille? Esitutkintaviranomaiset vastasivat, että he voivat luovuttaa toisille viranomaisille näiden toimivaltaan ja tehtäviin kuuluvaa tietoa, muun muassa henkilön työskentelyyn liittyviä tietoja. Yhden poliisilaitoksen vastauksen mukaan poliisi voi luovuttaa toisille viranomaisille työntekijätietoja, kuten esimerkiksi Traficomille³¹ taksialaan liittyviä tietoja lupaharkintaan liittyvissä asioissa sekä AVI:lle tietoja laittomista työntekijöistä ja mahdollisista työaikarikkomuksista tai työsuojeluun liittyvistä asioista. Oma-aloitteisesti poliisi voi luovuttaa tietoja Maahanmuuttovirastolle, joka voi määrätä työnantajalle seuraamusmaksun laittomasti maassa oleskelevan työntekijän palkkaamisesta. Lisäksi havaituista puutteista poliisi voi ilmoittaa esimerkiksi veroviranomaiselle (ns. pimeästi työskentely), Kansaneläkelaitokselle (esim. oleskeluvalla maassa ollut, mutta maasta karkotettu - sosiaalietuudet), pelastusviranomaiselle (paloturvallisuus) ja Tullille (esim. verovapaan tms. ajoneuvon käyttö).

Tullin on mahdollista luovuttaa tarkastushavaintoja tapauskohtaisesti esimerkiksi AVI:lle, verottajalle ja ulosottoviranomaiselle. Mikäli Tullin suorittaman tullivalvonnan yhteydessä havaitaan puutteita henkilöiden oikeudessa oleskella Suomen alueella ja saadaan viitteitä laittoman maahantulon järjestämisestä, ilmoitetaan toimivaltaisille viranomaisille. Tietojen luovuttaminen perustuu tilannekuva-analyyysiin ja tietojohdoiseen toimintaan, jossa ongelma-alat ja haasteelliset työnantajat on tunnistettu.

31 Liikenteen ja viestinnän lupa-, rekisteri- ja valvontaviranomainen.

AVI:n alkoholihallinnosta saatujen vastausten perusteella ei ole estettä esimerkiksi kenttävalvonnassa saatujen tietojen luovuttamiseen poliisille, verottajalle, TE-toimistoille, Maahanmuuttovirastolle tai työsuojelulle. Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006) 4 d §:n perusteella työsuojeluviranomaisella on oikeus luovuttaa oma-aloitteisesti salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä tietoja epäilemästään laiminlyönnistä tai epäkohdasta, jonka työsuojeluviranomainen on havainnut ulkomaalaisen työvoiman käytön, tilaajavastuulain ja työsuhteen vähimmäisehtojen noudattamisen valvonnan yhteydessä. Työsuojeluviranomainen voi luovuttaa tietoja seuraavissa tilanteissa: jos työsuojelulla ei ole toimivaltaa asiassa, rikosasiat poliisille tai Rajavartiolaitokselle, epäilyt pimeästä palkanmaksusta Verohallinnolle, epäselvyydet tulorekisterissä verottajalle, epäselvyydet asuinolosuhteissa kunnan terveysviranomaiselle ja kunnan rakennusviranomaiselle. Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006) 10 § rajoittaa tiedon luovutusta tapauksissa, jotka perustuvat yksityishenkilön työsuojeluviranomaiselle tekemään ilmoitukseen.

Yksi ELY-keskus toi esille, että laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) 10 luvun 87 §:n ja laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) 29 §:n perusteella ELY-keskukset voisivat antaa olennaista tietoa alueen tilanteesta. Mikäli ELY-keskukset perustaisivat maahanmuuttoasioiden toimikunnan, he voisivat kerätä tietoa tai vihjetietoa myös systemaattisemmin tulevaisuudessa. Erityisiä tietoja ei heiltä koskaan kysytä, eivätkä he kuulu sellaiseen viranomaisverkostoon, joissa asioita käsiteltäisiin tai joissa tietoa voisi jakaa. Näin ollen kanava tiedon välittämiseen puuttuu tällä hetkellä. Eräissä vastauksessa todettiin, että työperäisen maahanmuuton tilastot ja selvitykset ovat avointa tietoa, jota he jakavat kaikille sidosryhmä- ja yhteistyökumppaneille. Toinen vastaaja taas totesi, että he eivät luovuta tietoja oma-aloitteisesti, mutta luovuttavat työnhakua ja palveluja koskevia tietoja tietopyynnöllä.

TE-toimistoilta saatujen vastausten perusteella tietojen luovuttaminen perustuu tietoa pyytävän viranomaisen tiedonsaantioikeuteen. Yksi vastaaja totesi, että he eivät tuota tietoa, vaan tietolähteet ovat julkisia tilastoja ja selvityksiä.

Muiden viranomaisten osalta voidaan todeta, että laissa verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (1346/1999) on määritelty mitä tietoja toisille viranomaisille on mahdollista luovuttaa. Esimerkiksi nimi, kotikunta, ansiotulot ja pääomatulot, määrättyt verot, huomioidut ennakot, lopullisessa verotuksessa maksettavan/palautettavan veron määrä (5 §:n 1 momentti) voidaan antaa kunnanhallitukselle ja sitä kautta kunnan muulle viranomaiselle lakisääteistä tehtävää varten (14 §:n 1 momentti). Laissa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020) ei säädetä tietojen luovuttamisesta muille viranomaisille vaan tietojen luovuttaminen perustuu vastaanottavaa viranomaista koskevassa lainsäädännössä säädettyyn tiedonsaantioikeuteen (2 §). Maahanmuuttovirasto voikin luovuttaa tietoja lukuisille viranomaisille sen mukaisesti, miten laissa on säädetty.

Ruokaviraston tietojen luovuttaminen perustuu arviointiin siitä, onko tieto julkista luonteeltaan. Jos he arvioivat tiedon julkiseksi (esim. ravintolan siivouskomerossa on patja), esimerkiksi kunnan terveystarkastaja saattaa ilmoittaa asiasta poliisille. Ruokaviraston tietojen luovuttamisen nykytilaa eräs vastaaja kuvasi seuraavasti:

”Ruokaviraston toimialan lainsäädännön noudattamisen valvonnan yhteydessä havaituista, toisten viranomaisten toimialaan kuuluvista epäkohdista/ epäilyistä on lisääntyvässä määrin ryhdytty oma-aloitteisesti ilmoittamaan muille viranomaisille. Ymmärrys kyseessä olevan tiedon luonteesta (salassa pidettävä/julkinen) on aikaisemmin vaikuttanut ilmoitusten tekemisaltiuteen, mutta ruokahuollon tietovarannosta annetun lain voimaantulon myötä on aiempaa selvempää, että elintarvikeketjun viranomaisilla on oikeus ilmoittaa myös salassa pidettäväksi arvioimaansa tietoa oma-aloitteisesti muille viranomaisille.”

4.2.4 Tietojen oma-aloitteinen luovuttaminen

Tarkastellaan seuraavaksi mitä tietoa ja kuinka laajasti viranomaiset oma-aloitteisesti luovuttavat muille viranomaisille. Esitutkintaviranomaiset luovuttavat tarpeellisia tietoja oma-aloitteisesti ja pyynnöstä, mikäli esimerkiksi epäillään lupaehtojen rikkomista tai muuta vastaavaa asiaa. Oma-aloitteista luovuttamista kuvaa erään poliisilaitoksen vastaus:

”Tietojen oma-aloitteinen luovuttaminen liittyy yleensä poliisin yhteistoimintaan toisen viranomaisen kanssa (esim. tietojen vaihtaminen ennen yhteistä valvontatehtävää). Lisäksi tietoja on voitu luovuttaa oma-aloitteisesti lähinnä sellaisissa tapauksissa, joissa toinen viranomainen ei ole tietoinen poliisilla olevasta tiedosta ja jolla arvioidaan olevan tärkeä merkitys tämän toisen viranomaisen tehtävien suorittamiselle (esim. toisen viranomaisen käytössä olevat tiedot eivät poliisin valvontahavaintojen perusteella vastaa todellisuutta).”

Eräs TE-toimisto nosti esille, että he eivät oma-aloitteisesti luovuta tietoja muille viranomaisille. He kuitenkin tekevät yleisiä tarkastusvinkkejä AVI:n työsuojelun vastuualueille, jonka jälkeen AVI:n todettiin pyytävän työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) 4 b §:n perusteella lisätietoja asiaan liittyen siltä osin kuin on tarpeellista. He ovat myös aloittaneet yhteistyön verohallinnon kanssa, ja toimintapa on muotoutumassa. Yhdessä vastauksessa todettiin, että he eivät tuota tietoa, vaan tietolähteet ovat julkisia tilastoja ja selvityksiä. Yksi TE-keskus vastasi lähettävänsä AVI:n työsuojeluviranomaisille tarkastusvinkkejä yleisesti työnantajaan liittyvästä asiasta, mutta ei salassa pidettävistä asioista. Käytännöt TE-keskusten välillä näyttävät siten vaihtelevan.

AVI:n alkoholihallinnot totesivat luovuttavansa tietoja eteenpäin matalalla kynnyksellä aina kun sen vähänkin katsotaan olevan tarpeellista. AVI:n työsuojelun vastuualueella toimivat luovuttavat muille viranomaisille tarkastuskertomuksia ja valvontahavaintoja, sekä välittävät työsuojeluviranomaiselle muilta viranomaisilta tai tahoilta saamaansa vihjetietoa. Yksityishenkilöltä tulleita ilmoituksia voidaan sen sijaan antaa tiedoksi ilman ilmoittajan suostumusta vain syyttäjä- ja poliisiviranomaiselle rikoksen selvittämiseksi. Yhdessä ELY-keskuksen vastauksessa todettiin, että tietoja ei luovuteta oma-aloitteisesti, mutta työnhakua ja palveluja koskevia tietoja luovutetaan tietopyynnöllä. Toinen vastaaja totesi, että työperäisen maahanmuuton tilastot ja selvitykset ovat avointa tietoa, jota he jakavat kaikille sidosryhmä- ja yhteistyökumppaneille.

Muiden viranomaisten kommenttien perusteella esimerkiksi elintarvikelain nojalla salassa pidettäväksi tulkittavaa tietoa ei todennäköisesti luovuteta toisille viranomaisille. Myöskään Maahanmuuttovirasto ei lähtökohtaisesti luovuta salassa pidettäviä tietoja oma-aloitteisesti muille viranomaisille. Verohallinnon tietoja luovutetaan verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 18 §:ssä säädetyllä tavalla.

4.2.5 Tiedonvaihtamisen malleja ja tapoja

Moniviranomaisyhteistyössä olennaista olisi löytää toimivia tapoja tai malleja, joilla eri viranomaiset voisivat jakaa tietoja toisilleen työperäisen maahanmuuton valvonnan piirissä. Vastauksissa tunnistettiin useita keinoja, joiden pohjalta tietojen vaihtamisen tapoja voitaisiin lähteä kehittämään.

Esitutkintaviranomaiset nostivat esille ensinnäkin tietotarpeiden tunnistamisen. Tällä hetkellä viranomaisten kesken ei näyttäisi kaikilta osin olevan selkeää, mitä tietoa kukin viranomainen työssään tarvitsee ja toisaalta, olisiko jollain toisella viranomaisella kyseistä tietoa jo käytössään.

Hyvän yhteistyön todettiin olevan tärkeää. Selkeän yhteydenottojärjestelmän luomista toivottiin, koska nykyiset menettelytavat perustuvat liikaa henkilöiden keskinäiseen tuntemiseen. Eräässä poliisilaitoksen vastauksessa todettiin, että yhteistyötapaamisten ja yhteisten toimintatapojen sopiminen paikallisesti toimii jo melko hyvin. Yhteistyön laajentamiseksi ehdotettiin jatkuvatoimintoisen verkoston perustamista tilannekuvan vaihtamiseksi. Verkostossa keskeiset toimijat tuntevat toisensa ja myös toistensa toimivaltuudet, jolloin tapauskohtaisesti voitaisiin kutsua verkostosta relevantit toimijat mukaan.

Yhteisen järjestelmän tai rekisterin perustamista ehdotettiin useassa vastauksessa, vaihtoehtona nostettiin esille tarvittavien ja riittävien oikeuksien luomista toisen viranomaisen tietojärjestelmiin. Seuraavat poliisilaitoksilta tulleet vastaukset kuvaavat vastaajien esittämiä näkökohtia yhteisen järjestelmän tai rekisterin perustamiseksi:

”Tietojen keräämisen, luokittelun, analyysin ja jakamisen kannalta tarkoituksenmukaisin tapa olisi toteuttaa em. toimia varten yhteinen järjestelmä/rekisteri. Tietojen tallentamiseen ja luokitteluun liittyvät pelisäännöt tulisi olla yhdenmukaiset kaikille toimijoille tietojen tehokkaan analyysin ja käytettävyyden toteuttamiseksi. Järjestelmässä voisi osoittaa/siirtää kirjatun tiedon mukaisen toteutusvastuun jollekin YT-toimijoista, jolloin valvontatoiminta olisi kustannustehokasta eri viranomaisten tietäessä toistensa valvontatoiminnasta (eri toimijat eivät valvoisi samoja kohteita toistensa tietämättä). Tietojenvaihto toteutuu nykyisin vain yksittäisten tapausten osalta. Em. vuoksi laajempi tilannekuva toimintaympäristöstä jää puutteelliseksi toimijoilta.”

”UMA:n kehittäminen lienee yleisellä tasolla järkevin tapa (esim. hakuominaisuuksien kehittäminen siten, että järjestelmästä olisi haettavissa vaikkapa ulkomaalaista työvoimaa työllistäviä yrityksiä, jolloin näihin voitaisiin kohdistaa valvontaa entistä tehokkaammin)”

AVI:n alkoholihallinto toi esille tarpeen verkostoitua, sekä nimetä yhdyshenkilöt viranomaisyhteistyöhön, sekä huolehtia resurssien riittävydestä. Myös AVI:n työsuojelun vastauksissa toivottiin matalan kynnyksen tiedonvaihtoa, sekä viranomaisten yhteistä tietopankkia vinkki- ja vihjetiedolle: ”*Tietopankilla tulisi olla vähintään sähköinen rajapinta tai käyttöliittymä tällaiseen rekisteriin.* Lisäksi nostettiin esille tarve järjestelmän jatkuvalla kehittämiselle.

ELY-keskukset toivoivat myös säännöllistä raportointia ja kokonaiskuvaa työperäisen maahanmuuton tilanteesta, muutoksista ja väärinkäytöksistä. Yksi konkreettinen ehdotus oli asiaa käsittelevän, luottamuksellisen työryhmän perustaminen. Työryhmä voisi olla alueellinen tai valtakunnallinen (esim. AVI-alueittain) ja se voisi kysyä vihjetietoja, olla yhteydessä eri ELY-keskuksiin. Näin ELY-keskukset saisivat ajantasaista tilannekuvaa maahanmuuton valvonnasta. ELY-keskusten vastauksissa nousi esille, että lainsäädäntöä tulisi selkeyttää liittyen viranomaisten oikeuksiin antaa ja saada tietoa. Suoran tiedonvaihdon ja vastaukset tietopyyntöihin oletettiin toimivan viranomaisten välillä. Yhdessä vastauksessa esitettiin yhteisen alustan käyttöä, esimerkiksi ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmää (UMA), johon tiedot päivittyisivät automaattisesti muista järjestelmistä tai sieltä voisi pyytää tietoa manuaalisesti. Ainoastaan viranomaiskäyttöön tarkoitettua tietoa ja havaintoja voitaisiin siten käyttää laaja-alaisesti.

Myös TE-toimistojen vastauksissa tiedon jakamiselle ehdotettiin yhtä, selkeää kanavaa, esimerkiksi UMA-järjestelmää. Kaikille asianomaisille viranomaisille olisi hyödyllistä pystyä luovuttamaan tietoa liittyen vireillä olevaan asiaan tai työnantajien edellytyksiin. Tarvittaessa suora tiedonvaihto, vastaukset tietopyyntöön, arveltiin toimivan eri viranomaisten välillä.

Myös muiden viranomaisten vastauksissa toivottiin yhtä järjestelmää, josta olisi helppoa tarkastaa esimerkiksi tietyn työnantajan tilanne ja kaikki eri viranomais- tahoilta ko. työnantajaa koskevat tiedot. Tietojen toivottiin olevan reaaliaikaisesti poimittavissa, teknisen rajapinnan avulla. Maahanmuuttovirastolle toivottiin suoraa pääsyä AVI:n työsuojelun tarkastuskertomuksiin.

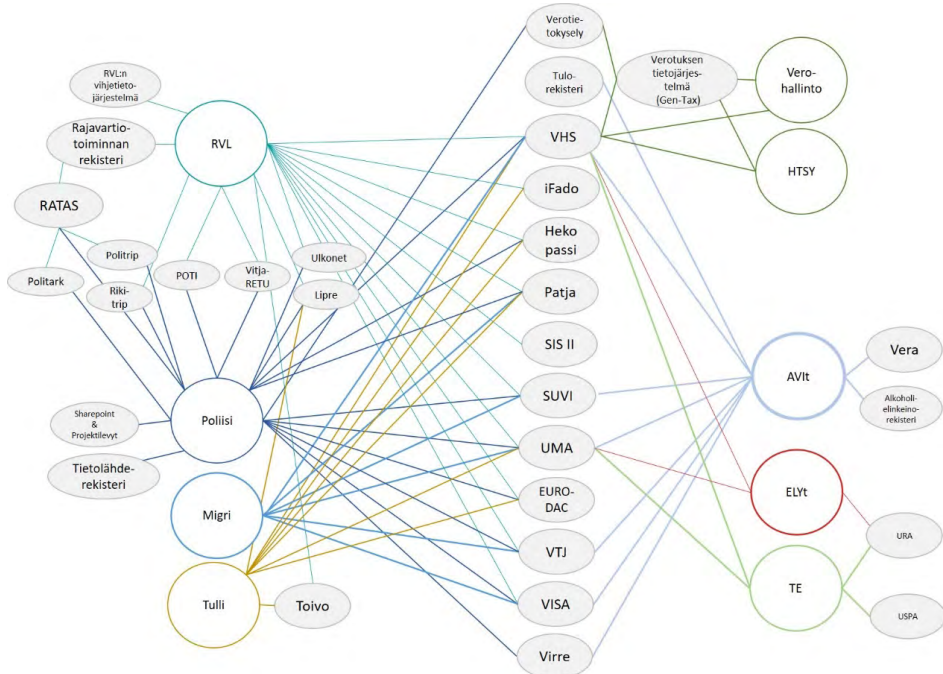
4.3 Viranomaisten rekisterit ja tietovarannot sekä analyysitoiminta

Tässä luvussa tarkastellaan viranomaisten rekistereitä ja analyysitoiminnan nykytilaa liittyen työperäisen maahanmuuton valvontaan. Tulokset perustuvat lomakekyselyn teemaan 3, jossa vastaajilta kysyttiin paitsi viranomaisten hyödyntämistä rekistereistä, myös työperäisen maahanmuuton valvonnasta ja siihen liittyvästä analyysitoiminnasta.

4.3.1 Yleiskuva rekistereistä, käsiteltävästä tiedosta ja tiedonvaihtokanavista

Maahanmuuttohallinnon alalla toimivilla viranomaisilla on käytössään hyvin laaja valikoima eri rekistereitä. Rekisterien kenttä jakautuu viranomaisten pääasiallisten itsenäisten tehtävien ja sellaisten tehtävien kesken, joiden hoitamiseen osallistuu muita viranomaisia. Viranomaisilla on käytössään omaan toimintaan liittyviä erityisiä rekistereitä ja tietojärjestelmiä, joihin jollain toisella viranomaisella voi olla

suora käyttö- tai rajattu katselu-oikeus. Kuviossa 2 esitetään visuaalisesti³² eri viranomaisten käyttämät rekisterit työperäisen maahanmuuton valvonnan kontekstissa. Kuvaus rekisterikokonaisuudesta on muodostettu hankekyselyn ja hankkeessa tehtyjen tarkentavien selvitysten avulla.



Kuvio 2. Viranomaisten käyttämien rekisterien kokonaisuus työperäisen maahanmuuton valvonnassa.

Laajimmat yhteiskäyttöoikeudet ovat PTR-viranomaisilla, jotka suorittavat myös rikosten esitutkintaa (vrt. esitutkintaviranomaiset³³). Esitutkintaviranomaiset käsittelevät pääosin ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä henkilöiden maassaolon edellytyksiä (oleskelulupa, työntekijän oleskelulupa, viisumi, matkustusasiakirjat) koskevia tietoja. Esitutkintaviranomaisten piirissä keskeisimpiä rekistereitä ovat muun muassa (ei prioriteettijärjestyksessä) RVT³⁴, Patja, POTI³⁵, UMA ja Ulkonet. Esitutkintaviranomaiset käsittelevät pääosin valvontatapahtumiin tai rikosasioihin liittyviä tietoja. Poliisiin ja Rajavartiolaitoksen käytössä olevaan POTI-järjestelmään kirjataan poliisiin ja Rajavartiolaitoksen tekemiä havainto- ja tiedustelutietoja, jotka liittyvät heidän toimivaltansa mukaisiin tehtäviin (esim. rikosasiat ja esitutkinta, yleinen järjestys ja turvallisuus), mutta myös erilaisia vihjetietoja, jotka voivat liittyä

32 Kuviossa 2 esitetään kukin viranomaisella eri värikoodilla, joka mukaillee organisaation yleisesti käyttämää värikoodistoa. Viranomaisten käytössä olevat rekisterit ja tietojärjestelmät yhdistetään värikoodatulla viivalla siihen/niihin viranomaisiin, jotka käyttävät rekisteriä työperäisen maahanmuuton valvonnan yhteydessä.

33 Poliisilaitokset, keskusrikospoliisi, suojelupoliisi, Poliisihallitus, Tulli, Rajavartiolaitos.

34 sis. mm. rekisterit: Politrip, Poltark.

35 POTI-järjestelmään poliisin ja Rajavartiolaitoksen omassa toiminnassaan tekemiä havaintotietoja ja ulkoisista lähteistä tulleita vihje- ja vinkkitietoja jatkoanalysointia varten. Muilla viranomaisilla, kuten Maahanmuuttovirastolla, AVI:lla ei ole pääsyä POTI-järjestelmään.

esimerkiksi ihmiskaupan eri muotoihin. Esimerkiksi poliisin suorittamassa ulkomaalaisvalvonnassa kirjataan lähtökohtaisesti niin sanottu koontiasiakirja S-ilmoitukseksi Patjaan. Tämän lisäksi voidaan tehdä kirjaus POTI-järjestelmään suoritetusta valvonnasta ja sen yhteydessä kerätystä havaintotiedosta ja vihjeistä. Julkisrauhaan suojattuun tilaan kohdistetussa ulkomaalaisvalvonnassa tehdyssä tarkastuskertomuksessa kirjataan muun muassa seuraavia tietoja: asiakirjan laadintapäivämäärä, asiakirjan numero, tarkastuksen tehnyt viranomaisnimi, osoite ja puhelinnumero, tarkastukseen osallistuneet henkilöt, tarkastuskohde (kohteen nimi, kohde/tila, kohteen y-tunnus tai vastaava, yrityksen osoite, toimipaikan osoite), tarkastusaika- ja paikka, läsnä olevat asianosaiset, asianosainen (jolle ilmoitettu tarkastuksen aloittamisesta), tarkastuksen kulku ja keskeisimmät havainnot, lisäksi seurantaosio, tarkastuksen tekijä (päivämäärä, virkanimike, allekirjoitus ja nimen selvennys), tarkastuksen tiedoksiantomerkinnät (paikka ja aika, asianosainen, tiedoksi antaja, tiedoksiantotodistaja, tulkki).

AVI:n työsuojelun keskeinen rekisteri on valvontatietojärjestelmä Vera, johon tallennetaan esimerkiksi työsuojeluviranomaisen näkökulmasta valvontatiedot työnantajien velvollisuuksien noudattamisesta sekä tiedot tehdyistä tarkastuksista ja niiden perusteella laadituista tarkastuskertomuksista. Lisäksi Veraan tallennetaan vinkkitieto³⁶, jos se aiheuttaa toimenpiteitä virastossa.

TE-toimistot käyttävät UMA-järjestelmää työntekijän oleskeluluvan osapäätösten yhteydessä, jolloin ko. asiassa viranomaiselle toimitetut ja saadut selvitykset tallennetaan UMA-järjestelmään³⁷. Omassa toiminnassaan TE-toimistot käyttävät pääosin USPA-asianhallintajärjestelmää, URA-asianhallintajärjestelmää³⁸ ja velvoitteidenhoitoselvitystä (VHS).

ELY-keskukset käyttävät YTJ-järjestelmää, UMA-järjestelmää, ulosottorekisteriä sekä TE-toimiston hallitsemia URA-asianhallintajärjestelmää. ELY-keskukset toivat esille, että heidän hallinnassaan ei ole sellaista järjestelmää, johon voitaisiin koota laajemmin ilmiötietoa tai vastaavaa.

Ruokaviraston käytössä ei ole sellaista rekisteriä, jossa käsitellään tietoa työperäisen maahanmuuton valvonnan kontekstissa. Verohallinnon keskeisiä tietojärjestelmiä ovat verotuksen tietojärjestelmä (Gen-Tax) ja HTSY:n hallinnoima VHS-järjestelmä. Näiden järjestelmien sisällä on mahdollista muun muassa suorittaa ristiinajoja jonkin henkilön tai yrityksen tietojen kanssa. Lisäksi HTSY:n tuottamaan VHS-raporttiin haetaan tietoja myös muiden viranomaisten käyttämistä järjestelmistä (esim. ulosotto ja Tulli).

Rekistereihin ja niiden sisältöön liittyen keskeisimpinä tietojenvaihtokanavina ja -tapoina kaikkien viranomaisten keskuudessa nostettiin esille sähköposti, puhelin ja henkilökohtainen kontakti. Massatiedoksi luokiteltavaa ilmiösidonnaista kokonaiskuvaa ei juurikaan vaihdeta rekistereiden avulla, paitsi erinäisissä yhteistyöpaamisissa tai kohdevalvontaan liittyvissä kokoontumisissa, joissa tieto on koottua kyseiseen tapahtumaan liittyen.

36 esim. kirjeitse, sähköpostitse tai puhelimitse tuleva vinkkitieto.

37 TE-toimiston työluupalvelujen toimivaltaan kuuluu ratkaista työntekijän oleskeluluvan myöntämisen ulkomaalaislain 73 §:ssä säädetyt edellytykset. Osapäätösharkinnassa TE-toimiston tulee selvittää, että työnantaja on huolehtinut ja vastaisuudessa kykenee huolehtimaan velvoitteistaan työnantajana. TE-toimisto pyytää tapauskohtaisesti yritystä koskevia selvityksiä sekä tietyissä tapauksissa myös oleskeluluvan hakijalta itseltään selvitystä esimerkiksi toimeentulostaan.

38 Hankekyselyssä TE-toimisto nosti esille, että URA-järjestelmään ei lähtökohtaisesti tallenneta arkaluonteisia tietoja.

4.3.2 Analyysitoiminnan nykytila

Lomakekyselyssä vastaajilta kysyttiin, että hyödyntävätkö he työperäisen maahanmuuton valvonnassa analyysitoimintaa ja mikäli hyödyntävät, millaista. Esitutkintaviranomaisten kesken esiintyi vaihtelua analyysin hyödyntämisessä työperäisen maahanmuuton valvonnassa, mutta poliisilaitosten vastauksissa korostui analyysin rooli etenkin kohdevalinnan yhteydessä ja sen tuottamiseksi. Tämä tapahtuu esimerkiksi kohdeprofiilin avulla, joka erään vastauksen mukaan analyysitekniikkana ”*pyrkii tuottamaan yksilöllisen kuvauksen oikeus- tai luonnollisesta henkilöstä osoittaen kohteen potentiaalista rikollista valmiutta*”. Analyysiin perustuvaa valvontaa kohdennetaan kohteisiin, joissa voidaan perustellusti olettaa oleskelevan laittomasti maassa oleskelevia tai työskenteleviä ulkomaalaisia taikka joissa teetetään töitä luvattomilla työntekijöillä. Analyysin perusteella on tehty muun muassa ravintolavalvontaa sekä Suomeen saapuvaan rekkaliikenteeseen kohdistuvaa valvontaa esimerkiksi valvontateemapäivien muodossa.

Usean poliisilaitoksen vastauksessa nostettiin esiin erillinen analyysi- eli ATI-toiminto joko ensisijaisena tai yhtenä analyysien tuottajana. ATI-toiminnon lisäksi ulkomaalaistutkintaryhmä voi suorittaa analyysia ja kohdentaa valvontaa riskialueille ja -alueille. Myös keskusrikospoliisi mainittiin analyysin tuottajana esimerkiksi ihmiskaupan saralla.

Rajavartiolaitos hyödyntää analyysitoimintaa valvonnassaan esimerkiksi ”*koostamalla ja analysoimalla rajanylitystiedoista mahdollista luvattonta työntekeä indikoivaa tietoa ja kohdentamalla valvontaa kyseisiin kohteisiin*”. Tarvittaessa Rajavartiolaitos hyödyntää lisäksi TOIVO-järjestelmää analyysin muodostamisen apuvälineenä. Yhdessä vastauksessa huomautettiin, että analyysi on käytännössä enemmän juttukohtaista tai valvontatapahtumia edeltävää tietojen keruuta säännöllisen analyysin sijaan.

Joidenkin esitutkintaviranomaisten mukaan analyysitoimintaa ei joko hyödynnetä tai sitä hyödynnetään vain rajoitetuin osin. Eräässä poliisilaitoksen vastauksessa todettiin, ettei poliisilaitoksen oma ATI-yksikkö ole toimittanut analyysieja, jotka voisivat auttaa tietojohtoisemmassa valvonnassa. Samassa vastauksessa toivottiin keskusrikospoliisilta keskitetysti enemmän käyttökelpoista dataa tai analyysieja. Yhden poliisilaitoksen mukaan analyysitoimintaa hyödynnetään lähinnä etukäteisanalyysina, kun valitaan ulkomaalaisvalvontateeman kohteita. Toisessa vastauksessa taas todettiin, että ulkomaalaisvalvonnan kohdentaminen analysoidun tiedon perusteella on tavoite, jossa on vielä kehitettävää, mutta tarpeelliset järjestelmät ja työkalut tätä varten ovat jo olemassa. Kuten mainittua, kaikki viranomaiset eivät hyödynnä analyysia valvonnassa, sillä työperäisen maahanmuuton valvonta ei kuulu heidän ydintehtäviinsä.

AVI:n vastauksista ilmeni, ettei käytössä ole yhtenäistä analyysitoimintaa tai -järjestelmää. Kahdessa vastauksessa kerrottiin valvontatoimien ja analyysin perustuvan yksittäisen virkamiehen vastaanottamiin tietoihin ja sen perusteella toteutettaviin toimiin. Yksi AVI:n työsuojelun vastuualue vastasi analyysitoiminnan olevan vinkkitietojen ja ilmiäntöjen analysointia ja valvonnan suuntaamista niiden sekä valvontatulosten perusteella.

ELY-keskuksista ainoastaan yksi kuvasi analyysin hyödyntämistä työperäisen maahanmuuton valvonnassa. Heidän mukaansa ”*yrittäjän oleskelulupiin annettuja päätöksiä tilastoidaan ja vuosittain tilataan esimerkiksi Harmaan talouden selvitys-*

yksiön raportteja, taulukko-VHS-raportteja”. Näistä kerättyjen tietojen perusteella toteutetaan asiakasluokittelua, analysoidaan myönteisen tai kielteisen päätöksen saaneita yrityksiä, arvioidaan hakemuksia, päätöksiä sekä laajemmin oleskelulupiin liittyvän yritystoiminnan kehittymistä ja ilmiötä yleisesti.

TE-toimistoista kaksi jätti vastaamatta kysymykseen ja kaksi ilmoitti, etteivät he tee valvontaan liittyvää analyysia. Muiden viranomaisten osalta vastaukset vaihtelivat. Ruokavirasto ei valvo työperäistä maahanmuuttoa eivätkä Maahanmuuttoviraston substanssitulosalueet harjoita systemaattista analyysitoimintaa, joskin jälkimmäisessä vastauksessa todettiin, että analyysitoiminnan määritelmä jää kyselyssä epäselväksi. Sen sijaan he mainitsivat yleisemmän tiedon lähteeksi tilastot.

Veroviranomaisen mukaan työlupa-aineistoa verrataan työnantajien ja työntekijöiden verotustietoihin sekä verotukselliseen asemaan ja Harmaan talouden selvitysyksikkö (HTSY) laatii velvoitteidenhoitoselvityksiä, ilmiöselvityksiä (asiakasluokitelut ja tutkimustyyppiset selvitykset) sekä esimerkiksi ulkomaalaisiin yrityksiin ja organisaatiohenkilöihin liittyviä yleisselvityksiä. Lisäksi HTSY raportoi laatineensa oikeustapausanalyysin, joka tarkasteli ulkomaalaisten henkilöiden alipalkkausta harmaan talouden ilmiönä.

Analyysin ja analyysitoiminnan hyödyntäminen työperäisen maahanmuuton valvonnassa vaihtelee viranomaisten kesken systemaattisemmasta tapauskohtaiseen analyysiin. Erään poliisilaitoksen vastaus tiivistää toimivan analyysitoiminnan merkitystä ulkomaalaisvalvonnassa:

”Analyysitoiminta ulkomaalaisvalvontaa varten on erittäin tärkeää saada toimivaksi ulkomaalaisvalvonnan ollessa vastaajan käsityksen mukaan ainoa viranomaisen tehtävä, joka perustuu laintasoisesti analyysitietoon. Ulkomaalaisvalvontaan liittyvän analyysitoiminnan ollessa toimivaa turvaa se mm. toiminnan lainmukaisuuden, yhdenvertaisuuden, tietojohtaisuuden sekä vaikuttavuuden mm. työperäiseen maahanmuuttoon liittyvien rikosten rikostorjunnassa.”

4.3.3 Analyysin tietopohja ja tiedon hyödyntäminen

Vastaajilta kysyttiin, että mikäli he analysoivat aineistoja, millaiseen aineistoon tämä analyysi perustuu. Kysymyksen yhteydessä heille annettiin kyselyssä lista vaihtoehtoja³⁹ sekä mahdollisuus mainita muitakin seikkoja, joita ei vaihtoehtoisissa oltu mainittu.

Esitutkintaviranomaisten vastaukset jakautuivat siten, että neljä poliisilaitosta raportoi hyödyntävänsä kaikkia mainittuja aineistoja analyysin pohjana, yksi hyödyntää tiedustelutietoja lukuun ottamatta valmiita vaihtoehtoja, yksi jätti kohdan tyhjäksi ja kaksi raportoi, ettei heillä tehdä valvontaa tai analyysia. Kuitenkin tarkentavina tietoina näissä vastauksissa todettiin, että vinkkitiedot otetaan huomioon ja niiden laatua arvioidaan. Tulli ja Rajavartiolaitos voivat hyödyntää kaikkia mainittuja lähteitä, mutta tulliviranomaisen vastauksessa täsmennettiin, että näin ei toimita maahanmuuttoon liittyvissä teemoissa, sillä se ei kuulu heidän toimivaltaansa.

39 a. itse henkilöltä/kohteelta itse hankkimaan aineistoon; b. yhteistyökumppaneilta saatua aineistoon/tietoon; c. tiedustelutietoon; d. rekisterilähteisiin; e. sosiaalisen median sisältöön tai muihin avoimiin lähteisiin; f. Ilmiantoihin; g. vinkkitietoihin.

Yksi TE-toimisto vastasi kysymykseen ja kertoi, että analyysi perustuu palkka-tietoihin ja tietoihin työsuhteesta, Verohallinnon rekistereihin (asiakastieto- ja yri-tysrekistereihin yleensä) ja VHS:n sekä UMA:n ja URA:n. Avoimista lähteistä voi-daan hyödyntää muun muassa ravintoloiden omia verkkosivuja. Tästä esimerkkinä tapaus, jossa oleskeluluvan hakijalle ei oltu maksettu palkan lisiä, vaikka ravintola oli nettisivujen mukaan auki vain iltaisin. Lisäksi TE-toimistossa hyödynnetään yri-tys- ja yhteisötietojärjestelmää (YTJ).

ELY-keskuksista ainoastaan Uudenmaan ELY-keskus vastasi analyysimenetel-mää tai analyysin pohjana toimivia tietoja koskeviin kysymyksiin.⁴⁰ He hyödyntävät yhteistyökumppaneilta - tässä tapauksessa muilta viranomaisilta - saatavaa tietoa/aineistoa, itse henkilöltä/kohteelta itse hankkimaansa aineistoa, rekisterilähteitä sekä sosiaalisen median sisältöä tai muita avoimia lähteitä.

AVI:n työsuojelun vastuualueista kaksi vastasi kysymykseen, alkoholihallinto ei. Toinen vastanneista tahoista raportoi mahdollisuudesta käyttää analyysin pohjana kaikkia mainittuja tietoja, toinen vastasi käyttävänsä kaikkia muita paitsi tiedustelu-tietoa. Sama vastaajataho täsmensi toisen kysymyksen yhteydessä, ettei työsuojelun vastuualueella ole mahdollisuutta saada omaa tiedustelu- tai tarkkailutietoja, mikä on yksi analyysitoiminnan heikkouksista.

Muista viranomaisista Verohallinto ja Harmaan talouden selvitysyksikkö käyt-tävät menetelmiä monipuolisesti. Verohallinto hyödyntää analyysissaan itse henki-löltä/kohteelta itse hankkimaansa aineistoa, yhteistyökumppaneilta saatua aineistoa/ tietoa, rekisterilähteitä, sosiaalisen median sisältöä tai muita avoimia lähteitä sekä ilmiantoja. Harmaan talouden selvitysyksikön ”*velvoitteidenhoitoselvitykset ja asia-kasselvitykset perustuvat yhteistyökumppaneilta saatuun aineistoon/tietoon ja rekis-terilähteisiin*”, kun taas raporttien muodostamisessa hyödynnetään tietoja useista eri lähteistä⁴¹. Heidän mukaansa yksilöllisissä ilmiöselvityksissä voidaan periaatteessa käyttää kaikkia kysymyksessä listattuja tietolähteitä. Maahanmuuttovirasto hyö-dyntää suullista kuulemista asiakkaista osan kohdalla ja pohjaa tähän haastatteluun muun muassa arvioidessaan, onko hakija vaarassa tulla hyväksikäytetyksi työsuh-teessaan Suomessa.

Analyysimenetelmiä kartoittavassa kohdassa kuvattiin hyödynnettäviä mene-telmiä niukasti, mutta niiden perusteella analyysimenetelmät voivat vaihdella mää-rällisten ja laadullisten välillä. Useissa vastauksissa kohta jätettiin tyhjäksi, mutta yksi poliisilaitoksista vastasi ATI:n tuottavan analyysin ja toinen vastasi, ettei mene-telmä ole tiedossa. Yksi poliisilaitos kuvasi käyttävänsä kohdeprofiilia. AVI:t eivät hyödynnä yhteistä analyysimenetelmää tai -järjestelmää, mutta analyysia voidaan toteuttaa eri lähteistä saatujen tietojen yhdistämisellä ja ristiin vertailulla. HTSY:n il-miöselvityksissä voidaan hyödyntää kirjallisuuskatsauksia, oikeustapausanalyysseja sekä tilastollisia menetelmiä. Rajavartiolaitos taas mainitsi valitsevansa menetelmän tapauskohtaisesti, mutta hyödyntävänsä esimerkiksi TOIVO-järjestelmää, joka on Tullin omistama talousrikostorjunnan analyysijärjestelmä.

40 Yrittäjien oleskelulupapäätökset on keskitetty Uudenmaan ELY-keskukseen.

41 Vastauksessa tietolähteinä mainittu Verohallinto, Ulosottoviranomainen, Tulli, ulosottohallinto, kauppare-kisteri, eräät sosiaalivakuutusmaksut sekä Oikeusrekisterikeskus.

4.4 Kehittämistarpeet

Hankkeessa kartoitettiin myös tulisiko nykyistä lainsäädäntöä kehittää valvonnan näkökulmasta. Lomakekyselyyn vastauksissa esitettiin niin käytännöllisiä kuin lainsäädännöllisiä seikkoja, joihin kehittämistoimenpiteitä tulisi suunnata. Kyselyvastaukset tuottivat itsessään verrattain vähän sellaista tietoa, jossa vastaajat olisivat osoittaneet voimassa olevassa lainsäädännössä esiintyviä heikkouksia tai esittäneet korjaus- tai muutosehdotuksia lainsäädäntöön. Seuraavaksi tarkastellaan esille nousseita kehittämistarpeita.

4.4.1 Tietojen hyödyntäminen valvontatoimissa ja lainsäädäntö

Lomakekyselyssä vastaajilta kysyttiin, miten tietoja tulisi pystyä paremmin hyödyntämään, mikäli he kokevat, että oikeudet tietojen käyttöön ovat riittämättömät. Osa esitutkintaviranomaisista kommentoi, että oikeudet tietojen käyttöön ovat riittävät. Poliisilla kerrottiin ulkomaalais-, poliisi- ja esitutkintalain nojalla olevan hyvät mahdollisuudet hyödyntää saamaansa tietoa yksin tai yhdessä muiden viranomaisten kanssa liittyen työperäiseen maahanmuuttoon. Sosiaalietuuksiin ja/tai terveystietoihin liittyvien tietojen saaminen, käyttäminen ja luovuttaminen mainittiin melko haasteelliseksi. Eräässä vastauksessa pohdittiin, olisiko henkilön maasta poistamisen jälkeen tämä tieto jaettava esimerkiksi asuinkunnan sosiaaliviranomaiselle tai Kansaneläkelaitokselle. Lisäksi toivottiin tietoa työnteko-oikeudesta, oleskeluoikeudesta sekä tietoa siitä, onko henkilö saanut sosiaalietuuksia töissä ollessaan.

TE-toimistot nostivat esille oikeuden pyytää oleskeluluvan hakijan tiliotteet hyödynnettäväksi jatkolupien harkinnassa. Tietojen yhdistely (Vero, AVI, poliisi) tulisi tapahtua jossakin yhteisessä paikassa/rekisterissä, jotta tiedot eivät jää huomaamatta tai käyttämättä. Vastauksessa kysyttiin, voisiko tietojen yhdistelyn tehdä esimerkiksi UMA:n kautta. Konkreettisenä toimenpiteenä ehdotettiin, että jos työntekijän tietoihin on liitetty poliisiraportti, AVI:n raportti tai verottajan tiedot maksamattomista veroista tms., päätöstä tehtäessä UMA voisi antaa jonkinlaisen herätteen, kuten esimerkiksi ”*tarkista AVIn tarkastusraportti, maksamattomia veroja tms.*”. Tai voisiko edellä mainitun toteuttaa velvoitteidenhoitoseivetyksessä? Yksi vastaaja totesi, että heidän tehtäviinsä ei kuulu työperäisen maahanmuuton valvonta.

AVI:n alkoholihallinto totesi, että tietojen parempi hyödyntäminen edellyttäisi koulutusta asiasta. Yksi AVI:n työsuojelun vastuualueen vastaaja esitti toiveen RVT-järjestelmässä⁴² ja ILVA:ssa (rakennustyömaiden urakoitsijat) olevien tietojen hyödyntämisestä kausityövoiman ja lähettävien yritysten valvonnassa. Jos heillä olisi tietoa, milloin työntekijät ovat saapuneet Suomeen ja lähteneet Suomesta, voitaisiin kohdentaa tarkastuksia ja verrata työmatatarkastuksella saatua tietoa.

Monissa ELY-keskusten vastauksissa todettiin, että heillä ei ole valvontatehtäviä. Näin ollen kyse ei niinkään ole oikeudesta käyttää tietoa, kuin tiedosta, jota heillä on ja jolla olisi käyttöä valvovalle viranomaiselle. Tärkeää olisi löytää selkeä kanava ja yhteistyön tapa, jolla he voisivat tuoda näitä tietoja varsinaisen valvovan tahon tietoon. Nyt ELY-keskus välittää tietoja muun muassa AVI:lle, mutta asian mahdollisesta etenemisestä/pysähtymisestä prosessissa ei tule heille palautetta. Väestötietorekisteristä olisi hyödyllistä saada tietoa ulkomaalaisen osoitteesta, jotta

42 Erityisesti RVT-järjestelmän rajanylitystiedot (maahantulijoiden tulo- ja lähtötiedot).

voitaisiin arvioida laiminlyöntiä tietojen ilmoittamisessa TE-toimistolle. Myös laajemmat oikeudet UMA-järjestelmään helpottaisivat AVI:n työsuojelun vastuualueen valvontatoimia.

Verohallinnon osalta tietojen käyttöön liittyvät haasteet kohdistuvat enemmän tiedon laatuun ja luotettavuuden arviointiin kuin tiedon käyttöön liittyviin rajoitteisiin. Vastauksissa tuli myös esille, että muiden viranomaisten oikeutta luovuttaa tietoja Maahanmuuttovirastolle oma-aloitteisesti voisi kehittää, jotta kaikki olennainen tieto olisi saatavilla oikea-aikaisesti.

Esitutkintaviranomaiset esittivät lainsäädännön kehittämiseksi, että keskeiset valvontaviranomaiset ja toimijat tulisi tunnistaa. Tehokkaan rikostorjunnan ja ennalta ehkäisevän työn mahdollistamiseksi kyseisten viranomaisten ja toimijoiden välinen oikeusnormisto tiedonsaantioikeuksiin liittyen tulisi selkeyttää ja harmonisoida.

Vastausten perusteella valvonnan kohteena olevan henkilön vero- ja sosiaalietuuksiin (Kansaneläkelaitos) liittyvät tiedot olisi hyvä pystyä tarkastamaan reaaliaikaisesti valvontaa tehdessä. Eräs poliisilaitos esitti, että AVI:lle tulisi antaa oikeuksia määrätä virheellisestä toiminnasta seuraamuksia, joskaan vastauksessa seuraamuksen laatua tai tapaa ei tarkemmin eritelty. Rajavartiolaitos kuvasi, että tällä hetkellä AVI:lla⁴³ ei ole pääsyä Rajavalvonnan ylläpitämään Politark-rekisteriin ja koki, että rekisterin tiedoilla voisi olla merkitystä ja hyötyä AVI:n toiminnalle. Tällä hetkellä AVI:lla ei ole suoraa pääsyä Politark:ssa olevaan tietoon, vaan tietoja pyydetään erikseen RVL:lta.

Lainsäädännön kehittämisen kannalta nostettiin esille myös vakuuden asettamista siten, että työperäisen luvan saanut ulkomaalainen työntekijä poistuisi maasta, mikäli työsuhde loppuu pian työsuhteessa aloittamisen jälkeen. Tämän arvioitiin estävän tilanne, jossa työluvun saanut henkilö lopettaa työt pian luvan saatuaan ja jää siitä huolimatta Suomeen. Karkottamisprosessin kestoa kuvattiin kohtuuttoman pitkäksi ja raskaaksi myös asiakkaan näkökulmasta. Myös oma-aloitteisen tietojenvaihdon kynnyks ja mahdollisuus tulisi erään vastaajan mukaan olla matala ja selkeästi kirjattu siten, että esimerkiksi varsinaiseen työn tekemiseen liittyvät havainnot olisivat läpileikkaavia työsuojelun, yhteiskunnan tarjoamien etuuksien, ulkomaalaisvalvonnan ja verotuksen näkökulmasta.

Eräissä vastauksessa ehdotettiin kaikkien tietojen tallentamista samaan rekisteriin (UMA-rekisteri), jolloin sitä voitaisiin hyödyntää tiedonhankinnassa sekä esitutkinnassa. Lainsäädäntöä ja valvontaa voisi selkeyttää säätämällä ulkomaalaislakiin oma pykälänsä työperäisen maahanmuuton valvonnasta sekä siitä, miten valvonnan eri osat siihen liittyvät (rajatarkastus, ulkomaalaisvalvonta, rikostorjunta, lupavalvonta jne.).

AVI:n alkoholihallinnon vastauksissa korostettiin, että mikäli AVI:n tehtäväksi kuuluu aktiivisesti harkita maahanmuuttajan luvansaamisen edellytyksiä, tulisi tätä tarkentaa etukäteisvalvonnassa ja jälkikäteisvalvonnan lainsäädännössä. Tällöin AVI:n on esimerkiksi voitava varmistaa, onko henkilöllä voimassa olevat elinkeinon harjoittamiseen ja työhön liittyvät oikeudet. Erään AVI:n työsuojelun vastuualueen vastauksessa ilmeni tarve käyttää tiedustelu- ja tarkkailutietoja jossakin laajuudessa valvonnan toteuttamiseksi. Tällä hetkellä siihen ei ole mahdollisuutta, mikä tuotiin esiin analyysitoiminnan heikkoutena. ELY-keskusten vastauksissa tuotiin esille työsuojelun roolin lisääminen, jotta muut viranomaiset saisivat ajantasaista tietoa epä-

43 Rajavartiolaitos ei eritelty, että onko kyseessä alkoholivalvonnan tai työsuojelun vastuualue.

kohdista. Eräissä ELY:n vastauksessa tuotiin esille yleisellä tasolla lainsäädännön kehittämiskohteita:

”Kyllä. Ajantasaisen tiedon saatavuus, laajuus ja käytettävyys. Valvonnan tehostaminen hyödyntäen eri viranomaisilla käytettävissä olevien tietojen automaattista ja manuaalista ristiin ajoa. Lakiin perustuva kattava selkeä tiedon jakaminen viranomaisten välillä. Kullekin valvovalle viranomaiselle riittävän tehokkaat, monipuoliset ja nopeat keinot ja resurssit puuttua laittomaan toimintaan ja haitalliseksi kehittyviin ja havaittuihin ilmiöihin.”

TE-toimistojen ehdotuksen mukaan valvonnan näkökulmasta viranomaisten välinen tiedonkulku tulisi olla reaaliaikaista ja tietoja tulisi voida vaihtaa ”ketterästi”. Lisäksi ehdotettiin, että kiinnijäämisriskiä tulisi kasvattaa, valvontaa tehostaa, eri rekistereiden tietoja yhdistää, lisätä paljastavaa valvontatoimintaa/kenttätoimintaa (enemmän valvontakäyntejä työpaikoilla, työntekijöiden haastattelua näiden omalla kielellä), antaa työntekijöille lisää tietoa Suomen työmarkkinoista, työntekijän oikeuksista ja työmarkkinoiden pelisäännöistä. Ruokaviraston hallinnonalan lakeihin ehdotettiin harkittavaksi ilmoitusvelvollisuuspykälää tilanteissa, joissa työperäisen maahanmuuton kannalta tietty ”hälytysraja” ylittyy. Osin tämän voidaan todeta toteutuneen laki ruokahuollon tietovarannosta (560/2021) tullessa voimaan heinäkuussa 2021 (ks. luku 3.4).

Vastaajilta kysyttiin avoimella kysymyksellä, haluavatko he tuoda esille vielä jotakin muuta työperäisen maahanmuuton valvontaa koskevasta lainsäädännöstä. Esitutkintaviranomaiset nostivat kommentteissaan esille useita näkökohtia. Työperäisen maahanmuuton ja tähän mahdollisesti liittyvän valvontatoiminnan ja rikostorjunnan kannalta merkittävää lisäarvoa tuottavia tietoja saataisiin erään vastauksen mukaan niin sanotuista API/PNR lentomatikustajatiedoista. Näiden käyttö vastaajan käsityksen mukaan ei tällä hetkellä ole mahdollista edellä mainitussa valvonnassa ja rikostorjunnassa nykyllä lainsäädännön mukaan. Lainsäädännön kannalta tulisi selvittää mahdollisuus tietojen yhdenmukaiseen tallentamiseen (yhteinen järjestelmä/rekisteri) ja osoittaa lainsäädännöllä rekisterinpitäjälle vastuu kyseisten tietojen analyysistä ja toimenpidesuosituksen laatimisesta valvontaviranomaisille, jotta tiedot saadaan muutettua tehokkaasti ja laadukkaasti käytännön valvontatoiminnaksi. Poliisin sisäistä ulkomaalaisvalvontaa koskevaa ohjetta toivottiin yksiselitteisemmäksi.

Eräissä poliisin vastauksessa esitettiin:

”jos työperäisen maahanmuuton valvonnassa halutaan toimia tehokkaasti, poliisilla pitäisi olla valtuudet mennä esim. ravintolaan tarkastamaan työntekijöiden työnteke-oikeudet sillä perusteella, että he ovat töissä siellä. Tätä voisi verrata liikennevalvontaan, jossa ajo-oikeus voidaan tarkastaa, sillä perusteella, että henkilö ajaa autoa.”

Työperäisen maahanmuuton lupaprosessia tulisi yksinkertaistaa ja nopeuttaa. Vastauksessa kerrottiin esimerkki, jossa rakennussiivoojan pitää hakea uusi lupa siirtyessään kerrossiivoojaksi tai rakennusapumiehen muurarin apulaiseksi. Lupaprosessia pidettiinkin käytännössä liian byrokraattisena, hitaana ja tehottomana.

Poliisin ja muiden viranomaisten rajalliset resurssit eivät vastaajien mukaan riitä kuin yksittäistarkastuksiin ja valvonnan vähäisten resurssien käyttö tämän il-

miön valvomiseen kyseenalaistettiin. Kehitysehdotuksena nostettiin esille, että jos työluvan saanut ulkomaalainen velvoitettaisiin lähettämään määräajoin todistus (palkkatodistus tms.) siitä, että työ edelleen jatkuu niin tämä mahdollistaisi melko kattavan seurannan Maahanmuuttovirastossa. Tämän nähtiin estävän ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäytön, koska samalla voitaisiin varmistua siitä, että työntekijä saa työehtosopimusten mukaista palkkaa. Tiedot voisivat mennä myös verottajalle ja Kansaneläkelaitokselle. Jos asiakas/työnantaja ei ole toimittanut pyydettyjä palkkatietoja tai ne ovat ristiriidassa työperäisen oleskeluluvan myöntämisen perusteiden kanssa, Maahanmuuttovirasto voisi tehdä ilmoituksen poliisille. Menettelyn seurauksena poliisi voisi kohdistaa tehokkaammin valvontaa näihin yrityksiin.

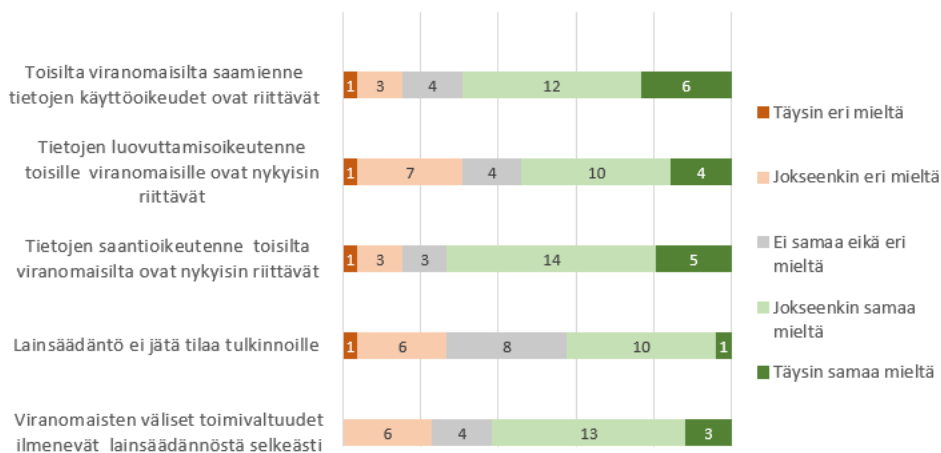
Verohallinto esitti, että työluvatiedot tulisi saada automaattisesti nykyisen tietopyyntökäytännön sijaan. Tietojen tulisi tulla reaaliaikaisesti käsittelyn edetessä. Aluehallintoviranomaisten alkoholihallinnot toivoivat aihepiiristä koulutusta. Lisäksi hallinnon sisäisten verkostojen syntymistä tulisi lisätä ja edistää. ELY-keskusten vastauksissa todettiin, että valvontaa tulisi resursoida enemmän ja työsuojelun tulisi olla aktiivisempi viranomaisyhteistyössä. Kaiken kaikkiaan lupaprosessia toivottiin selkeämmäksi ja nopeammaksi (nyt tarvitaan mm. ELY:n lausunto, Maahanmuuttoviraston päätös). Eräissä vastauksessa ehdotettiin, että Suomessa tulisi olla yksi taho tai paikka, jossa arvioidaan hakemukset (esim. laittoman maahanmuuton paljastamiseksi). Keskusrikospoliisin TUPA-toimintoa (jossa olisi Maahanmuuttoviraston, ELY:n, poliisin ja Rajavartiolaitoksen edustus) ehdotettiin päättävän viranomaisen eli Maahanmuuttoviraston alaisuuteen⁴⁴.

4.4.2 Nykyisen lainsäädännön toimivuus ja selkeys

Lomakekyselyssä kartoitettiin eri toimijoiden sen hetkistä kantaa tietojen vaihtamiseen liittyvän lainsäädännön toimivuuteen liittyen. Vastaajia pyydettiin merkitsemään taulukkoon arvionsa viidestä lainsäädännön toimivuutta ja selkeyttä kuvaavasta väittämästä (kuvio 3⁴⁵). Vastausten frekvenssijakauma on kuviossa raportoitu lukumäärinä mahdollisimman tarkan raportoinnin mahdollistamiseksi. Sen sijaan vastaajaryhmittäin luokiteltuja vastauksia raportoitaessa on käytetty prosenttimääriä tekstin jouhevuuden takaamiseksi.

44 KRP:ssä on sittemmin tehty 1.6.2021 voimaan astunut organisaatiomuutos, joka on vaikuttanut KRP:n sisäisiin toimintoihin siten, että mm. TUPA-toiminto lakkautettiin. TUPA-toiminnon vanhat tehtävät jatkautuivat uusille IHKA-LAMA-toiminnoille ja riski- ja uhka-arviot -toiminnoille.

45 26 vastausta, jotka edustavat 31 toimijan näkemyksiä, sillä 5 AVI:n alkoholihallintoa vastasivat yhdessä.



Kuvio 3. Arvioita nykyisen lainsäädännön toimivuudesta ja selkeydestä (N=26)

Enemmistö vastaajista koki tietojen käyttö-, luovuttamis- ja saantioikeudet riittäviksi – kokonaisuutena voitaneen nykytilaa kuvata vähintäänkin tyydyttäväksi, ellei jopa hyväksi. Tietojen luovuttamisoikeuksien riittävyyttä käsittelevä väittämä sisälsi kuitenkin eniten *jokseenkin* tai *täysin eri mieltä* olevia vastauksia. Noin 40 % vastaajista oli *jokseenkin* tai *täysin samaa mieltä*, että lainsäädäntö ei jätä tilaa tulkinnoille, mutta vastaavasti noin neljäsosa oli väittämästä *jokseenkin* tai *täysin eri mieltä*. Viranomaisten toimivaltuudet ilmenevät vastaajien mukaan pääasiassa selkeästi.

Viranomaisten kesken vastausten jakaumat vaihtelivat. 80 % niin esitutkinta- viranomaisista kuin muista viranomaisista sekä kolme neljästä TE-toimistosta oli *jokseenkin* tai *täysin samaa mieltä* toisilta viranomaisilta saatujen tietojen käyttöoikeuden riittävyydestä. Sen sijaan kaksi kolmesta AVI:sta ja puolet ELY-keskuksista oli väittämästä *jokseenkin* tai *täysin eri mieltä*.

Tietojen luovuttamisoikeuksien riittävyydestä *jokseenkin* tai *täysin samaa mieltä* oli yli puolet esitutkintaviranomaisista ja AVI:sta, kun taas puolet ELY-keskuksista ja TE-toimistoista sekä 60 % muista viranomaisista oli kyseisestä väittämästä *jokseenkin* tai *täysin eri mieltä*. Suurin osa TE-toimistojen ja esitutkintaviranomaisten vastaajista koki tietojen saantioikeudet riittäviksi ja muista viranomaisista kaikki olivat *jokseenkin* tai *täysin samaa mieltä* väittämän kanssa. Sen sijaan yli puolet ELY-keskusten ja AVI:n vastaajista oli väittämän kanssa *jokseenkin* tai *täysin eri mieltä*. Ainoastaan esitutkintaviranomaisten joukossa yksi vastaaja oli täysin eri mieltä ”lainsäädäntö ei jätä tilaa tulkinnoille” -väittämän kanssa.

Suurin osa esitutkintaviranomaisista (80 % kyseisen ryhmän vastaajista) koki, että viranomaisten toimivaltuudet ilmenevät lainsäädännöstä selkeästi, koska he olivat väittämän kanssa *jokseenkin* tai *täysin samaa mieltä*. AVI:n, TE-toimistojen ja ELY-keskuksen vastaajista vähintään puolet oli väittämästä *jokseenkin eri mieltä*. Muista viranomaisista *jokseenkin* tai *täysin samaa mieltä* olevien osuus oli 60 %.

4.4.3 Tietojensaanti toisilta viranomaisilta

Hankkeen kyselyssä kartoitettiin myös, tarvitsisivatko viranomaiset nykyisin saatavilla olevan tiedon lisäksi jotain muuta työperäisen maahanmuuton valvontaan

liittyvää tietoa ja miltä viranomaisilta. Esitutkintaviranomaiset kommentoivat, että valvontatehtävällä olisi toisinaan hyötyä henkilön vero- ja/tai sosiaalietuuksien tiedoista, mikäli niitä olisi mahdollista tarkistaa reaaliaikaisemmin. Joissakin tilanteissa olisi myös oleellista saada tarkempaa tietoa oleskelulupien sisällöstä. Nykyisin Maahanmuuttovirasto ilmoittaa poliisille heidän tietoonsa tulleet mahdolliset ulkomaalaisrikkomukset (oleskelulupahakemus on jätetty myöhässä, asiakas työskentelee muulla kuin oleskeluluvan oikeuttamalla toimialalla, asiakas on aloittanut työn ennen kuin oleskelulupa on myönnetty jne.).

AVI:n alkoholihallinnon olisi joissakin tilanteissa oleellista saada tarkempaa tietoa oleskelulupien sisällöstä. AVI:n työsuojelun vastualueet nostivat esille, että laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006) ei nykyisin mahdollista tietojoukkojen pyytämistä ulkomaalaisvalvontaa varten, jolloin tällä hetkellä on mahdollista pyytää tietoja vain yksilöidystä tahoista.

ELY-keskusten vastauksista kävi ilmi, että he tarvitsivat tietoa alueen työmarkkinoista alueellista työluPALINJAUSTA varten. AVI:n työsuojelun tuottaman tiedon osalta ELY-keskukset tarvitsisi tietoja mahdollisista eri aloja ja/tai työnantajia koskevista epäkohdista

TE-toimistot toivat esille, että tietyissä tapauksissa voisi olla hyödyllistä saada tiedoksi työnantajaan kohdistuvia rikosepäilyjä esimerkiksi työsyRJINNÄN tai aiempien hyväksikäyttöepäilyjen osalta.

Muiden viranomaisten vastauksissa korostettiin, että tiedon automaattiseen saannin ja tarkkuuden tulisi olla korkea:

”Suomessa oleskelua koskeva tieto pitäisi olla tarkempaa ja automaattisesti saatavissa, jotta laiminlyönnit ja väärinkäytökset kyettäisiin havaitsemaan paremmin. Tietojen saantioikeus ei riitä, mikäli ko. viranomaisella ei ole tarvittavaa tietoa”.

Maahanmuuttoviraston osalta nostettiin esille, että AVI:n VERA-järjestelmässä olisi hyödyllistä tietoa jo tehdyistä tarkastuskertomuksista. Vastauksissa nostettiin lisäksi esille, että resurssien niukkuus haittaa eri viranomaisten yhteistyön ja tietojen vaihdon sujuvuutta ja toimivuutta. Viranomaisilla on päätehtävät ja rajalliset resurssit jo omankin vastualueensa hoitamiseen. Lisäksi nostettiin esille henkilöstön osaaminen, joka vaikuttaa siihen, kuinka hyvin väärinkäytöksiä pystytään havaitsemaan; onko osaaminen keskittynyt tietyille henkilöille organisaatiossa vai onko se laajempaa. Laajaa ja säännöllistä tilastotuotantoa tulisi myös pohtia.

Eräässä vastauksessa nostettiin esille toive muuttaa lain työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006) 10 §, jotta moniviranomaisyhteistyössä myös yksityishenkilöiltä tulleet tarkastusvinkit voidaan käsitellä yhdessä. Myös UMA:n osalta esitettiin kehitysehdotuksia mahdollisimman nopealla aikataululla. Työsuojeluviranomaiselle toivottiin mahdollisuutta lisätä UMA-rekisteriin asiakirjoja. Lisäksi todettiin, että esimerkiksi AVI:lla ei ole pääsyä (lukuoikeutta) kaikkiin UMA:ssa oleviin tietoihin, joka olisi hyödyllistä heidän tarkastustoimintaansa. Tällä hetkellä AVI:n tulee pyytää tietoja esimerkiksi TE-toimistolta. Huomion arvoista on myös, että parhaillaan on käynnissä Verohallinnossa Identiteettien väärinkäytökset ja palautuspetokset –valvonta- ja kehittämishanke, jossa tarkoituksena on muun muassa selvittää tiedonkulkua viranomaisten välillä reaaliaikaisesti ja tehokkaasti sekä tarkastella tietoteknisiä menettelyjä nopeaan tietojenvaihtoon.

4.4.4 Kehittämistarpeita liittyen analysoitujen tietojen vaihtoon ja analyysitoimintaan

Kun vastaajia pyydettiin arvioimaan nykyisen analyysitoiminnan vahvuuksia ja heikkouksia, poliisilaitosten vastauksissa nousi esiin tiedon henkilösidonaisuus. Ulkomaalaisen työvoiman valvonta nimettiin erityisosaamisalueeksi, johon liittyvän tiedon tunnistaminen ei välttämättä toteudu. Aiheen erityisosaamista vaativa luonne voi ilmetä myös vahvuutena silloin, kun laitoksella työskentelee asiaan erikoistunut, ulkomaalaistutkijataustainen henkilö. Esiin tuotiin myös tilanne, jossa analyysi perustuu turhan paljon yksittäisen virkamiehen näkemykseen, jolloin analyysin objektiivisuus on kyseenalaistettavissa. Henkilösidonaisuuden lisäksi yleinen osaamisen ja rakenteiden puute voivat haitata analyysin tarkoituksenmukaista toteuttamista. Kuitenkin eräässä vastauksessa todettiin, että asian ollessa tuore löytyy myös motivaatiota tuottaa tarkoituksenmukaista analyysia.

Poliisilaitosten resurssit, kokemuspohja ja analyysiosaaminen koettiin joidenkin laitosten mukaan riittävänä ja toisten puutteellisenä. Sen sijaan ulkomaalaisvalvontaa koskevien tietojen keräämisessä ja tallentamisessa analyysitoiminnassa hyödynnettäväksi on parannettavaa. Aihepiirin analyysitoimintaa on yhden laitoksen mukaan esimerkiksi ulkoistettu ATI-toiminnolta⁴⁶ tutkintaryhmälle, toisaalla taas mainittiin puutteena analyysivastuiden täsmentämättömyys poliisiyksiköiden ja ”konsernin” välillä. Analyysivastuut voivat täten olla epäselviä sekä analyysivastuiden jakaminen ja tiedon jalostaminen muun muassa valvonnan ja rikostorjunnan tarpeisiin puutteellista. Puutteita nähtiin myös tarkoituksenmukaisten kansainvälisten analyysituotteiden hyödyntämisessä ja jakamisessa toimijoiden välillä. ATI:n toimenkuva ja vastuualue koettiin paikoin epäselväksi.

Muiden esitutkintaviranomaisten mukaan analyysitoiminnan tila on hyvä, mikä näkyy muun muassa osaamisena, näkemyksenä ja kokemuksena. Lisäksi heillä on tarvittava pääsy tarpeelliseen tietoon. Kuitenkin Rajavartiolaitos huomautti, ettei heillä ole toimivaltaa tutkia kyseessä olevia rikoksia.

AVI:n työsuojelun vastuualueiden vastauksissa analyysitoiminnan vahvuuksina nostettiin esiin ammattitaitoiset tarkastajat, sisäisen tiedonkeruun kehittyminen sekä hyvä tiedonvaihto eri viranomaisten välillä. Analyysitoiminnan heikkouksina nähtiin yhteisen analyysimenetelmän puute sekä tiedon pirstaleisuus, jolloin sen yhteen kokoaminen vie aikaa. Erilliselle ulkomaalaisvalvonnan analyysitoiminnalle ei nähdä nykyään olevan resursseja eikä työsuojelun osalta kunnollisia rakenteitakaan. Lain työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006) nähtiin myös nykyisellään rajoittavan valvonnan tekemistä, eikä työsuojeluviranomaisella ole keinoja saada tiedustelu- tai tarkkailutietoa.

AVI:en alkoholihallinnon vastauksessa viitattiin aiempaan vastaukseen, jonka perusteella on tulkittavissa, että puutteena nähdään varsinaisen analyysijärjestelmän puute. Valvontatoimet perustuvat lähinnä yksittäisten virkamiesten saamiin yksittäisiin tietoihin sekä virkamiehen omaan tietopohjaan ja sitä kautta tehtäviin valvontatoimiin. Kuten esitutkintaviranomaisten vastausten perusteella nähdään, tämä voi olla sekä heikkous että vahvuus, mutta asettaa paineita yksittäiselle virkamiehelle niin analyysin kuin valvontatoimien osalta.

ELY-keskuksista kaksi vastasi analyysitoiminnan vahvuuksia ja heikkouksia

46 ATI-toiminto tarkoittaa analyysi- ja tiedustelutoimintaa

koskevaan kysymykseen. Toisessa näistä analyysitoiminnan puute itsessään koettiin heikkoutena ja toisessa todettiin ELY-keskuksella olevan kehitettävää analyysitoiminnassa. Toteuttamiseen vaikuttavat käytettävissä olevat resurssit. Kuitenkin tässä vastauksessa muilta viranomaisilta saatava tieto nähtiin analyysitoiminnan vahvuutena.

TE-toimistoista ainoastaan yksi vastasi kysymykseen, ja heidän mukaansa analyysitoiminnan vahvuutena voidaan pitää oikeutta pyytää työnantajalta todistukset työnantajavelvoitteiden hoitamisesta sekä palkkatiedot ja tarvittaessa pidättäytymispäätös. Heikkoutena koettiin taas rajoitettu pääsy tietoihin UMA:ssa. Eri rekistereissä olevien tietojen⁴⁷ hajanaisuus aiheuttaa usein tapausten huomaamatta jäämisen ja vastauksessa toivottiinkin tietojen tulevan saataville kootusti yhteen paikkaan.

Muista viranomaisista ainoastaan Verohallinto ja Harmaan talouden selvitysyksikkö vastasivat analyysitoiminnan tilan arvioon. Verohallinnon analyysitoiminta nähdään vahvana ja osaavana, ja se kohdistuu veroriskien tunnistamiseen, analysointiin ja riskiperusteisen valvonnan suuntaamiseen. Heikkoutena koetaan riittävä tietojensaanti henkilötunnusten myöntämisprosessissa, sillä Verohallinnolla ei ole pääsyä vastaaviin rekistereihin kuin esimerkiksi Maahanmuuttovirastolla.

Harmaan talouden selvitysyksikön mukaan sen on mahdollista hankkia ja jakaa muille viranomaisille tietoa vakiomuotoisissa paketeissa, joita ovat suurta yritysjoukkoa kuvaavat asiakasluokittelut sekä yksittäisiä yrityksiä ja niiden vastuuhenkilöitä kuvaavat velvoitteidenhoitoselvitykset. Yksikön tuottaman analyysitoiminnan on mahdollista muodostaa yleiskuva valvottavasta joukosta. Lisäksi tutkimustyyppiset ilmiöselvitykset tarjoavat tietoa erilaisista harmaan talouden osa-alueista, joista on mahdollisuus tilata yksittäisiä asiakkaita koskevia velvoitteidenhoitoselvityksiä (VHS). VHS:ien vahvuudeksi nimettiin muun muassa nopeus ja tietojen kattavuus sekä se, että se antaa kokonaiskuvan velvoitteidenhoidosta, toiminnasta, taloudesta ja kytkennöistä. Analyysitoiminnan vahvuudeksi mainittiin monipuolinen ja laaja-alainen datan käyttö ja yhdistely.

HTSY:n toiminnan kehittämistarpeet liittyvät muun muassa yksikön toimialan laajentamiseen, mikä on selvityksen alla.⁴⁸ Yksikön toiminnan laajentamista koskevan selvityksen lisäksi valtiovarainministeriössä on käynnissä lakimuutos, joka koskee tulorekisterin käyttämisen laajentamista uusiin käyttötarkoituksiin. Lakimuutoksen yhtenä tavoitteena on saada Harmaan talouden selvitysyksikölle ilmiöselvitystoiminnassa suora käyttöoikeus tulorekisterin tietoihin. Sama muutos on vireillä koskien myös Maahanmuuttoviraston, ELY-keskuksen ja TE-toimiston tehtäviä.

Analyysitoimintaan liittyvässä tiedonvaihdossa on eroja alueittain ja toimialoitain. Toiset viranomaiset kokivat tiedonvaihdon hyvänä, kun taas toiset kritisivat esimerkiksi analyysitoiminnan tiedonjalostuksen sekä analyysituotteiden jakamisen puutteellisuutta. Lisäksi yhdessä vastauksessa korostettiin yhteistyöviranomaisten

47 Kuten AVIn raportit, verottajan taloustiedot, talousrikokset, mahdolliset ihmiskauppatutkinnot tai ulkomaisen työvoiman kiskonnantapainen syrjintä tai palkkariidat.

48 HTSY:n vastauksesta: ”*Osana harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmaa (toimenpideohjelman hanke 4.4) on Harmaan talouden selvitysyksikön ja VM:n vero-osaston toimesta on käynnistetty selvitys harmaan talouden selvitysyksikön toimialan laajentamisesta yksityisten henkilöiden toimintaan sekä muista selvitysyksikköä koskevan lain muutostarpeista. Selvitys muutostarpeesta valmistuu vuoden 2021 aikana. Selvityksen kohteena on mm. organisaatiohenkilörajauksesta luopuminen, joka toteutuessaan vaikuttaisi velvoitteidenhoitoselvityspalveluun sen kysyntää lisäten. Lisäksi on toteutettu viranomaiskysely organisaatiohenkilörajauksesta luopumisesta.*”

välischen, henkilökohtaisten kontaktien merkitystä tiedon välittämisessä sekä mahdollisten jatkotoimenpiteiden toimeenpanossa. Analyysitulosten tehokas vaihtaminen viranomaisten välillä auttaisi paitsi yksittäisten tapausten, myös ilmiöiden tunnistamisessa.

4.4.5 Rekistereissä olevan tiedon käytettävyys ja kehittämistarpeet

Hankkeen kyselyssä nousi esille, että esimerkiksi viranomaiselle toimitetun tai sen itsensä keräämän vihjetiedon osalta on aina tarkoin mietittävä tietosuoja-asetuksen sääntelemät tiedonkäsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuteen ja tiedonsaantioikeuksiin liittyvät seikat. Vihjetiedon tallentaminen johonkin tietovarantoon ei ole yksiselitteistä, koska eri tietovarantojen ja rekisterien käyttötarkoitus on lähtökohtaisesti tarkoin määriteltyä muun muassa järjestelmän rekisteriselosteessa. Näin ollen siitä huolimatta, että jonkin rekisterin rakenteellinen kyky voisi toimia esimerkiksi työperäisen maahanmuuton valvonnan tiedon alustana, sen hyödyntäminen ei ole yksiselitteisesti mahdollista, koska järjestelmien alkuperäinen käyttötarkoitus, järjestelmään kerätty tieto ja käyttäjälle esillä oleva tieto ei välttämättä mahdollista alkuperäistä laajempaa käyttötarkoitusta.

Esitutkintaviranomaisten toiminnassa POTI-järjestelmään tallennetaan tällä hetkellä laajasti erilaista havainto- ja vihjetietoa. Kyselyssä ilmeni, että POTI:n käyttäminen on kuitenkin osin hajanaista ja sinne tallennettava tieto vaihtelee riippuen muun muassa tiedon kirjaajasta ja tämän tiedonhallinnan kokemuksesta sekä järjestelmän käytön osaamisesta. Tietoa voidaan myös tallentaa erilaisiin ”vihjeneukkareihin”, vaikkakin POTI-järjestelmä on ensisijaiseksi määritelty järjestelmä, jonne vihje- ja havaintotietoa tulee tallentaa. POTI-järjestelmästä puhuttaessa on huomioitava, että sinne kirjattava tieto on poliisin ja Rajavartiolaitoksen tuottamaa, koska ne ovat järjestelmän pääkäyttäjät. POTI-järjestelmän sisältämä tieto on laaja-alaista rikostiedustelutietoa, joten sen käytön laajentaminen esimerkiksi katselu- tai laajemman käsittelyoikeuden näkökulmasta on hieman problemaattista. Käytännössä muun muassa POTI-järjestelmän hyödyntäminen esimerkiksi AVI:n havaintotietojen keräämisessä edellyttäisi: 1) sellaisen rakenteen kehittämistä, jolla AVI:n tekemien havaintojen, saamien vihjeiden yms. laatu varmistettaisiin (analyysitoiminnan kehittäminen), jonka jälkeen tieto tallennettaisiin POTI:in poliisiin tai Rajavartiolaitoksen toimesta, 2) POTI-järjestelmää kehitettäisiin siten, että AVI:lle mahdollistettaisiin rajattu näkymä järjestelmän tietoihin esimerkiksi tiettyjen määrittelyiden kautta.

UMA-järjestelmää käyttävät omassa toiminnassaan kaikki viranomaiset pl. Verohallinto⁴⁹, ELY:t ja Ruokavirasto. UMA-järjestelmän kehittämisen osalta kyselyn vastauksissa nostettiin työnantajakohtaisen valvonnan näkökulmasta esille, että järjestelmän kehittämisen myötä voisi olla mahdollista, että muun muassa vihjetietoa voitaisiin koota UMA-järjestelmään ja järjestää näihin tietoihin katselu- ja käsittelymahdollisuus eri viranomaisille, jotka valvovat työnantajatahoja. Esimerkiksi AVI:n työsuojelun vastuualueilla ei ole pääsyä (lukuoikeutta) kaikkiin UMA:ssa oleviin tietoihin. Tästä syystä esimerkiksi, jos AVI:lla on tarve saada tietoa ulkomaalaista työntekijää koskevia palkkalaskelmista, AVI:n tulee tehdä asiassa erillinen tietopyyntö TE-toimistoon, joka käsittelee ko. tietoa UMA:ssa.

49 Verohallinnossa on valmisteilla katseluoikeudet rajoitetulle käyttäjäryhmälle rekisteröinnissä tiettyyn UMA-tietoon.

ELY:n käyttämän URA-järjestelmän tietosisältöihin viitaten kyselyvastauksissa ELY totesi, että kohdistetulla tietopyynnöllä URA-ohjelmasta voi saada yksilöityjä tietoja esimerkiksi rikostutkintaa varten tai muutoin toisen organisaation toimintaa auttavasti. Oma-aloitteisesti tietoa ei kuitenkaan luovuteta - sitä tulee osata kysyä ja osoittaa lainmukainen peruste. Tällainen tieto voisi olla esimerkiksi tieto työluvalla maassa olevan henkilön irtisanoutumisesta työstä ja hakeutumisesta TE-toimiston palvelun piiriin, vastaavalla tiedolla voi olla merkitystä oleskeluluvan voimassaolon harkinnassa.

Rekisterien kokonaiskuvaa voisi kuvata ”kahtia jakautuneena” kenttänä, esitutkintaviranomaiset ja Maahanmuuttovirasto muodostavat jaon toisen laidan, kun TE, ELY, AVI ja Verohallinto muodostavat rekisterikentän toisen laidan (ks. kuvio 2, luku 4.3.1). Esitutkintaa tekevien viranomaisten yhteiskäytössä olevien rekisterien tilaa voidaan pitää vakaana ja toiminnallisesti tällä hetkellä tyydyttävänä. Rekisterikentän laidoilla olevien viranomaisten yhteisessä käytössä ei ole tällä hetkellä mitään järjestelmää, jota eri tahot voisivat käyttää yhteismitallisella ja laadullisella tavalla. Poikkeuksen tässä tekee Harmaan talouden selvitysyksikön tarjoama velvoitteidenhoitoselvitys, joka on käytännössä kaikille viranomaisille mahdollinen saada.

Yksittäisten rekisterien kohdalla on tunnistettavissa erilaisia kehityspotentiaaleja, erityisesti koskien UMA-järjestelmää. UMA-järjestelmän kehittämisen näkökulmasta vastaajat toivat esille, että UMA:n hakuominaisuuksien kehittäminen on tärkeää. UMA:ssa olisi hyvä olla hakutoiminto, jolla järjestelmästä voisi hakea rajatusti vaikka sellaisia yrityksiä, jotka työllistävät ulkomaalaisia henkilöitä tai joilla on työperäinen oleskelulupa. Tämän täsmähaun avulla kohdevalintaa ja mahdollista tiedustelua voitaisiin kohdistaa nykyistä tehokkaammin. Maahanmuuttoviraston ja AVI:n välisen tiedon vaihtamisen näkökulmasta koettiin tärkeäksi, että työperäisen maahanmuuton valvonnan piirissä eri tarkastuskertomusten katseluoikeus olisi järjestelmätasolla mahdollista. Tähän tarvittaisiin todennäköisesti UMA:n laajennus tai erillinen kokoava järjestelmä, josta voisi helposti tarkastaa esimerkiksi tietyn työnantajan tilanteen ja kaiken eri viranomaistahoilta ko. työnantajaa koskevan tiedon.

5 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Moniviranomaisyhteistyö on olennaista työperäisen maahanmuuton väärinkäytösten torjunnassa. Torjuntatyötä voivat kuitenkin hankaloittaa tai estää useat seikat, kuten viranomaisten välisen tietojenvaihdon haasteet tai lainsäädäntö. Tässä raportissa on tuotu esille keskeisten viranomaisten tietojenvaihdon ja analysoidun viranomaistiedon jakamisen haasteita. Lisäksi on tarkasteltu voimassa olevaa lainsäädäntöä kokonaiskuvan muodostamiseksi sekä mahdollisesti siitä ilmenevien katvealueiden havaitsemiseksi ja vaihtoehtoisten toteuttamistapojen löytämiseksi. Tässä luvussa tehdään yhteenveto keskeisistä havainnoista ja esitetään suosituksia jatkotoimenpiteiksi.

Koulutus

Hankkeessa tuli esille, että viranomaisilla on tarvetta ilmiöön liittyvään koulutukseen.

Tulisi pohtia, voitaisiinko aiheesta järjestää sellaista koulutusta, jonka myötä viranomaisten käsitykset esim. lainsäädännöstä olisivat yhdenmukaisemmat. Koulutus voisi myös madaltaa yhteydenottokynnystä, kun muun muassa toisen viranomaisen toimivaltakehyt olisi selkeämpi. Tämä hanke omalta osaltaan edistää tätä tavoitetta.

Lainsäädäntö

Hankkeessa toteutetussa lomakekyselyn perusteella eri viranomaisilla, mutta myös saman hallinnonalan sisällä olevilla tahoilla on eri käsityksiä siitä, mitkä säädökset ohjaavat viranomaisten toimintaa. Viranomaiset raportoivat vaihtelevasti lakeja, joita sovelletaan työperäisen maahanmuuton väärinkäytösten torjunnassa. Näin ollen voidaan todeta, että lainsäädännön tuntemuksen tason tulisi olla viranomaisten välillä yhteismitallisempi. Tosin yksittäisen virkamiehen kokemus työperäiseen maahanmuuttoon liittyvistä asioista rajaa luonnollisesti käsitystä lainsäädännön tuntemuksen laajuudesta, mikä säätelee myös valvontatoimintaa. Koulutuksen ja yhteistoiminnan merkitys kasvaa. Mikäli lainsäädäntöä ei kattavasti tunneta, tulee järjestää lisäkoulutusta osaamisvajeen kattamiseksi ja edelleen jouhevan viranomaistoiminnan takaamiseksi.

Nykyinen lainsäädäntö näyttää tulosten perusteella olevan niin laaja, että 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. Lainsäädäntö edellyttää, että tietojen luovuttamiselle ja saannille tulee olla laissa määritelty viranomaisen tehtävään kytketty peruste ja tarve. Viranomaisella ei ole suhteessa toiseen viranomaiseen yleistä pelkästään viranomaisuuteen liittyvää tiedonsaanti tai -luovuttamisoikeutta, vaan viranomaisten erillisyyperiaatteesta johtuen viranomaiset ovat suhteessa toisiinsa sivullisen asemassa. Tällöin salassapito vaikuttaa rajoittavasti myös viranomaisten väliseen tietojen vaihtamiseen (luovutus ja saanti). Tietojen luovuttamista ja saantioikeutta koskeva sääntely on vanhoissa säännöksissä sisällytetty tietoa luovuttavan ja vastaanottavan viranomaisen lainsäädäntöön. Kaksinkertaisen lainsäädä-

tämisen lisäksi tiedonvaihtoa säädellään erityislainsäädännössä, joka voi aiheuttaa erilaisia tulkintoja eri tahoilla. Tämän sääntelytavan mukainen käytäntö saattaa joissakin tilanteissa aiheuttaa lain soveltamisessa tulkintaongelmia. Nykylainsäädännön nojalla tietojenvaihto ei kuitenkaan edellytä, että se olisi säännelty sekä pyytäjän että luovuttajan osalta, vaan riittää, että tietojenvaihto on säännelty toisessa päässä (pyytäjä tai luovuttaja).

Moniviranomaisyhteistyön muodot ja toteutustavat maahanmuuton valvon- nassa tulisi kuvata prosessina ja tarkastella kokonaisuutena, mukaan lukien kaikki keskeiset viranomaiset. Vasta tämän jälkeen lainsäädäntöä ja sen asettamia rajoit- tuksia ja mahdollisuuksia tulee alkaa kehittämään kokonaisuutena, eikä pelkästään siiloutuneesti yksittäisten viranomaisten ja organisaatioiden tasolla. Ensiaskelena voisi toimia organisaatorajat ylittävä koulutus toimivaltaymmärryksen parantami- seksi. Lainsäädännön laajuuden ja monipolviseksi rakentuneen sääntelyn johdosta olisi hyvä harkita ulkomaalaislainsäädännön kokonaisuudistusta, jossa huomioidaan myös laajemmin ilmiönä nousseet ihmiskauppa ja työperäiset rikosasiat⁵⁰ muiden maahanmuuttoon liittyen lupa-, hallinto- ja turvallisuusasioiden yhteydessä.

Moniviranomaisyhteistyö

Moniviranomaisyhteistyön merkitys nostettiin kyselyvastauksissa esille monesta eri näkökulmasta. Tiedon jakamisen osalta toivottiin, että sekä yksittäisen tärkeäksi koetun, mutta myös niin sanotun massatiedon jakamiselle olisi oltava viranomais- yhteistyöverkosto tai -rakenne. Verkoston tai rakenteen tulisi mahdollistaa myös sel- laisen yleisluonteisen asian ja tiedon jakaminen, jossa ei mennä salassa pidettäviin seikkoihin, jotka lähtökohtaisesti voivat rajata tai rajaavat tiedon käytettävyyttä ja avoimuutta. Verkoston ohella kyselyssä vastaajat nostivat laajasti esille yhtenäisen tilannekuvan ylläpitämisen ja rakentamisen tärkeyden. Yksittäisten tapausten luon- teen ei tulisi olla liian määräävää vaan kokonaistilannekuvan ylläpitäminen ja ajan- tasainen tiedottaminen koettiin tärkeäksi.

Yhteisen tilannekuvan luomiseksi ei esitetty mitään valmista mallia tai tapaa, mutta kattavampi yhteistoiminta ja organisaatioiden välinen vuorovaikutus koettiin tärkeäksi⁵¹. Tilannekuvan muodostaminen ja ylläpito ei saisi kuitenkaan perustua henkilösidonnaiseen resurssiin vaan sillä tulisi olla struktuuri, joka varmistaisi myös tiedon ja tilannekuvan pysyvyyden ja laadun henkilöiden vaihtuessa. Yhteydenotto- järjestelmän (mm. yhdyshenkilö) luominen, yhteisen rekisterin luominen tai jonkin nykyisen rekisterin (esim. UMA) laajentaminen viranomaistiedon jakamiseksi koeti- in tarpeelliseksi. Nykyisellään osalla viranomaisista on vain rajoitetut käyttöoi- keudet esimerkiksi UMA:an tai tieto on hajallaan eri rekistereissä, jolloin tapauksia voi jäädä selvittämättä tai tieto ”lepäämään” siten, että sitä ei saada hyödynnettyä tarkoituksenmukaisella tavalla. Yhteistyötapaamisten ja yhteisten toimintatapojen sopiminen paikallisesti toimii jo melko hyvin, mutta selkeän yhteydenottojärjes-

50 Ulkomaalaislainsäädännön kokonaisuudistusta suositellaan myös mm. MISEC-hankkeen loppuraportissa (TL IV) ja Itä-Suomen yliopiston tuottamassa selvityksessä *Selvittämisvelvollisuus ja tiedonhankinta ulkomaalaisasioissa*.

51 Nykytilassa on jo olemassa mm. Harmaan talous & talousrikollisuus -sivusto, joka tarjoaa kootusti ajan- kohtaista tietoa harmaasta taloudesta ja talousrikollisuudesta Suomessa. Sivustoa ylläpidetään keskeisten harmaan talouden torjuntaa tekevien viranomaisten yhteistyöllä. Tässä raportissa tilannekuvalla tarkoitetaan moniviranomaisyhteistyön tilannekuvaa käytännön valvonnan näkökulmasta.

telmän luontia toivottiin yhteistyön laajentamiseksi ja tilannekuvan vaihtamiseksi. Yhteydenottojärjestelyn tulee perustua matalan kynnyksen periaatteeseen, jotta esimerkiksi ”ravintolan siivoukshuoneissa oli patja ja yöpymistarvikkeita”- luonteinen tieto tulee jaetuksi ja mahdollinen lisäselvitysprosessi voi alkaa.

Analyysitoiminta

Tulosten perusteella viranomaisten tekemä analyysitoiminta on kirjavaa ja voi nojata yksittäisten virkamiesten kykyihin tai näkemyksiin. Laajojen valtakunnallisten ja tunnetusti kansainvälisiä yhteyksiä omaavien ilmiöiden, kuten työperäisen hyväksikäytön ympärillä viranomaisen tuottaman analyysitiedon tulisi olla korkealaa- tuista ja tarkoin hallinnoitua. Nykytilassa valtakunnallista moniviranomaistoimintaa hyödyntävän analyysitoiminnan voisi arvioida olevan ainakin paikoin ”alkutekijöis- sään”. Työperäisen maahanmuuton ympärillä toimii niin monta viranomaista, että jokaisen viranomaisen itsensä tuottaman analyysitoiminnan tarkoituksenmukaisuus on kyseenalaistettavissa. Toki viranomaisen omien lakisääteisten tehtäviensä yhtey- dessä taltioima ”ilmiötieto” tulee tallentaa ja käsitellä viranomaisen itsensä määrittä- män käytännön mukaisesti. Tämän lisäksi tarvitaan moniviranomaisyhteistyötä pal- velevaa, keskitettyä analyysitoimintaa, johon eri viranomaistahot voivat toimittaa ja koota ilmiö- ja havaintotietoa.

Analyysitoiminnassa osaamisen kehittäminen, tiedon objektiivisuuden varmis- taminen sekä analyysitulosten tehokas vaihtaminen turvaavat ilmiöiden tunnistamis- ta sekä laadukkaan ja hyödyllisen tiedon tuottamista yhteiseen viranomaiskäyttöön. Analyysitoiminnan tai -järjestelmän puute on joidenkin viranomaisten kohdalla ana- lyysitoiminnan heikkous itsessään. Analyysitoimintaa ei tule nähdä vain työvälinee- nä tai tietojärjestelmäasiana. Jotta analyysitiedon jakaminen olisi tarkoituksenmu- kaista ja ylipäättään onnistuisi kahden- tai monenvälisesti, tulisi analyysitoiminnan rakenteita, järjestelmiä ja resursointia sekä osaamista tarkastella useiden eri viran- omaisten toimesta. Analyysitoiminnan kehitystyöhön voi sisältyä myös esimerkiksi analyysivastuiden täsmentämistä.

Ensiaskelena voitaisiin pitää yhdenmukaista ohjeistusta analyysitoiminnan toteuttamisesta aiheen piirissä, joko viranomaistoimijoiden sisällä tai jaetusti. On selvää, että toimintaan tulee luoda menettelytavat analyysitulosten ja -tietojen tehokkaan vaihtamisen toteuttamiseen. Tämä auttaa paitsi yksittäisten tapausten, myös ilmiöiden tunnistamisessa ja moniviranomaisyhteistyön onnistumisessa.

Rekisterit ja tietotarpeet

Viranomaisten yhteiskäytössä olevia järjestelmiä tulisi kehittää siten, että viran- omaisilla olisi yhteiskäytössä oleva rekisteri- ja tietovaranto, johon voitaisiin koota erilaista ihmiskauppaan liittyvää tietoa. Hankkeen aikana eri viranomaistahot toivat esille, että luontaisena vaihtoehtona tällaiseksi alustaksi sopisi UMA-järjestelmä. UMA-järjestelmän tai muun alustan käytännön soveltuvuutta muun muassa vinkki-, tiedustelu- ja analyysitiedon ”keskukseksi” tulee tarkastella lähemmin. Muita konk- reettisia ehdotuksia yhteiseksi järjestelmäksi ei tuotu esille.

Viranomaisten kesken ei näyttäisi kaikilta osin olevan selkeää, mitä tietoa ku- kin viranomainen aihepiiriin liittyvässä työssään tarvitsee ja toisaalta, olisiko jollain toisella viranomaisella kyseistä tietoa jo käytössään. Näin ollen viranomaisten tieto-

tarpeet tulisi tunnistaa ja tuoda selkeästi toisten viranomaisten tietoon. Viranomaiset nostivat esille usean tyyppisiä tietoja, joiden saanti toisilta viranomaisilta helpottaisi valvontatehtävien hoitamista, etenkin jos tiedot olisi mahdollista saada reaaliaikaisesti (ks. taulukko 2).

Taulukko 2. Viranomaisten tietotarpeita toisilta viranomaisilta

Viranomainen	Tietotarve
Esitutkintaviranomaiset	<ul style="list-style-type: none"> tiedot henkilön vero- ja/tai sosiaalietuuksista laajemmin tietoa oleskelulupien sisällöstä (Maahanmuuttovirasto ilmoittaa nykyisin poliisille heidän tietoonsa tulleet mahdolliset ulkomaalaisrikkomukset)
AVI:n alkoholihallinto	<ul style="list-style-type: none"> tarkempaa tietoa oleskelulupien sisällöstä
AVI:n työsuojelun vastualueet	<ul style="list-style-type: none"> tällä hetkellä ulkomaalaisvalvonnassa on mahdollista pyytää tietoa vain yksilöidystä tahoista, ei tietojoukoista tietoja eri aloja ja/tai työnantaja koskevista epäkohdista omaa tiedustelutietoa ei ole saatavilla
ELY-keskukset	<ul style="list-style-type: none"> tietoja alueen työmarkkinoista alueellista työlupalinjausta varten työperäisen maahanmuuton tilanteesta, muutoksista ja väärinkäytöksistä säännöllisesti tietoa: asiaa käsittelevän, luottamuksellisen työryhmän perustaminen nostettiin esille. Työryhmä voisi olla alueellinen tai valtakunnallinen (esim. AVI-alueittain) ja se voisi kysyä vihjetietoja, olla yhteydessä eri ELY-keskuksiin
TE-toimistot	<ul style="list-style-type: none"> tietoja työnantajaan kohdistuvista rikosepäilyistä esimerkiksi työsyrynän tai aiempien hyväksikäyttöepäilyjen osalta
Muut viranomaiset	<ul style="list-style-type: none"> oleskelua koskevien tietojen pitäisi olla tarkempia ja automaattisesti saatavissa tietoja työnantajista mahdollista valvontaa ja seurantaa varten

Suosituks

Ihmiskauppaan ja työperäiseen hyväksikäyttöön liittyvät rikosilmiöt⁵² ovat komplekseja ja ne vaativat erityisosaamista viranomaisissa. Lisäksi ne vaativat strategisen näkemyksen, lainsäädännön ja toimivaltuuksien, käytännön valvontatoiminnan, tietojenvaihdon, rekistereiden ja analyysitoiminnan sekä osaamisen kehittämistä.

Hankkeen näkökulmasta voidaan todeta, että viranomaisyhteistyön vaatimien resurssien riittävyys tulisi turvata, jotta ilmiön ympärillä on mahdollista suorittaa menestyksekkästä viranomaistoimintaa. Niukat resurssit ja tiukat tavoitteet voivat myös rajoittaa sitä, miten paljon oman perustehtävän lisäksi tehtäville tietojenvaihtoasioille annetaan painoarvoa.

Toiminnalle tulisi muodostaa pidemmän aikavälin käytännön valvontatoimintaa ja moniviranomaistyötä ohjaava strategia ja toimintasuunnitelma (sis. tietojenvaihto). Moniviranomaistoiminnalle tulisi luoda struktuuri ja kaikkien tiedossa oleva ”päätaho”, jotta käytännön valvontatyö ja siihen olennaisesti liittyvä tietojenvaihto onnistuu. Tässä raportissa kuvattu hanke on osa laajempaa *Moniviranomaistoiminnan suunnitelmallista johtamista tukevien toimintamallien luominen poliisille* -hanketta. Mikäli tietojenvaihtoa koskevia haasteita ja tunnistettuja ongelmia ei onnistuta ratkaisemaan, vaikeuttavat ne olennaisesti myös toimintamallien luomista.

52 Ilmiöt voivat liittyä läheisesti myös laittomaan maahanmuuttoon tai sen järjestämiseen.

Hankkeessa tehtyjen havaintojen perusteella ehdotetaan seuraavia suosituksia jatkotoimenpiteiksi:

- Keskeisten valvontaviranomaisten/toimijoiden roolit maahanmuuton väärinkäytösten torjunnassa tulee tunnistaa ja kuvata niin, että viranomaisverkosto tietää ja tuntee toistensa toimivallan rajat ja mahdollisuudet.
- Moniviranomaisyhteistyötä varten olisi kehitettävä yhteistyöverkosto tai ryhmä, jonka myötä tiedon jakaminen moniviranomaisyhteistyössä valvontaa tekevien viranomaisten välillä tehostuu: massatiedon sekä yksittäisen, tärkeäksi koetun tiedon jakaminen, kokonaiskuvan valtakunnallinen koostaminen.
- Toiminnalle tulisi muodostaa poikkihallinnollinen pidemmän aikavälin käytännön valvontatoimintaa ja moniviranomaisyhteistyötä ohjaava strategia ja toimintasuunnitelma.
- Viranomaisten tulisi pystyä tarkastamaan valvontatoimissa hyödynnettävät tiedot reaaliaikaisesti. Toimenpiteet tämän saavuttamiseksi tulisi käynnistää. (esim. valvonnan kohteena olevan henkilön verotiedot ja sosiaalietuuksiin (Kansaneläkelaitos) liittyvät tiedot olisi hyvä pystyä tarkastamaan reaaliaikaisesti valvontaa tehdessä).
- Viranomaisten tulee kehittää analyysitoimintaa ja analyysitiedon hyödyntämistä sekä varmistaa yhdenmukaisten käytäntöjen toteuttaminen. Analyysitoiminnalle tulisi luoda rakenne ja vastuuttaa analyysitoiminnan hallinta viranomaiselle, joka vastaisi tahollaan moniviranomaisyhteistyön koordinoinnista analyysitiedon osalta.
- UMA-järjestelmän soveltuvuutta moniviranomaisyhteistyössä käytettävänä rekisterinä tulee tarkastella ja selvittää lähemmin.
- Aihepiirin parissa toimiville viranomaisille tulee suunnitella ja toteuttaa osaamista syventävää koulutusta. Koulutuksen sisältöjen tulisi kattaa eri viranomaisten toimivallan rajojen ja mahdollisuuksien selkeyttämistä sekä lainsäädännön tuntemuksen lisäämistä moniviranomaisyhteistyössä.

Liite 2. Hankkeessa toteutetun kyselyn lomake



Sisäministeriö
Inrikesministeriet



KYSYMYKSET

Vastausohjeet:

- Vastaajia pyydetään tarkastelemaan valvontaa omasta tehtäväkentästänne katsoen ja vastaamaan näin ollen kysymyksiin niiltä osin, kun koette, että kyselyn sisältö koskettaa organisaatiotanne ja toimintaanne.
- Vastatkaa kunkin kysymyksen alla olevaan monivalintataulukkoon tai avovastauskenttään.
- Avovastauskentät ovat skaalautuvia, joten vastausilmaa on riittävästi käytössä.

Teema 1: Työperäisen maahanmuuton valvontaan sovellettava lainsäädäntö

1.1 Mitkä ovat keskeisimmät lait, jotka organisaatiossanne säätelevät työperäisen maahanmuuton valvontaan liittyvää

- tiedonsaantioikeutta toisilta viranomaisilta?
- oikeutta käyttää muita viranomaisilta saamaanne tietoa?
- oikeutta luovuttaa käytössänne olevaa tietoa toisille viranomaisille?
- oikeutta luovuttaa käytössänne olevaa tietoa oma-aloitteisesti toisille viranomaisille?

Kysymys 1.1 (a, b, c, d) vastauskenttä:

1.2 Miten arvioisitte nykyisen lainsäädännön toimivuutta ja selkeyttä?

Rastita (X-merkillä) sopiva valinta.

	täysin eri mieltä	jokseenkin eri mieltä	ei samaa eikä eri mieltä	jokseenkin samaa mieltä	täysin samaa mieltä
1. Viranomaisten väliset toimivaltuudet ilmenevät lainsäädännöstä selkeästi					
2. Lainsäädäntö ei jätä tilaa tulkinnolle					
3. Tietojen saantioikeutenne toisilta viranomaisilta ovat nykyisin riittävät					
4. Tietojen luovuttamisoikeutenne toisille viranomaisille ovat nykyisin riittävät					



5. Toisilta viranomaisilta saamienne tietojen käyttöoikeudet ovat riittävät

- Mikäli koette lainsäädännön tulkinnalliseksi, tarkentakaa miltä osin ja miksi?
- Onko organisaatiossanne koettu, että tiedonluovutukseen ja tiedonsaantiin liittyvä lainsäädäntö ei salli tietojenvaihtamista riittävästi? Jos vastaus on kyllä, niin miten?

Kysymys 1.2 (a, b) vastauskenttä:

1.3 Oikeus käyttää tietoa

- Mitä työperäisen maahanmuuton valvontaan saamaanne tietoa teidän on mahdollista hyödyntää nykyllä lainsäädännön mukaan valvontatoimissanne?
- Mikäli koette että oikeutenne tietojen käyttöön ovat riittämättömät, miten tietoja tulisi pystyä paremmin hyödyntämään?

Kysymys 1.3 (a, b) vastauskenttä:

1.4 Tulisiko nykyistä lainsäädäntöä kehittää valvonnan näkökulmasta? Jos vastaus on kyllä, niin miten?

Kysymys 1.4 vastauskenttä:

1.5 Onko jotain sellaista muuta asiaan liittyvää, joka tulisi huomioida ja haluaisit siitä mainita teeman 1 aihepiirissä?

Kysymys 1.5 vastauskenttä:

Teema 2: Tietojenluovutus ja tietojensaantioikeus

2.1 Valvonnan yhteydessä kerätty tieto

- Millaista tietoa organisaatiossanne kerää valvonnassa/valvontakäynnillä?
- Voiko organisaatiossanne keräämiä tietoja lain mukaan jakaa toisille viranomaisille? Tarkenna mitä tietoja ja mille viranomaisille.

Kysymys 2.1 (a, b) vastauskenttä:



2.2. Muu tieto ja vinkkitieto

- a. Millaisia muita kuin ennalta määriteltyjä havaintotietoja organisaationne kerää valvontakäyntien yhteydessä?
- b. Mihin nämä tiedot tallennetaan?

Kysymys 2.2 (a, b) vastauskenttä:

- c. Onko muilla viranomaisilla muutoin pääsyä keräämääne tietoon? Mihin tietoon ja millä tavalla?
- d. Mitä sellaista tietoa teidän organisaationne tuottaa, josta voisi olla hyötyä/merkitystä myös muille viranomaisille?

Kysymys 2.2 (c, d) vastauskenttä:

- e. Saatteko kansalaisilta vinkkitietoa? Mikäli saatte, niin millaisia ja mitä kautta?
- f. Mihin kansalaisilta saadut vinkkitiedot tallennetaan?

Kysymys 2.2 (e, f) vastauskenttä:

- g. Luovutetaanko kansalaisilta saatuja vinkkitietoja muille viranomaisille? Mikäli ei, niin miksi ja jos luovutetaan, niin kuvatkaa tietosisältöä ja luovutustapaa.

Kysymys 2.2 (g) vastauskenttä:

2.3 Tiedonsaanti toisilta viranomaisilta

- a. Mitä työperäisen maahanmuuton valvontaan liittyvää tietoa teidän on mahdollista nykyinsäädännön nojalla saada toisilta viranomaisilta? Tarkenna myös miltä viranomaisilta.
- b. Mikäli tarvitsitte lisää tietoa, tarkentakaa mitä tietoa ja miltä viranomaisilta?

Kysymys 2.3 (a, b) vastauskenttä:



2.4 Tietojenluovutus toisille viranomaisille

- a. Mitä työperäisen maahanmuuton valvontaan liittyvää tietoa teidän on mahdollista nykyainsäädännön nojalla luovuttaa toisille viranomaisille? Tarkenna myös mille viranomaisille.
- b. Mitä tietoa ja kuinka laajasti luovutatte oma-aloitteisesti muille viranomaisille?

Kysymys 2.4 (a, b) vastauskenttä:

2.5 Tiedonvaihdamisen mallit ja tavat

- a. Mikä olisi näkemyksenne mukaan tarkoituksenmukaisin tapa tai malli, jolla eri viranomaiset voisivat jakaa tietoja toisilleen työperäisen maahanmuuton valvonnan piirissä?
- b. Millä tavoin ns. massatiedon tai yksittäiseen tapaukseen liittyvän tiedon vaihtaminen tapahtuu?

Kysymys 2.5 (a, b) vastauskenttä:

2.6 Onko jotain sellaista muuta asiaan liittyvää, joka tulisi huomioida ja haluaisit siitä mainita teeman 2 aihepiirissä?

Kysymys 2.6 vastauskenttä:



Teema 3: Viranomaisten rekisterit ja tietovarannot sekä analyysitoiminta

3.1 Rekisterit, tietovarannot ja tallennettava tieto

- Mitkä ovat keskeiset rekisterinne työperäisen maahanmuuton valvonnassa ja analyysitoiminnassa?
- Rekisterien lisäksi, mitä muita tieto- tai datavarantoja teillä on käytössänne?
- Onko organisaatioillanne käytössä sellaista rekisteriä, johon voitaisiin keskitetysti koota olemassa olevaa viranomaistietoa ajantasaisesti? esim. vihjetiedot.

Kysymys 3.1 (a-c) vastauskenttä:

- Kuka tai ketkä vastaavat keskeisten rekisterien hallinnasta ja ylläpidosta?
- Minkälaista tietoa rekistereihin tallennetaan ja ovatko tiedot tapauskohtaisia vai laajemmin käytettäviä?

Kysymys 3.1 (d, e) vastauskenttä:

3.2 Hyödyntääkö organisaationne analyysitoimintaa työperäisen maahanmuuton valvonnassa? Jos kyllä niin, millaista analyysia ja millä tavalla?

Kysymys 3.2 vastauskenttä:

3.3 Mikäli analysoitte aineistoja, millaiseen aineistoon analyysinne perustuu?

- itse henkilöltä/kohteelta itse hankkimaanne aineistoon
- yhteistyökumppaneilta saatuun aineistoon/tietoon
- tiedustelutietoon
- rekisterilähteisiin
- sosiaalisen median sisältöön tai muihin avoimiin lähteisiin
- Ilmiantoihin
- vinkkitietoihin
- muuhun, mihin?

Kysymys 3.3 (a-h) vastauskenttä:

3.4 Mitä analyysimenetelmiä hyödynnätte?



Kysymys 3.4 vastauskenttä:

3.5 Arvioi oma organisaationne analyysitoiminnan vahvuuksia ja heikkouksia.

Kysymys 3.5 vastauskenttä:

3.6 Onko jotain sellaista muuta asiaan liittyvää, joka tulisi huomioida ja haluaisit siitä mainita teeman 1 aihepiirissä?

Kysymys 3.6 vastauskenttä:

Teema 4. Organisaatio ja moniviranomaisyhteistyö

4.1 Miten organisaationne valvoo työperäistä maahanmuuttoa? Kuvatkaa myös valvonnan tapoja ja laatua.

- a. itsenäisesti
- b. yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa

Kysymys 4.1 (a, b) vastauskenttä:

4.2 Nimetkää organisaatiossanne taho (esim. ryhmä/toiminto), jonka vastuulle kuuluu työperäisen maahanmuuton valvonta ja siihen liittyvä analyysitoiminta. Mikäli sellaista ei ole, kuvatkaa muutoin ne tahot, joille valvonta ja siihen liittyvä analyysitoiminta kuuluvat.

Kysymys 4.2 vastauskenttä:

4.3 Mitkä ovat keskeiset tiedonvaihtokanavat ja -tavat, joilla organisaationne on yhteydessä muihin viranomaisiin?

Kysymys 4.3 vastauskenttä:



4.4 Millaisilla viranomaisten yhteistoimintamalleilla valvontatoiminta olisi kustannustehokkaampaa ja tarkoituksenmukaista? Kuvatkaa myös mahdollisia toistuvia valvontatarpeita, jotka liittyvät yhteistoimintaan.

Kysymys 4.4 vastauskenttä:

4.5 Onko jotain sellaista muuta asiaan liittyvää, joka tulisi huomioida ja haluaisit siitä mainita teeman 4 aihepiirissä?

Kysymys 4.5 vastauskenttä:

Tässä raportissa tarkastellaan tietojenvaihtoa ja analyysitoimintaa työperäisen maahanmuuton valvonnan moniviranomaisyhteistyössä. Selvitys tuottaa kokonaiskuvan viranomaisten tietojenvaihtoa sääntelevästä voimassa olevasta lainsäädännöstä ja analysoidun viranomaistiedon jakamisen haasteista ja mahdollisista katvealueista työperäiseen maahanmuuttoon liittyvien väärinkäytöksen torjunnassa.

Tutkimusaineisto koostuu sekä ajantasaisesta lainsäädännöstä, että kyselylomakkeella kerätystä empiirisestä aineistosta. Kyselylomake sisälsi kysymyksiä työperäiseen maahanmuuton valvontaan sovellettavasta lainsäädännöstä; tietojenluovutuksesta ja tietojensaantioikeuksista; viranomaisten rekistereistä, tietovarannoista ja analyysitoiminnasta; sekä vastaajan organisaatiosta ja moniviranomaisyhteistyöstä. Kysely lähetettiin 14 viranomaiselle, jotka valvovat maahanmuuttoa tai työperäistä maahanmuuttoa muun valvonnan yhteydessä.

Selvityksen perusteella tunnistetaan lainsäädännöllisiä ongelmakohtia, jotka voivat hankaloittaa tai estää tarkoituksenmukaisen tietojenvaihdon viranomaisten välillä sekä tehokkaan analyysitoiminnan. Raportissa tuodaankin esille mahdollisia lainsäädännön muutostarpeita sekä vaihtoehtoisia toteuttamistapoja suorittaa valvontaa ja analyysitoimintaa.

