Ihmisoikeusliiton asiantuntijalausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

19.10.2026

ASIA: HE 109/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yleistukilain, työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain sekä yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta

Ihmisoikeusliitto kiittää sosiaali- ja terveysvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä (HE109/2026 vp) eduskunnalle laeiksi yleistukilain, työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain sekä yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta.

Ihmisoikeusliitto seuraa kokonaisvaltaisesti Suomen ihmisoikeustilannetta ja vaikuttaa ihmisoikeuksien toteutumisen puolesta Suomessa. **Ihmisoikeusliitto kiinnittää asiantuntijalausunnossaan huomiota erityisesti perusturvan tason riittävyyteen sekä esityksen yhdenvertaisuusvaikutuksiin ja riskiin välillisestä syrjinnästä.** Ehdotettu lakimuutos tapahtuu hyvin nopeasti toimeentulotuen uudistuksen jälkeen ja yleistuen tultua voimaan. Yleistuen ja toimeentulotuen uudistusten vaikutuksia ihmisten toimeentuloon ja oikeuksiin ei ole vielä ehditty arvioida kattavasti.

Ihmisoikeusliitto korostaa, että käsillä olevassa esityksessä ei ole kyse ainoastaan yksittäisen etuuden tasomuutoksesta, vaan periaatteellisesti merkittävästä muutoksesta Suomen sosiaaliturvajärjestelmään. Esitys luo hiljattain maahan muuttaneille erillisen ja muita matalamman perusturvan tason, jonka tarkoituksena on ohjata ihmisten käyttäytymistä. Ihmisoikeusliiton näkemyksen mukaan jää osoittamatta, että tällainen oikeuksien rajoittamiseen perustuva ohjaus olisi välttämätön tai oikeasuhtainen keino kotoutumisen edistämiseksi. Sen sijaan esitykseen sisältyy huomattava riski siitä, että se lisää toimeentulovaikeuksia, turvautumista viimesijaiseen toimeentulotukeen sekä yhteiskunnallisen syrjäytymisen riskiä juuri niiden henkilöiden kohdalla, joiden kotoutumista sen tulisi tukea.

Perusturvan tason riittävyys ja oikeus sosiaaliturvaan

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea (ESOK), joka valvoo Euroopan sosiaalisen peruskirjan noudattamista, on toistuvasti arvioinut Suomen perusturvaetuuksien tason riittämättömäksi. Samoin YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (TSS-komitea), joka valvoo taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (TSS-sopimus) täytäntöönpanoa, on toistuvasti ilmaissut huolensa sosiaaliturvan riittämättömästä tasosta Suomessa.

Samaan tulokseen on tultu kotimaisessa perusturvan riittävyyden arvioinnissa. Laki kansaneläkeindeksistä määrää STM:n arvioimaan perusturvan riittävyyttä neljän vuoden välein.

Tuoreimmassa väliarvioinnissa (2023–2025) todetaan, että perusturvan riittävyys on heikentynyt useimmissa elämäntilanteissa sosiaaliturvaetuuksien leikkausten takia. Tulot ovat pienentyneet kaikilla esimerkkilaskelmien perusturvaetuutta saavilla talouksilla paitsi eläkkeensaajilla. Eniten tulot olivat pienentyneet niissä työmarkkinatukea tai työttömän peruspäivärahaa saavissa kotitalouksissa, joissa asuu lapsia. Tähän on vaikuttanut indeksijäädytysten ja asumistuen leikkausten lisäksi työttömyysturvan lapsikorotusten poisto. Perusturvaetuuksia saavien tulot eivät riitä kattamaan viitebudjettien mukaisia menoja. **Perusturva ei Suomessa ole ihmisoikeussopimusten velvoittamalla tasolla.**

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on pitänyt Suomen perusturvan tasoa liian alhaisena suhteessa Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12. artiklan edellyttämään tasoon. Ratkaisuissaan kansalaisyhteiskunnan toimijoiden tekemiin kanteluihin, komitea on todennut vuosina 2014, 2018 ja viimeksi 2023, että useiden vähimmäistason perusturvaetuuksien taso (ml. työttömyyspäiväraha ja työmarkkinatuki) oli riittämätön kattamaan tuensaajan perustarpeet uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan edellyttämällä tavalla.

Nyt käsiteltävänä olevassa kotoutumistuessa olisi käytännössä kyseessä ensisijaista sosiaaliturvaa (yleistukea) koskeva tasoleikkaus tietyltä ihmisryhmältä. Tätä voidaan pitää Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden vastaisena, sillä perusturvan taso on Suomessa jo ennestään riittämätön. Heikennysten sijaan Suomella on velvoite nostaa asteittain riittämättömät perusturvaetuudet Euroopan sosiaalisten oikeuksien peruskirjan ja TSS-sopimuksen edellyttämälle tasolle. **Suomi on sitoutunut näihin sopimuksiin ja edistämään oikeutta riittävään toimeentuloon.**

TSS-komitean mukaan toimenpiteet, jotka heikentävät oikeutta sosiaaliturvaan, ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä. Heikennyksiä on mahdollista tehdä vain tiukasti säädellyin ehdoin. Valtion on pystyttävä osoittamaan, että leikkauksia on edeltänyt kaikkien mahdollisten vaihtoehtojen huolellinen punninta, eikä muita vaihtoehtoja ole valtion täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojen valossa löydettävissä. Heikennykset eivät myöskään saa olla pysyviä tai heikentää oikeuksien toteutumista kohtuuttomasti. Keskeisintä on varmistaa, etteivät leikkaukset heikennä suhteettomasti niiden ihmisten oikeuksia, jotka ovat jo ennestään heikoimmassa asemassa. Toiseksi heikennykset eivät saa ulottua kullekin ihmisoikeudelle määriteltyyn ydinsisältöön. Oikeuden sosiaaliturvaan ydinsisältönä voidaan pitää vähimmäistasoa, joka turvaa ihmisarvoisen elämän edellyttämät perustarpeet ja suojaa ihmisiä köyhyydeltä sekä sosiaaliselta syrjäytymiseltä. Valtiolla on välitön velvollisuus turvata vähintään tämä suoja kaikille ilman syrjintää.

Myös Euroopan sosiaalisen peruskirjan osalta heikennysten mahdollisuus on tiukasti rajattu. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean mukaan heikennykset ovat mahdollisia vain, mikäli etuuksien tasot eivät putoa alle toimeentulominimin (ESP 12§1 ja 13§1 art.). Komitean mukaan Suomen perusturvan taso ei nykyisellääänkään täytä tätä tasoa, joten heikennysten sijaan tulee hallituksen etsiä keinoja vahvistaa perusturvan tasoa. **Säästötoimet eivät myöskään ESOK:n**

mukaan saa johtaa perustavaa laatua olevien oikeuksien heikentämiseen tai tuottaa köyhyyttä.

Viimesijaisen etuuden käytön lisääntyminen

Perusturvan tason on turvattava oikeus terveyteen, asumiseen, ravintoon ja ihmisarvoiseen elämään yhteiskunnan tasavertaisena jäsenenä. Perusturvan tason on oltava kattava, jotta tarve viimesijaiselle toimeentulotuelle syntyy vain lyhytkestoisesti ja poikkeustilanteissa. **Käsittelyssä oleva lakiesitys heikentää ensisijaisen sosiaaliturvaetuuden tasoa.** Viimesijaisen turvan eli toimeentulotuen tarve saattaa kasvaa ja tarve viimesijaiselle turvalle voi kotoutumistuen saajilla olla pitkäkestoista.

On Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisukäytännön vastaista kehittää sosiaaliturvaa toimeentulotuen kaltaiseen, viimesijaiseen turvaan, perustuvaksi järjestelmäksi. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisukäytännön mukaan sosiaaliturvajärjestelmän tulee lähtökohtaisesti turvata riittävä toimeentulo ensisijaisten sosiaaliturvaetuuksien avulla. Komitea on toistuvasti suhtautunut kriittisesti tilanteisiin, joissa riittämättömän perusturvan tasoa pyritään korjaamaan viimesijaisella toimeentulotuella. Suomen osalta komitea on useissa ratkaisuissaan katsonut, että vähimmäisturvaetuuksien alhainen taso lisää riippuvuutta viimesijaisesta toimeentulotuesta tavalla, joka ei täytä Euroopan sosiaalisen peruskirjan vaatimuksia.[1]

Sosiaaliturvaan kohdistuvat heikennykset eivät saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 14/2015 vp.). Perustuslain 19 §:n 2 momentissa taattua oikeutta perustoimeentulon turvaan ei tulisi heikentää ainakaan siten, että perusturvaa tarvitsevat joutuvat turvautumaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen toimeentuloturvaan (PeVL 21/2016 vp, PeVL 10/2009 vp).

Esitys saattaa lisätä toimeentulotuen tarvetta niiden henkilöiden keskuudessa, joiden toimeentulo muodostuu jo ennestään niukaksi. Pitkäaikainen viimesijaisen toimeentulotuen saanti on omiaan lisäämään taloudellista epävarmuutta ja heikentämään yhteiskunnallisen osallisuuden edellytyksiä. Erityisen ongelmalliseksi tilanne voi muodostua, jos henkilö joutuu samanaikaisesti toimeentulotuen alentamismenettelyn kohteeksi. Tällöin käytettävissä olevat tulot voivat jäädä tasolle, joka vaikeuttaa merkittävästi täysipainoista osallistumista yhteiskuntaan ja aiheuttaa vakavan taloudellisen ahdingon. **On myös varmistettava, että toimeentulotuki viimesijaisena, harkinnanvaraisena etuutena on kotimaisia kieliä heikosti osaavalle maahan muuttaneelle tosiasiallisesti saavutettavissa.** Euroopan sosiaalinen komitea on Suomelle antamassaan ratkaisussa todennut, ettei Suomi kyennyt todistamaan,

[1] European Committee of Social Rights, *Finnish Society of Social Rights v. Finland*, Complaint No. 88/2012, Decision on the Merits, 9 September 2014; sekä *Finnish Society of Social Rights v. Finland*, Complaint No. 172/2018, Decision on the Merits, 14 September 2022.

että kaikki ne, jotka tarvitsevat täydentäviä etuuksia, toimeentulotukea ja asumistukea, myös saavat niitä, eli että jokaisen oikeus riittävään sosiaaliturvan tasoon olisi taattu.[2]

Kotoutumisen edistämistä ja kotimaisen kielen oppimisen tukemista voidaan sinänsä pitää kannatettavina tavoitteina. Ihmisoikeusnäkökulmasta on kuitenkin olennaista arvioida, saavutetaanko tavoitteet tehokkaimmin etuustasoa alentavilla kannustimilla vai vahvistamalla palveluiden saatavuutta, saavutettavuutta ja laatua. **Esitykseen liittyy riski siitä, että osa ihmisistä ajautuu entistä heikompaan sosiaaliseen ja taloudelliseen asemaan, mikä voi pitkällä aikavälillä vaikeuttaa kotoutumista ja yhteiskunnallista osallisuutta.**

Esityksessä ei vakuuttavasti osoiteta, miksi juuri sosiaaliturvan tason alentaminen olisi välttämätön keino kotoutumisen, kielen oppimisen tai työllistymisen edistämiseksi. Jää epäselväksi, miksi näiden tavoitteiden saavuttaminen ei olisi mahdollista vähemmän oikeuksiin puuttuvilla keinoilla, kuten vahvistamalla kotoutumispalvelujen, kielikoulutuksen ja työllistymistä tukevien palvelujen saatavuutta ja laatua.

Ihmisoikeusliitto pitää ongelmallisena sitä, että valmistelussa on nimenomaisesti tunnistettu vaihtoehtoja, jotka olisivat paremmin turvanneet yksilöiden oikeuksien toteutumista, mutta niistä on luovuttu hallitusohjelman tavoitteisiin vedoten. Ihmisoikeusnäkökulmasta lähtökohta on kuitenkin päinvastainen: poliittisten tavoitteiden tulee toteutua perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden asettamissa rajoissa, eivätkä hallitusohjelman tavoitteet voi syrjäyttää valtiota sitovia ihmisoikeusvelvoitteita.

Esityksellä voi olla merkittäviä kielteisiä vaikutuksia niiden henkilöiden asemaan, jotka ovat jo ennestään muita heikommassa asemassa työmarkkinoilla tai palvelujärjestelmässä. Vaikutukset voivat kohdistua erityisesti henkilöihin, joilla on oppimisvaikeuksia, puutteellinen luku- ja kirjoitustaito, terveydellisiä rajoitteita tai muita kielen oppimista ja työllistymistä vaikeuttavia tekijöitä. Riskinä on, että osa ihmisistä jää pitkäksi aikaa alemman etuustason varaan ilman tosiasiallisia mahdollisuuksia täyttää työssäoloehtoa tai kielitaitovaatimusta.

Esityksen taustalla oleva oletus siitä, että henkilöllä on käytettävissään riittävät mahdollisuudet kehittää kielitaitoaan ja edistää työllistymistään, ei välttämättä toteudu yhdenvertaisesti kaikkialla Suomessa. Palvelujen saatavuudessa, saavutettavuudessa ja laadussa on alueellisia eroja, joihin yksilö ei voi itse vaikuttaa. Tällaisessa tilanteessa etuustason määräytyminen voi riippua enemmän palvelujärjestelmän toimivuudesta kuin henkilön omista mahdollisuuksista tai aktiivisuudesta.

[2] Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea (ESOK), *Suomen sosiaalioikeudellinen seura ry v. Suomi* (Complaint No. 172/2018), päätös asiakysymyksestä 14.9.2022, julkistettu 15.2.2023.

Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto

Valtiolla on velvollisuus turvata oikeus sosiaaliturvaan ilman syrjintää. Tämä velvoite perustuu sekä TSS-sopimukseen että Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan. TSS-komitea on korostanut yleiskommenteissaan nro 19 ja 20, että oikeus sosiaaliturvaan kuuluu kaikille ilman välitöntä tai välillistä syrjintää ja että näennäisesti neutraali sääntely voi muodostaa syrjintää, mikäli sen vaikutukset kohdistuvat tosiasiallisesti tiettyyn ihmisryhmään.

Esitys on yhdenvertaisuuden näkökulmasta merkittävä, sillä se luo sosiaaliturvajärjestelmään uuden, tasoltaan alemman, perusturvaetuuden, joka kohdistuu käytännössä lähes yksinomaan hiljattain Suomeen muuttaneisiin henkilöihin. Ehdotettu sääntely merkitsee siten erilaista kohtelua henkilöiden kielitaitoon, asumisaikaan ja osin alkuperään liittyvien tekijöiden perusteella.

Perustuslakivaliokunta katsoi käsittelyssä olevaa esitystä koskevassa lausunnossaan PeVL 58/2026 vp, että sääntelylle on osoitettavissa perustuslain kannalta hyväksyttävä peruste. Valiokunta piti kotoutumisen, työllistymisen ja kotimaisen kielen oppimisen edistämistä hyväksyttävinä tavoitteina sekä katsoi, että asumisaika, työssäolo ja kielitaito voivat ilmentää henkilön yhteyttä suomalaiseen yhteiskuntaan. Samalla valiokunta kuitenkin totesi, että ehdotettu sääntely merkitsee ihmisten asettamista eri asemaan alkuperän ja kielen perusteella. Valiokunta korosti lisäksi kielikoulutuksen ja muiden kotoutumista tukevien palveluiden tosiasiallista saatavuutta sääntelyn hyväksyttävyyden edellytyksenä.

Ihmisoikeusliitto pitää tarpeellisena arvioida esitystä **välillisen syrjinnän näkökulmasta**. Vaikka sääntely on muodollisesti kansalaisuusneutraalia, sen **vaikutukset kohdistuvat käytännössä lähes yksinomaan Suomeen EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta muuttaviin henkilöihin. Ihmisoikeusnäkökulmasta on tärkeää, että erilaisen kohtelun oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys osoitetaan. Yksinomaan hyväksyttävä tavoite ei riitä oikeuttamaan erilaista kohtelua.**

Esityksessä todetaan, ettei tarkoituksena ole asettaa ihmisiä eriarvoiseen asemaan äidinkielen perusteella, vaan vahvistaa kotimaisten kielten asemaa kotoutumisessa. Ihmisoikeusarvioinnissa ratkaisevaa ei kuitenkaan ole yksinomaan sääntelyn tarkoitus vaan myös sen tosiasialliset vaikutukset. Vaikka sääntely olisi muodollisesti kansalaisuus- tai kielineutraalia, sen vaikutukset kohdistuvat käytännössä lähes yksinomaan tiettyyn väestöryhmään. Tämän vuoksi arvioinnissa on tärkeää kiinnittää huomiota välillisen syrjinnän riskiin.

Lisätietoja: Sanni Mäntyniemi, ihmisoikeuksien asiantuntija,
sanni.mantyniemi@ihmisoikeusliitto.fi, puh. 044 742 0408