Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunta
Hallintovaliokunta
hav@eduskunta.fi

Asiantuntijalausunto
21.4.2026

VN/12/2026-TEM-47

ASIANTUNTIJALAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE EU:N MUUTTOLIIKE- JA TURVAPAIKKASOPIMUKSEN MUODOSTAVIEN SÄÄDÖSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANEMISEKSI (HE 52/2026 VP)

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa hallituksen esityksestä eduskunnalle EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi (HE 52/2026 vp). Hallituksen esityksellä ehdotetaan muutettavan muun muassa kotoutumisen edistämisestä annettua lakia (681/2023, jäljempänä *kotoutumislaki*), kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa osaamistasoa vaativaa työtä varten annettua lakia (24/2024, jäljempänä *erityisosaajalaki*), kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annettua lakia (719/2018, jäljempänä *tutkija- ja opiskelijalaki*), lasten kanssa työskentelevien rikostausta selvittämisestä annettua lakia (504/2002, jäljempänä *rikostaustan selvittämislaki*), työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia (380/2023, jäljempänä *työvoimapalveluiden järjestämislaki*) sekä yleistukilakia (48/2026). Työ- ja elinkeinoministeriö on osallistunut esityksen valmisteluun ja kannattaa ehdotettuja muutoksia.

Esitetyt muutokset liittyvät muun muassa kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu) annetun direktiivin (EU) 2024/1346 (jäljempänä *vastaanottodirektiivi*), vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiselle kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle ja myönnetyn suojelun sisällölle, neuvoston direktiivin 2003/109/EY muuttamisesta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2024/1347 (jäljempänä *määritelmäasetus*) sekä kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2024/1348 (jäljempänä *menettelyasetus*) kansalliseen täytäntöönpanoon.

Alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden edustajia koskevan kotoutumislain sääntelyn muutokset

Edustajan määräämistä koskevaa kotoutumislain sääntelyä täsmennettäisiin sen osalta, milloin uusi edustaja on määrättävä kotoutumislain nojalla. Lisäksi edustajan määräämistä koskevaan pykälään lisättäisiin viittaus Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvaan kuntaan. Ilman huoltajaa tulleiden lasten yhdenvertaisuuden vuoksi on keskeistä, että heille määrätään kotoutumislain mukainen edustaja riippumatta siitä, asuvatko he Manner-Suomessa vai Ahvenanmaalla. Vastaavasta syystä edustajan

tehtävästään vapauttamista koskevaan pykälään lisättäisiin viittaus Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvaan kuntaan. Muutosten myötä myös henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettuun lakiin (615/2020) lisättäisiin mainintoja Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvan kunnan viranomaisesta UMA-tietojärjestelmän käytön mahdollistamiseksi.

Edustajan määräämistä koskeva tehtävä olisi Ahvenanmaan maakunnan kunnalle uusi, mutta työmäärältään hyvin vähäinen nykyisillä lapsimäärillä ja vähäinen myös tilanteessa, jossa lapsia olisi enemmänkin. On lisäksi keskeistä huomioida, että Ahvenanmaan maakunnan kunnilla on voimassa olevan kotoutumislain nojalla mahdollisuus hakea valtiolta korvauksia alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen tai nuoren asumisen tai tuen järjestämisestä. Maakunnan kunnat voivat siis hakea korvauksia alaikäisenä ilman huoltajaa olevan lapsen sosiaalihuollossa syntyneistä alaikäisen tuen järjestämisestä aiheutuneesta työstä johtuvista kustannuksista.

Lisäksi edustajan määräämistä koskevaan pykälään ehdotetaan lisättävän uusi velvollisuus, jonka mukaan hyvinvointialueen tai Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvan kunnan tulisi ilmoittaa ilman huoltajaa olevalle lapselle edustajan määräämisestä ja siitä, miten kyseisestä edustajasta voi tehdä kantelun. Muutos perustuu vastaanottodirektiiviin ja menettelyasetukseen. Tältä osin ei ole kansallista liikkumavaraa. Lisäksi muutos vahvistaisi ilman huoltajaa olevien lasten edun ja oikeusturvan toteutumista.

Edustajatoiminnan ohjausta, suunnittelua ja valvontaa sääntelevään kotoutumislain pykälään lisättäisiin säännös, jonka mukaan elinvoimakeskus voisi vaatia edustajalta rikosrekisteriotteen ja edustajan tulisi se toimittaa. Edustajien rikosrekisteriotteet tarkistetaan jo nykytilanteessa käräjäoikeuden toimesta siinä yhteydessä, kun heidät määrätään tehtävään. Edustaja voi kuitenkin toimia tehtävässään vuosikausia, jolloin hänen rikosrekisteriotteensa on tänä aikana voinut muuttua. Ehdotettu muutos liittyy määritelmäasetuksen, menettelyasetuksen sekä vastaanottodirektiivin kansalliseen täytäntöönpanoon, ja se turvaisi lasten etua ja oikeuksia. Tältä osin ei ole kansallista liikkumavaraa. Rikosrekisteriotteiden tarkistamista koskevien lisäysten myötä rikostaustan selvittämislakiin tehtäisiin tarvittavat muutokset, jotka mahdollistaisivat rikosrekisteriotteiden luovuttamisen edustajalle rikosrekisterilain (770/1993) 6 §:n 2 momentissa säädetyn mukaisesti. Alaikäisenä ilman huoltajaa olevien lasten turvallisuuden ja kehityksen turvaamiseksi ja hyväksikäytön ennaltaehkäisemiseksi on keskeistä, että edustajatoimintaa valvovilla viranomaisilla olisi mahdollisuus tarkistaa edustajien rikosrekisteriotteet tarvittaessa myös tehtävään määräämisen jälkeen.

Edustajan kelpoisuutta ja tehtäviä koskevaa pykälää muutettaisiin niin, että se olisi yhdenmukainen kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011, jäljempänä *vastaanottolaki*) 40 ja 41 §:n kanssa. Muutosten myötä laissa säädettäisiin aiempaa täsmällisemmin, että edustajan tehtävänä on varmistaa tehtävässään lapsen edun turvaaminen ja se, että lapsen oikeudelliset, sosiaaliset, terveydelliset, henkiset, aineelliset, koulutukselliset ja kotoutumiseen liittyvät tarpeet katetaan asianmukaisesti. Edustajan tehtävänä olisi myös avustaa lasta ulkomaalaislain mukaisissa asioissa sekä yhteyden pitämisessä lapsen perheenjäseniin ja muihin omaisiin. Muutokset liittyvät vastaanottodirektiivin ja menettelyasetuksen

kansalliseen täytäntöönpanoon. Ehdotetut muutokset eivät sisällä sellaisia uusia tehtäviä, joita ei olisi jo nykytilanteessa voitu katsoa kuuluvan edustajan tehtäviin, mutta muutos selkeyttäisi sääntelyä.

Edustajan tehtävästään vapauttamista ja edustajan tehtävän lakkaamista koskevaan pykälään lisättäisiin maininta, että edustaja on vapautettava tehtävästään, jos lapselle määrätään huoltaja. Voimassa olevan lain mukaan edustajan tehtävä lakkaa automaattisesti, jos lapselle määrätään Suomessa huoltaja. Muutoksen perusteella vapauttamista tulisi hakea erikseen. Tämä on perusteltua ja lapsen edun mukaista, sillä ennen edustajan tehtävän lakkaamista tulisi varmistua siitä, että edustajan tehtävän päättyminen ei olisi lapsen edun vastaista ja lapselle määrätty huoltaja pystyisi tosiasiallisesti hoitamaan kaikki edustajalle kuuluvat tehtävät. Lisäksi esitetään, että edustaja voitaisiin vapauttaa tehtävästään, jos hän ei hoida tehtäviään asianmukaisesti. Muutos perustuu vastaanottodirektiiviin ja se turvaisi lasten edun ja oikeuksien toteutumista.

Lisäksi kotoutumislain edustajatoimintaan liittyviin tiedonsaantioikeuksiin ehdotetaan tarkentavia muutoksia. Elinvoimakeskusten ohjaus- ja valvontatehtäviin liittyvään tiedonsaantioikeuspykälään lisättäisiin Maahanmuuttovirasto sekä vastaanottokeskus, sillä elinvoimakeskukset voivat tarvita tietoa myös näiltä viranomaisilta hoitaakseen edustajien ohjaukseen ja valvontaan liittyviä tehtäviä. Alaikäisen edustajan tiedonsaantioikeutta käsittelevää pykälään tehtäisiin lisäys, jonka mukaan Maahanmuuttoviraston olisi oma-aloitteisesti ja viipymättä ilmoitettava edustajalle sellaisista edustettavaa lasta koskevista seikoista, joiden arvioidaan olevan merkityksellisiä edustajan tehtävien hoitamisessa. Tiedonsaantioikeuksien muutokset sujuvoittaisivat elinvoimakeskuksen sekä edustajan tehtävien hoitamista. Tiedonsaantioikeudet on esitetty rajattavan ainoastaan tietoihin, jotka ovat välttämättömiä elinvoimakeskusten ja edustajien lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. On myös lapsen etu, että edustajatoiminnan valvontaa hoitavat elinvoimakeskukset ja lapsen edustaja saavat tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot.

Turvapaikanhakijan oikeus työttömyysturvan ansiopäivärahaan

Esityksessä ehdotetaan muutoksia työvoimapalveluiden järjestämislakiin ja yleistukilakiin. Ehdotetut muutokset liittyvät vastaanottodirektiivin kansalliseen täytäntöönpanoon. Vastaanottodirektiivin vähimmäismuutostarve edellyttää, että 12 kuukauden työssäoloehdon täyttäneellä turvapaikanhakijalla tulee olla oikeus ansiopäivärahaan, jos kaikki muutkin etuuden saamisen edellytykset täyttyvät. Tältä osin ei ole kansallista liikkumavaraa.

Ansiopäivärahan saaminen edellyttää työnhakijaksi rekisteröimistä. Turvapaikanhakijaa ei nykyisin rekisteröidä työnhakijaksi ennen oleskeluluvan myöntämistä, eikä hänellä tämän vuoksi ole oikeutta myöskään työttömyysetuuteen. Työvoimapalveluiden järjestämislakia muutettaisiin siten, että turvapaikanhakija voidaan rekisteröidä työnhakijaksi, jos hän on työttömyyskassan jäsen ja jäsenyysaikana ollut työssä vähintään 12 kuukautta. Muutoksella mahdollistettaisiin ansiopäivärahan maksaminen, jos muutkin maksamisen edellytykset täyttyvät. Samalla yleistukilakia muutettaisiin siten, että turvapaikanhakijalla ei edelleenkään olisi oikeutta työttömyyden perusteella maksettavaan yleistukeen. Yleistukilakia koskeva muutos vastaisi työnhakijan etuusoikeuden osalta nykytilaa.

Muutoksen vaikutukset työvoimaviranomaisiin ja työttömyysturvamenoihin arvioidaan hyvin vähäisiksi, sillä muutoksen kohderyhmä on pieni ja

muutoksella olisi vaikutuksia vain rajatun ajan. Uudet edellytykset täyttäviä työnhakijoita on arviolta muutamia kymmeniä vuodessa. Määrä voi kuitenkin vaihdella turvapaikanhakijoiden määrän mukaan. Oikeus rekisteröityä työnhakijaksi voisi syntyä aikaisintaan 15 kuukauden kuluttua turvapaikkahakemuksen jättämisestä, sillä turvapaikanhakijalla on oikeus työntekoon aikaisintaan kolme kuukautta sen jälkeen, kun hän on hakenut turvapaikkaa Suomesta, ja tämän jälkeen hänen tulisi täyttää ansiopäivärahan edellytyksenä oleva työssäoloehto.

Työ- ja elinkeinoministeriö on valmistellut muutokset tältä osin yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Lainsäädäntötekniset muutokset

Kotoutumislaissa olevia viittauksia vastaanottolakiin korjattaisiin niin, että ne vastaisivat kyseiseen lakiin tehtyjä muutoksia. Myös erityisosaajalaissa sekä tutkija- ja opiskelijalaissa tehtäisiin korjauksia säädösviittauksiin. Mainituissa laeissa viittaukset kumottavaan direktiiviin 2011/95/EU korvattaisiin viittauksilla määritelmäasetukseen. Viittausmuutoksilla ei muutettaisi lakien sisältöä. Lisäksi kotoutumislaista poistettaisiin maininnat järjestelykeskuksesta, sillä järjestelykeskusta koskeva lainsäädäntö ehdotetaan kumottavan ulkomaalaislaista (301/2004) ja vastaanottolaista. Kotoutumislakiin tehtäisiin myös muita lakiteknisiä korjauksia, kuten turhien säädösnumeroiden poistaminen sekä muutoksenhakuviittausten korjaaminen vastaamaan nykyistä viittauskäytäntöä. Lisäksi kotoutumislakiin lisättäisiin salassapitovelvollisuutta koskeva pykälä. Pykälän lisääminen kotoutumislakiin ei muuttaisi oikeustilaa, sillä salassapitovelvollisuudesta säädetään jo voimassa olevassa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), mutta lisäys selkeyttäisi sääntelyä. Myös muut ehdotetut tekniset muutokset selkeyttäisivät, yhdenmukaistaisivat ja täsmentäisivät lainsäädäntöä sekä varmistaisivat, että viittaukset muuhun sääntelyyn olisivat ajantasaisia ja paikkansa pitäviä.

Muut huomiot

Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa myös vastaanottolakiin ehdotettua muutosta, jolla tavoitellaan oleskeluluvan saaneiden kuntaan siirtymisen tehostamista. Lisäksi esityksellä ehdotetaan luovuttavan työ- ja opintotoimintaa koskevasta sääntelystä ja vastaanottolakiin ehdotetaan lisättävän pykälä ohjauksesta ja neuvonnasta. Jatkossa vastaanottokeskuksen asiakkaana olevat henkilöt voisivat osallistua vastaanottokeskuksen ulkopuolella järjestettävään kielenopetukseen. Nopeampi kuntaan siirtyminen sekä osallistuminen vastaanottokeskuksen ulkopuoliseen opetukseen voisivat osaltaan edistää henkilöiden kotoutumista sekä yhteiskuntatuntemusta heidän päästessä nopeammin kunnan ja muiden toimijoiden palveluiden piiriin.

Paula Karjalainen
Neuvotteleva virkamies

Anna Kettunen
Erityisasiantuntija