

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 2 ja 3 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettua lakia. Muutoksella toteutettaisiin pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukainen niin sanottu kotihoidon tuen Norjan malli.

Esityksessä ehdotetaan, että kotihoidon tuen maksamisen edellytykseksi säädettäisiin kolmen vuoden asumisaikavaatimus perheen molemmille vanhemmille. Yhden vanhemman perheissä asumisaikavaatimus koskisi lapsen kanssa asuvaa vanhempaa. Asumisaikavaatimuksen täyttymistä edellytettäisiin myös lapsen kanssa asuvalta muulta huoltajalta ja vanhemman tai muun huoltajan avio- tai avopuolisolta. Kotihoidon tukea ei näin ollen lähtökohtaisesti maksettaisi, jos lapsen perheeseen kuuluva vanhempi, muu huoltaja tai vanhemman tai muun huoltajan avio- tai avopuoliso on asunut Suomessa alle kolme vuotta 16 vuotta täytettyään.

Asumisaikavaatimusta sovellettaisiin vain tilanteissa, joissa lapsen perheeseen kuuluva vanhempi tai muu huoltaja tai vanhemman tai muun huoltajan avio- tai avopuoliso muuttaisi Suomeen ehdotetun lain tultua voimaan. Lain voimaantullessa maksussa oleviin tukiin ehdotetulla muutoksella ei olisi vaikutusta.

Esityksellä tavoitellaan hiljattain maahan tulleiden pienten lasten vanhempien nykyistä nopeampaa kotoutumista sekä lasten yhteiskuntaan integroitumista ja kotimaisen kielen oppimista. Tavoitteena on, että vähemmän kuin kolme vuotta Suomessa asuneet pienten lasten vanhemmat valitsisivat lapsen hoitomuodoksi nykyistä useammin varhaiskasvatukseen osallistumisen, ja että vanhemmat ohjautuisivat nykyistä enemmän kotoutumispalveluiden piiriin.

Lisäksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaista hoidon tuottajan määritelmää ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatustlain muutosten johdosta.

Esitys liittyy valtion vuoden 2026 ensimmäiseen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2026.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Lastenhoidon tuet	4
2.1.1 Vanhempainpäivärahat.....	4
2.1.2 Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki	5
2.1.3 Oikeus kotihoidon tukeen	5
2.1.4 Kotihoidon tuen suuruus	6
2.1.5 Kotihoidon tuki kansainvälisissä tilanteissa.....	7
2.1.6 Oikeus yksityisen hoidon tukeen	8
2.1.7 Yksityisen hoidon tuen suuruus	8
2.1.8 Kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen saajan tietojenantovelvollisuus	8
2.1.9 Lasten kotihoidon tuki Ahvenanmaalla	8
2.2 Maahanmuuttajien työmarkkina-asema	9
2.3 Maahanmuuttajien kotihoidon tuen käyttö.....	10
2.4 Varhaiskasvatus	14
2.5 Kotoutumista edistävät palvelut, työllisyyspalvelut ja toimeentulo palveluihin osallistumisen aikana	15
2.5.1 Kotoutumispalvelut.....	15
2.5.2 Työttömyysetuudet.....	17
2.5.3 Työttömyyspäiväraha.....	17
2.5.4 Työmarkkinatuki.....	18
2.5.5 Valmisteilla olevat työttömyysturvaa koskevat muutokset.....	18
2.5.6 Toimeentulotuki	19
2.5.7 Valmisteilla oleva toimeentulotuen kokonaisuudistus.....	20
2.5.8 Asumistuki	20
2.6 EU-lainsäädäntö	20
3 Tavoitteet	24
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	24
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	24
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	25
4.2.1 Yleistä vaikutusarvioista	25
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset	26
4.2.2.1 Kotitalouksien asema	26
4.2.2.2 Julkinen talous.....	28
4.2.3 Viranomaisvaikutukset.....	31
4.2.3.1 Kunnallinen varhaiskasvatus.....	31
4.2.3.2 Työvoima- ja kotoutumispalvelut	31
4.2.3.3 Kansaneläkelaitos.....	32
4.2.4 Muut ihmisiin kohdistuvat vaikutukset	33
4.2.4.1 Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo.....	33

4.2.4.2 Vaikutukset lapsiin.....	34
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	35
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	35
5.1.1 Lasta pääasiallisesti hoitavaa vanhempaa koskeva asumisaikavaatimus	35
5.1.2 Asumisaikavaatimus tukea hakevalle vanhemmalle	37
5.1.3 Kotihoidon tukea koskevan nykyisen sääntelyn säilyttäminen.....	38
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	38
5.2.1 Kotihoidon tuki kansainvälisessä kontekstissa	38
5.2.2 Norja.....	39
5.2.3 Tanska	40
6 Lausuntopalaute	40
7 Säännöskohtaiset perustelut	40
8 Lakia alemman asteinen sääntely	42
9 Voimaantulo	42
10 Toimeenpano ja seuranta	43
11 Suhde muihin esityksiin.....	43
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	43
11.2 Suhde talousarvioesitykseen	43
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	44
12.1 Ehdotuksen kannalta merkitykselliset perustuslain säännökset	44
12.2 EU:n perusoikeuskirjan merkitys	45
12.3 Euroopan ihmisoikeussopimus.....	46
12.4 Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus	46
12.5 Esityksen arviointi.....	47
LAKIEHDOTUS	50
lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 2 ja 3 §:n muuttamisesta	50
LIITE	52
RINNAKKAISTEKSTI.....	52
lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 2 ja 3 §:n muuttamisesta	52

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa tavoitteena on, että Suomeen kotoututaan työllä. Hallitusohjelman mukaan toteutetaan Norjan mallin käyttöönotto siten, että oikeus kotihoidontukeen alkaa usean vuoden asumisajan jälkeen. Lisäksi hallitusohjelman mukaan nostetaan maahanmuuttajataustaisten lasten osallistumisastetta varhaiskasvatukseen, sillä se tukee koko perheen kotoutumista ja kielenoppimista, ja huolehditaan, että toimeentulotukea saavien alle kouluikäisten lasten vanhemmat ohjataan työmarkkinoille.

Vuosille 2026–2029 vahvistetun julkisen talouden suunnitelman mukaan kotihoidon tuessa ehdotetaan niin sanotun Norjan mallin käyttöönottoa maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseksi vuoden 2026 alusta lukien. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvän kirjauksen mukaan mallissa kotihoidon tuen saamisen ehdoksi asetetaan kolmen vuoden asuminen Suomessa molemmille vanhemmille. Muutoksen kustannusvaikutuksen arvioitiin olevan valtiolle vuoden 2029 tasossa 10,9 miljoonaa euroa, josta 7,9 miljoonaa euroa kohdistuu kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä Kansaneläkelaitoksen kanssa.

Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros xx.xx.20xx-xx.xx.20xx. Lausuntoa pyydettiin yhteensä 50 taholta, minkä lisäksi kaikilla halukkailla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi -palvelussa. Lausunnot sekä esitystä koskevat asiakirjat ovat saatavilla julkisessa palvelussa osoitteessa <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM050:00/2025>.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Lastenhoidon tuet

2.1.1 Vanhempainpäivärahat

Perhevapaiden ajalta maksettavien etuuksien tarkoitus on turvata raskaana olevan ja sikiön terveys sekä mahdollistaa se, että vanhempi voi hoitaa pientä lasta kotona. Vakuutetun oikeus korvaukseen raskauden ja lapsen hoidon aiheuttamasta ansionmenetyksestä turvataan sairausvakuutuslain (1224/2004) mukaisesti.

Raskausrahalla turvataan raskaana olevan henkilön toimeentuloa loppuraskauden aikana. Raskausrahan tarkoitus on mahdollistaa työstä pois jääminen ja korvata siitä aiheutuvaa ansionmenetystä. Raskausrahaa maksetaan yhtäjaksoisesti 40 arkipäivän ajalta. Raskausrahakauden voi aloittaa aikaisintaan 30 arkipäivää ja viimeistään 14 arkipäivää ennen laskettua synnytysaikaa.

Vanhempainvapaan ja vanhempainrahan tarkoitus on mahdollistaa ja turvata pienen lapsen hoito raskausrahakauden jälkeen. Vanhempainrahan saamisen edellytys on siten työstä poissaolo ja lapsen hoitaminen. Vanhempainrahaa maksetaan lapsen syntymän tai adoption perusteella yhteensä 320 arkipäivältä eli vajaan 13 kuukauden ajalta. Molemmilla vanhemmilla on oikeus 160 arkipäivän eli noin 6,5 kuukauden vanhempainrahakiintiöön. Vanhempi voi

luovuttaa omasta vanhempainrahakiintiöstään toiselle vanhemmalle, lapsen muulle huoltajalle, puolisolleen tai toisen vanhemman puolisolle enintään 63 vanhempainrahapäivää eli noin 2,5 kuukautta.

Jos lapsella on vain yksi vanhempi tai toinen vanhempi ei esimerkiksi vakuuttamisedellytyksen puuttumisen takia olisi lainkaan oikeutettu vanhempainrahaan, saa ainoa vanhempi käyttöönsä kaikki vanhempainrahapäivät. Samoin, jos vanhempi on esimerkiksi sairauden vuoksi kykenemätön hoitamaan lasta, lasta hoitavalla vanhemmalla on oikeus käyttää kaikki vanhempainrahapäivät.

Vanhempainraha-oikeus alkaa lapsen syntymästä tai adoptiolapsen hoitoonottamisesta. Raskausrahan saaja on kuitenkin oikeutettu vanhempainrahaan raskausrahakauden päättymisen jälkeen, vaikka lapsi ei olisi syntynyt. Vanhempainrahaa voi saada joustavasti haluaminaan ajankohtina siihen saakka, kunnes lapsi täyttää kaksi vuotta tai adoptiolapsen hoitoon ottamisesta on kulunut kaksi vuotta.

2.1.2 Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996; jäljempänä tukilaki) säädetään taloudellisista tuista, joilla tuetaan lapsen vanhempia ja muita huoltajia lapsen hoidon järjestämisessä sekä työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisessa.

Lain nojalla maksettavat tuet ovat kotihoidon tuki, yksityisen hoidon tuki, joustava hoitoraha ja osittainen hoitoraha. Kotihoidon tukeen ja yksityisen hoidon tukeen kuuluu hoitoraha ja tulosi-donnainen hoitolisä.

Lasten kotihoidon tukea tai yksityisen hoidon tukea maksetaan vaihtoehtona lapsen hoidon järjestämiselle kunnallisessa varhaiskasvatuksessa. Varhaiskasvatuslain (540/2018) mukaan kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta lapselle, jonka kotikunta kyseinen kunta on. Kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta myös lapselle, joka asuu kunnassa huoltajiensa työn, sairauden tai vastaavien syiden vuoksi, vaikka lapsella ei ole Suomessa kotikuntaa tai lapsen kotikunta on kotikuntalain (201/1994) perusteella toinen kunta.

2.1.3 Oikeus kotihoidon tukeen

Kotihoidon tuen saamisen edellytyksenä on, että varhaiskasvatukseen oikeutetulla, tosiasiallisesti Suomessa asuvalla lapsella ei ole kunnan järjestämää varhaiskasvatuspaikkaa. Kotihoidon tukea maksetaan, jos perheeseen kuuluu vähintään yksi kotihoidon tukeen oikeuttava alle kolmevuotias lapsi. Tosiasiallisena Suomessa asumisena ei pidetä yli kolmen kuukauden oleskelua ulkomailla.

Oikeus kotihoidon tukeen on myös lapsesta, joka ei ole saavuttanut varhaiskasvatuslain 12 §:ssä tarkoitettua varhaiskasvatukseen oikeuttavaa ikää, jos muut tuen saamisen edellytykset täyttyvät, ja lapsen syntymästä on kulunut yhteensä 160 arkipäivää.

Jos perheeseen kuuluu adoptiolapsi, tukea maksetaan, kunnes lapsen hoitoon ottamisesta on kulunut kaksi vuotta tai lapsi aloittaa koulun.

Kotihoidon tukea ei makseta lapsesta, josta maksetaan samalta ajalta sairausvakuutuslain mukaista vanhempainpäivärahaa tai ulkomaista etuutta.

Kotihoidon tuki maksetaan sille vanhemmalle tai muulle huoltajalle, joka pääasiallisesti hoitaa lasta. Kotihoidon tuen myöntämisen edellytyksenä ei kuitenkaan ole, että toinen vanhemmista itse hoitaisi lasta kotona. Perhe voi valita kotihoidon tuen, vaikka lasta hoitaisi yksityinen varhaiskasvatuksen tuottaja tai muu hoitaja, kuten esimerkiksi isovanhempi. Jos lasta hoitaa muu henkilö kuin vanhempi tai muu huoltaja, kotihoidon tuki maksetaan kuitenkin hakemuksessa tuen saajaksi ilmoitetulle vanhemmalle tai muulle huoltajalle.

Kotihoidon tuen rahoittaa lapsen vanhemman tai huoltajan kotikunta. Kansaneläkelaitos maksaa tuen kotikunnan puolesta.

2.1.4 Kotihoidon tuen suuruus

Kotihoidon tuen hoitoraha on perheen yhdestä alle kolmivuotiaasta lapsesta 377,68 euroa kalenterikuukaudessa vuoden 2025 tasossa. Kustakin seuraavasta alle kolmivuotiaasta lapsesta hoitorahaa maksetaan 113,07 euroa ja kustakin yli 3-vuotiaasta mutta alle kouluikäisestä lapsesta 72,66 euroa kalenterikuukaudessa vuoden 2025 tasossa.

Kotihoidon tuen hoitolisää maksetaan perheen yhdestä kotihoidon tuen hoitorahaan oikeuttavasta lapsesta. Hoitolisän täysi määrä on 202,12 euroa kalenterikuukaudessa vuoden 2025 tasossa. Hoitolisä maksetaan täysimääräisenä, jos perheen kuukausitulot eivät ylitä perheen koon mukaan määräytyvää tulorajaa. Tulorajan ylittävä tulo vähentää hoitolisän täyttä määrää perheen koon mukaan määräytyvällä prosenttiosuudella.

Hoitorahan ja hoitolisän määriä voidaan korottaa kuntalisällä, jos tuen rahoituksesta vastaava kunta niin päättää. Kuntaliitto kartoittaa joka toinen vuosi toteutettavalla kyselyllä kotihoidon ja yksityisen hoidon kuntalisien maksamista. Vuonna 2024 julkaistuun kyselyyn vastanneista kunnista 64, eli 25,5 prosenttia oli maksanut kotihoidon tuen kuntalisää vuonna 2024. Vuonna 2022 kyselyyn vastanneista kunnista 52, eli 21 prosenttia maksoi kuntalisää. Kuntalisää maksavien kuntien määrä oli siten selkeästi kasvanut edelliseen kyselyyn verrattuna.¹

Kunnat voivat asettaa ehtoja kotihoidon tuen kuntalisän maksamiselle. Edellä viitattuun Kuntaliiton kyselyyn vastanneista kuntalisää maksavista kunnista 54 kuntaa (79 prosenttia) oli asettanut erityisiä ehtoja lisän maksamiselle. Kuntalisää maksavista kunnista lähes puolet oli edellyttänyt, että vanhemman tulee itse hoitaa lasta. Niistä kyselyyn vastanneista kuntalisää maksavista kunnista 27 (49 prosenttia) oli asettanut edellä mainitun ehdon lisän maksamiselle. Näistä kunnista 22 kuntaa (40 prosenttia) asetti ehdoksi sen, että perheen kaikki lapset tulisi hoitaa kotona. Kuntaliiton vastaavassa, vuonna 2022 tehdyssä kyselyssä 49 prosenttia kunnista vastasi asettaneensa kuntalisän maksamisen ehdoksi sen, että perheen kaikki lapset tulisi hoitaa kotona. Vuoden 2020 kyselyssä edellä mainittu ehto oli vielä käytössä 58 prosentissa ehtoja tuen maksamiselle asettaneista kunnista.²

Keskimääräinen lapsikohtainen kotihoidon tuki oli vuonna 2024 noin 392 euroa kuukaudessa.

¹ Jarkko Lahtinen ja Mikko Svartsjö: Selvitys kotihoidontuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisistä ja niiden maksatusperusteista sekä palvelusetelistä 2024 (Suomen Kuntaliitto ry 2024), s. 7.

² Jarkko Lahtinen ja Mikko Svartsjö: Selvitys kotihoidontuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisistä ja niiden maksatusperusteista sekä palvelusetelistä 2024 (Suomen Kuntaliitto ry 2024), s. 11.

2.1.5 Kotihoidon tuki kansainvälisissä tilanteissa

Suomeen muutettaessa kotihoidon tukea voidaan maksaa siitä alkaen, kun lapsi tosiasiallisesti asuu Suomessa. Pääasiassa Kansaneläkelaitos katsoo kotikunnan rekisteröimisen olevan osoitus tosiasiallisesta asumisesta Suomessa.

Kotihoidon tuki on sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 mukainen perhe-etuus. Asetuksen 883/2004 perusteella perhe-etuuksien maksamista ei voida rajoittaa jäsenmaassa asuville henkilöille. Lapsen tosiasialliseen Suomessa asumiseen rinnastetaan tilanteet, joissa lapsi ei oleskele Suomessa, mutta lapsesta on oikeus kotihoidon tuen hoitorahaan ja hoitolisään asetuksen 883/2004 perusteella. Yleensä näissä tilanteissa oikeus perustuu huoltajan työskentelyyn Suomessa.

Kotihoidon tuen hoitorahaan ja hoitolisään on oikeus kolmannesta maasta Suomeen työhön tulevan työntekijän mukana seuraavasta lapsesta. Kotihoidon tuen hoitorahaan ja hoitolisään on oikeus lapsesta, jonka vanhemmalla tai huoltajalla on ulkomaalaislain (301/2004) 81 a §:n 1 momentin 1, 2 tai 4 kohdan tai 2–4 momentin mukainen työnteko-oikeus. Ulkomaalaislain 81 a §:n 1 momentin 1 kohta koskee työnteko-oikeutta pysyvän oleskeluluvan, pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan ja muulla kuin työnteon perusteella myönnetyn jatkuvan oleskeluluvan perusteella. Ulkomaalaislain 81 a §:n 1 momentin 2 kohta koskee työnteko-oikeutta perhesiteen perusteella myönnetyn oleskeluluvan perusteella. Kyseisen momentin 4 kohta koskee työnteko-oikeutta Suomessa olevalle ihmiskaupan uhrille myönnettävän tilapäisen oleskeluluvan ja rajatuissa työnantajasanktiodirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/52/EY) maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevista vähimmäisvaatimuksista) tarkoittamissa tilanteissa laittomasti maassa oleskelleelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle myönnettävän tilapäisen oleskeluluvan perusteella. Ulkomaalaislain 81 a §:n 2 momentti koskee työnteko-oikeutta työntekijän oleskeluluvan, erityisasiantuntijan oleskeluluvan ja muulla perusteella työntekoa varten myönnetyn oleskeluluvan perusteella. Pykälän 4 momentti koskee työnteko-oikeutta ulkoministeriön myöntämän tilapäisen oleskeluluvan perusteella.

Työnteko-oikeuden lisäksi kotihoidon tuen saamiseksi edellytetään, että vanhemmalla tai huoltajalla on oltava Suomessa voimassa oleva työ-, virka- tai muu palvelussuhde ja lupa työskennellä Suomessa vähintään kuuden kuukauden ajan. Hoitorahaan ja hoitolisään on oikeus myös lapsesta, jonka vanhempi tai huoltaja on rekisteröity työttömäksi työnhakijaksi vähintään kuusi kuukautta kestäneen työsuhteen päätyttyä.

Lisäksi hoitorahaan ja hoitolisään on oikeus lapsesta, jonka vanhemmalla tai huoltajalla on lupa työskennellä Suomessa yli yhdeksän kuukauden ajan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain (908/2017) nojalla. Hoitorahaan ja hoitolisään on myös oikeus, jos vanhemmalla tai huoltajalla on tutkijalle tieteellistä tutkimusta varten myönnetty lupa työskennellä vähintään kuuden kuukauden ajan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (719/2018) nojalla.

Kun tukea maksetaan työskentelyn perusteella, tuen rahoittajana on valtio eikä kuntalisää makseta. Jos työntekijä ja lapsi saavat kotikunnan, siirtyy rahoitusvastuu kotikunnalle ja tällöin perheellä on oikeus myös kuntalisään kotikunnan ehtojen mukaisesti.

Hoitorahaan ja hoitolisään ei ole oikeutta lapsesta, jonka vanhemman tai huoltajan työnteko-oikeus perustuu kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annettuun lakiin (907/2017).

2.1.6 Oikeus yksityisen hoidon tukeen

Yksityisen hoidon tuen saamisen edellytyksenä on, että varhaiskasvatukseen oikeutetulla, tosi-asiallisesti Suomessa asuvalla lapsella ei ole kunnan järjestämää varhaiskasvatuspaikkaa. Tosi-asiallisena Suomessa asumisena ei pidetä yli kolmen kuukauden oleskelua ulkomailla.

Yksityisen hoidon tukea ei makseta lapsesta, josta maksetaan samalta ajalta sairausvakuutuslain mukaista vanhempainpäivärahaa tai ulkomaista etuutta.

Yksityisen hoidon tuki on kunnan järjestämän varhaiskasvatuksen vaihtoehto alle kouluikäisen lapsen hoidon järjestämiseksi. Lasta voi hoitaa yksityinen päiväkotitai ryhmäperhepäivähoidon yksikkö, joka on tehnyt kunnalle varhaiskasvatuslain mukaisen ilmoituksen. Vaihtoehtoisesti lasta voi hoitaa yksityinen hoitaja, jonka kanssa perhe on tehnyt työsopimuksen, ja jonka kunta on hyväksynyt lapsen hoitajaksi.

Yksityisen hoidon tuki maksetaan hoidon tuottajalle. Tukilaissa hoidon tuottajalla tarkoitetaan varhaiskasvatuslain mukaisen ilmoituksen tehnyttä yksityistä henkilöä tai yhteisöä, joka korvausta vastaan harjoittaa varhaiskasvatustoimintaa, taikka tukeen oikeutetun vanhemman tai muun huoltajan kanssa lasten varhaiskasvatuksesta työsopimuksen tehnyttä henkilöä, ei kuitenkaan saman kotitalouden jäsentä. Yksityisen hoidon tukea ei siten makseta, jos hoitaja asuu lapsen kanssa samassa taloudessa.

2.1.7 Yksityisen hoidon tuen suuruus

Yksityisen hoidon tuen hoitoraha on 192,28 euroa kalenterikuukaudessa (v. 2025) perheen kustakin lapsesta, jolla on oikeus varhaiskasvatukseen. Yksityisen hoidon tuen hoitolisää maksetaan perheen jokaisesta lapsesta. Hoitolisän täysi määrä on lasta kohti 265,85 euroa kalenterikuukaudessa vuoden 2025 tasossa. Hoitolisä maksetaan täysimääräisenä, jos perheen kuukausitulot eivät ylitä perheen koon mukaan määräytyvää tulorajaa. Tulorajan ylittävä tulo vähentää hoitolisän täyttä määrää perheen koon mukaan määräytyvällä prosenttiosuudella. Tuen määrä on kuitenkin enintään lapsen hoitomaksun suuruinen.

Hoitorahan ja hoitolisän määriä voidaan korottaa kuntalisällä, jos tuen rahoituksesta vastaava kunta niin päättää.

2.1.8 Kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen saajan tietojenantovelvollisuus

Tuen hakijan ja hakijan osoittaman tuen saajan tulee ilmoittaa Kansaneläkelaitokselle tuen myöntämiseksi tarvittavat tiedot. Tuen hakijan ja saajan tulee myös ilmoittaa kaikista tukeen vaikuttavista muutoksista.

2.1.9 Lasten kotihoidon tuki Ahvenanmaalla

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 13 kohdan mukaan toimivalta sosiaalihuoltoa koskevissa asioissa kuuluu maakunnalle. Sosiaalihuoltoon luetaan varsinaisen sosiaalihuollon lisäksi lasten kotihoidon tuki. Ahvenanmaalla kotihoidon tuesta säädetään kotihoidon tuesta annetussa maakuntalaissa (2015:68). Kotihoidon tuesta annetun maakuntalain toimeenpano kuuluu Ahvenanmaalla kunnille.

2.2 Maahanmuuttajien työmarkkina-asema

Suomen maahanmuuttohistoria on verrattain lyhyt ja maahanmuutto on ollut vähäisempää kuin useimpiin muihin EU-maihin. Muuttajien vuotuinen määrä on kuitenkin kasvanut merkittävästi 2000-luvulla ja sen odotetaan pysyvän aiempaa korkeammalla tasolla myös jatkossa. Suomen nettomaahanmuutto pysytteli pitkään noin 15 000 henkilössä vuodessa, mutta on kasvanut voimakkaasti muutaman viime vuoden aikana. Vuonna 2023 Suomeen muutti 73 236 henkilöä, jolloin nettomaahanmuutto kipusi 57 914 henkilöön, eli kokoluokaltaan lähes nelinkertainen määrää verrattuna tasoon ennen vuotta 2020. Tärkeimmät syyt Suomeen muutolle ovat viime vuosina olleet suuruusjärjestyksessä perhe, työ, opiskelu ja kansainvälinen suojelu. Erityisesti Euroopan ulkopuolelta tapahtuva työperusteinen maahanmuutto on ollut kasvussa.

Vuoden 2024 lopussa Suomessa asui noin 583 000 ulkomailla syntynyttä henkilöä. Ulkomailla syntyneistä noin 52 prosenttia on miehiä ja 48 prosenttia naisia. Ulkomaalaistaustainen väestö on ikärakenteeltaan merkittävästi suomalaistaustaista väestöä nuorempaa. Kaikista ulkomaalaistaustaisista noin 39,4 prosenttia on 20–39-vuotiaita ja alle 15-vuotiaita lapsia on noin 18,7 prosenttia. Maahanmuuttajat eivät myöskään jakaudu tasaisesti läpi Suomen, vaan painottuvat merkittävästi eteläisen Suomen kasvukeskuksiin. Vieraskielisistä noin 72 prosenttia asuu Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Pirkanmaan maakunnissa. Kuten muuallakin Länsi-Euroopassa, myös Suomessa maahanmuuttajat keskittyvät suurimpiin kaupunkikeskuksiin. Vuonna 2023 koko maan vieraskielisestä väestöstä yli 25 prosenttia asui Helsingissä ja noin puolet pääkaupunkiseudulla.

Ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste on noin 10–15 prosenttiyksikköä matalampi ja työttömyysaste noin 5–10 prosenttiyksikköä korkeampi kuin suomalaistaustaisilla. Vuonna 2023 20–64-vuotiaiden ulkomaalaistaustaisten työttömyysaste alkoi nousta voimakkaasti, ja oli vuonna 2024 jo 16,7 prosenttia.³ Maahanmuuttajien työmarkkina-asema ja työllisyysaste on vahvasti sidoksissa erityisesti maahanmuuttosyyhyyn. Myös maassa asutulla ajalla ja sukupuolella on vaikutusta maahanmuuttajien työllisyysasteeseen ja työmarkkina-asemaan. Työperusteisten maahanmuuttajien työllisyysaste on varsin korkea, vaikkakin se hieman laskee maassa asutun ajan pidentyessä. Kansainvälisen suojelun perusteella maahan saapuneiden työllisyys on maahanmuuton alkuvaiheessa alhaista, mutta lähtee nousuun maassa asutun ajan pidentyessä. Perheenyhdistämisen perusteella maahan saapuneiden työmarkkinatulemien kehitys on melko samankaltaista, mutta heidän työllisyytensä paranee hieman nopeammin. Perhesyistä maahan muuttaneet ovat hyvin heterogeeninen ryhmä, joiden joukossa on esimerkiksi suomalaisten ja pakolaisten perheenjäseniä. Tämän ryhmän sisällä suomalaisten perheenjäsenet pärjäävät parhaiten työmarkkinoilla.⁴

Maahanmuuttajataustaisten naisten työllisyys on kehittynyt erityisen positiivisesti viimeisen 10 vuoden aikana, mutta tästä huolimatta työllisyysaste on alhaisempi kuin maahanmuuttajataustaisilla miehillä tai kantaväestön naisilla. Vuonna 2024 20–64-vuotiaiden ulkomaalaistaustaisten naisten työllisyysaste oli noin 60 prosenttia. Maahanmuuttajataustaisten naisten työllisyysasteen myönteinen kehitys katkesi vuoden 2023 aikana, sillä vaikka työllisten määrä edelleen kasvoi jonkin verran, työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien määrä kasvoi suhteessa enemmän.⁵ Tämä on pääosin seurausta vuosien 2022 ja 2023 korkeasta nettomaahanmuutosta, joka piti sisällään huomattavan joukon Ukrainasta sotaa paenneita henkilöitä.

³ Tilastokeskus, työvoimatutkimus

⁴ Pesola Hanna, Matti Sarvimäki & Tuomo Virkola (2024): Eri syistä maahan muuttaneiden työllistyminen Suomessa; Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:9

⁵ Tilastokeskus, työvoimatutkimus

Ikäryhmittäin tarkasteltuna alhaisin maahanmuuttajanaisten työllisyysaste on 20–29-vuotiaiden ryhmässä, joskin tältä osin on huomioitava, että muidenkin verrokkiryhmien (kantaväestön miehet/naiset, maahanmuuttajamiehet) työllisyysaste on tässä ikäryhmässä muita ikäryhmiä alhaisempi. Maahanmuuttajanaisten työllisyysaste kasvaa ikäryhmittäin tarkasteltuna, mutta 30–39-vuotiaiden maahanmuuttajanaisten ryhmän työllisyysaste on suhteessa alhaisin verrattuna saman ikäryhmän verrokkiryhmiin.⁶ On hyvin todennäköistä, että näiden kahden ikäryhmän maahanmuuttajanaisten työllisyysasteeseen vaikuttaa merkittävässä määrin lasten hoivavastuuseen liittyvät tekijät.

Tutkimustiedon valossa työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien osuus vaihtelee voimakkaasti, kun sitä tarkastellaan sukupuolen ja maahanmuuttosyy perusteella. Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajanaisten osuus on maahanmuuttajamiehiä korkeampi. Erityisesti kansainvälisen suojelun perusteella tai perhesyistä Suomeen muuttaneiden naisten joukossa työvoiman ulkopuolella olevien osuudet ovat korkeita. Myönteistä näidenkin ryhmien osalta kuitenkin on, että osuudet laskevat selvästi maassa asutun ajan pidentyessä. Työvoiman ulkopuolella vietetyn ajan kestossa ei kuitenkaan ole merkittäviä eroavaisuuksia maahanmuuttosyiden välillä. Tutkimustieto viittaa myös siihen, että maahanmuuttajataustaisilla alle kouluikäisten lasten vanhemmilla on muita ryhmiä suurempi todennäköisyys siirtyä työvoiman ulkopuolelle.⁷ Tätä tukevat myös tiedot siitä, että työn päättymisen perhesyiden takia oli tavallisempaa ulkomaalaistaustaisilla (8 prosenttia) kuin suomalaistaustaisilla (3 prosenttia).⁸ Ilmiötä perustellaan osin kotihoidon tuella, joka mahdollistaa alle 3-vuotiaan lapsen kotona hoitamisen ilman velvoitteita kotoutumista tai työllisyttä edistäviin palveluihin.

Myös OECD on kiinnittänyt huomiota erityisesti maahanmuuttajataustaisten naisten työllisyyteen ja työvoiman ulkopuolella olemiseen. Lastenhoitoon liittyvät velvollisuudet johtavat maahanmuuttajaaideillä useammin siihen, että he ovat työvoiman ulkopuolella. OECD:n yksi keskeisimmistä kehotuksista Suomelle tässä yhteydessä oli tarkastella kotihoidon tukea, sillä se mahdollistaa äitien pitkäaikaisen työvoiman ulkopuolella olemisen ilman velvoitteita osallistua kielitaitoa, osaamista ja työmarkkina-asemaa vahvistaviin toimenpiteisiin.⁹

2.3 Maahanmuuttajien kotihoidon tuen käyttö

Tutkimustieto osoittaa johdonmukaisesti, että kotihoidon tuki vaikuttaa naisten työllisyysasteeseen heikentävästi. Koko väestön kotihoidon tuen käyttö on laskenut viime vuosina, mikä koskee myös maahanmuuttajien kotihoidon tuen käyttöä.¹⁰

Väestöryhmien väliset erot ovat sen sijaan selvästi suurempia, kun tarkastellaan sitä, kuinka pitkään tukea käytetään. Muita pidempään tukea käyttävät matalasti koulutetut, maahanmuuttajataustaiset ja yksinhuoltajaäidit ja äidit, jotka ovat ennen perhevapaalle jäämistään olleet joko työttöminä tai joiden työsuhde on päättynyt vapaan alkamiseen. Tutkimustiedon valossa maahanmuuttajien kotihoidon tuen käyttö ei siis eroa merkittävästi kantaväestön kotihoidon tuen

⁶ Tilastokeskus, työvoimatutkimus

⁷ Pesola Hanna & Virkola Tuomo (2024): Työvoiman ulkopuolella olevat maahanmuuttajat; Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2025:16

⁸ Tilastokeskus, työvoimatutkimus

⁹ OECD (2018), Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Finland, OECD Publishing, Paris

¹⁰ Kela (2023): Lasten kotihoidon tuen käyttö väheni edelleen vuonna 2022 – Kelan tilastollinen vuosikirja kokoa tiedot sosiaaliturvasta viime vuonna

käytöstä yleisellä tasolla. Varsinkin pitkien, yli 12 kuukautta kestäneiden tukijaksojen osuus on selvästi laskenut viimeksi kuluneen kymmenen vuoden aikana, mutta maahanmuuttajilla pitkät kaudet ovat suhteessa hieman muuta väestöä yleisempiä. Pitkiin kotihoidon tukikausiin liittyvät niin kantaväestöllä kuin maahanmuuttajavanhemmilla samat sosioekonomiset taustatekijät, kuten alhainen koulutustaso, heikko kiinnittyminen työmarkkinoille sekä alhainen tulotaso.¹¹ Tältä näkökannalta olisi keskeistä kiinnittää huomioita maahanmuuttajanaisten kohdalla erityisesti kotoutumis- ja työllisyyspalveluihin osallistumiseen sekä muihin koulutus- ja työmarkkina-asemaa vahvistaviin toimenpiteisiin osallistumiseen, sillä erityisesti kotoutumistoimenpiteisiin osallistumisella on havaittu olevan positiivinen korrelaatio niihin osallistuneiden henkilöiden työmarkkinatulemissa sekä lisäksi heidän lastensa työmarkkinatulemissa.¹²

Kansaneläkelaitoksen tietojen mukaan vuonna 2024 kotihoidon tukea sai noin 2800 EU:n tai Euroopan talousalueen ja Sveitsin ulkopuolelta maahan muuttanutta perhettä, joissa vähintään toinen tai ainoa huoltaja oli asunut Suomessa alle kolme vuotta. Noin puolet tästä joukosta oli yhden vanhemman perheitä.

Kansaneläkelaitoksen tietojen mukaan vuonna 2024 tästä joukosta noin 900 perhettä oli sellaisia, joissa vain toinen huoltajista oli muuttanut Suomeen EU:n tai Euroopan talousalueen ja Sveitsin ulkopuolelta, ja asunut Suomessa alle kolme vuotta. Näistä perheistä kotihoidon tukea maksettiin noin 300 huoltajalle, joka oli asunut Suomessa vähintään kolme vuotta, ja noin 600 sellaiselle huoltajalle, joka oli asunut Suomessa alle kolme vuotta. Näistä 900 kotitaloudesta noin 520 oli sellaisia, joissa toinen huoltajista oli asunut Suomessa aina.

Edellä mainittuihin perheisiin kuului noin 3000 lasta, joista kotihoidon tukea maksettiin. Lapsista noin 300 oli yli kolmevuotiaita. Kotihoidon tukea maksettiin kyseisille perheille keskimäärin noin 5,6 kuukauden ajan vuoden 2024 aikana. Keskimääräisen tuen suuruus ilman kuntalisää oli noin 440 euroa kalenterikuukaudessa perhettä kohden. Kuntalisää maksettiin yhteensä noin 800 perheelle, keskimäärin noin 190 euroa kalenterikuukaudessa.

Koska näille perheille kotihoidon tukea on maksettu vuoden aikana keskimäärin alle puoli vuotta, on kotihoidon tuella keskimäärin kuukaudessa olevien lasten määrä pienempi kuin lasten määrä vuoden aikana. Tarkastellulla ryhmällä oli kotihoidon tuella olevia lapsia noin 1200 keskimäärin kuukaudessa.

Vuoden 2024 tietojen perusteella edellä kuvatut perheet asuvat pääasiassa pääkaupunkiseudulla ja suurimmissa kaupungeissa. Puolet perheistä asui Helsingissä, Espoossa tai Vantaalla. Suurimmassa osassa kuntia saajia oli vain muutamia. Kyseisissä perheissä kotihoidon tukea on maksettu keskimäärin noin 1200 lapsesta kuukaudessa vuonna 2024. Saajat ja lapset on esitetty kunnittain taulukossa 1.

Taulukko 1. Kotihoidon tuen saajaperheet ja lapset kunnittain vuonna 2024. Taulukossa esitetään tilanteet, joissa saaja tai saajan puoliso oli muuttanut EU:n tai Euroopan talousalueen ja Sveitsin ulkopuolelta ja asunut Suomessa alle kolme vuotta. Taulukossa kotikunta Ulkomaat

¹¹ Miettinen Anneli & Saarikallio-Torp Miia (2023): Äitien kotihoidon tukijaksot lyhentyneet – väestöryhmittäiset erot yhä suuria; YHTEISKUNTAPOLITIIKKA 88 (2023):2

¹² Esim. Sarvimäki, M. & Hämäläinen, K. (2016), Integrating Immigrants: The Impact of Restructuring Active Labor Market Programs, *Journal of Labor Economics*, 34(2): 479–508 ja Pesola, H. & Sarvimäki, M. (2024), Intergenerational Spillovers of Integration Policies: Evidence from Finland's Integration Plans, *Review of Economics and Statistics*.

koskee tilapäisesti ulkomailla oleskelevia sekä Suomessa ilman kotikuntaa oleskelevia. Sama henkilö voi kuulua useaan kuntaan vuoden aikana.

Kunta	Saajat vuoden aikana	Lapset vuoden aikana	Lapset keskimäärin kuukaudessa
Helsinki	637	709	279
Espoo	437	471	188
Vantaa	357	391	154
Tampere	160	172	59
Turku	158	178	65
Oulu	75	87	30
Lahti	59	62	25
Jyväskylä	44	46	17
Vaasa	39	47	17
Kuopio	38	42	16
Kerava	37	41	14
Pori	31	39	16
Hämeenlinna	29	33	12
Joensuu	28	30	11
Ulkomaat	23	26	10
Järvenpää	22	23	10
Lappeenranta	22	24	11
Seinäjoki	20	20	7
Muut kunnat (152 kuntaa)	628	694	268
Yhteensä	2 750	3 029	1 207

Kansaneläkelaitoksen tietojen mukaan edellä kuvattuun joukkoon kuuluvia kotihoidon tuen saajia oli muuttanut 93 eri maasta. Eniten saajia oli muuttanut Ukrainasta. Suurimmasta osasta maita on muuttanut vain muutamia henkilöitä, joille kotihoidon tukea maksettiin. Saajat on esitetty lähtömaittain taulukossa 2. Taulukossa olevat kotihoidon tuen saajat, joiden lähtömaa on Suomi, kuvaa niitä tilanteita, joissa kotihoidon tuen saaja ei ole asunut ulkomailla, mutta jonka puoliso on muuttanut EU:n tai Euroopan talousalueen ja Sveitsin ulkopuolelta ja asunut Suomessa alle kolme vuotta.

Taulukko 2. Kotihoidon tuen saajat lähtömaittain niissä perheissä, joissa tuen saaja tai tuen saajan puoliso on muuttanut EU:n tai Euroopan talousalueen ja Sveitsin ulkopuolelta ja asunut Suomessa alle kolme vuotta vuonna 2024.

Lähtömaa	Kotihoidon tuen saajat vuoden aikana	Lapset
Ukraina	386	414
Suomi	223	261
Irak	192	202
Intia	166	177
Venäjä	154	171
Turkki	142	164
Pakistan	140	158
Bangladesh	139	147
Afganistan	111	122
Somalia	85	96
Sri Lanka	81	97
Iran	77	82
Filippiinit	68	76
Nigeria	48	53
Nepal	41	41
Syyria	39	44
Kiina	39	40
Kenia	33	41
Etiopia	33	42
Egypti	32	35
Vietnam	31	33
Muut maat, 73 kpl (1-29 saapunutta)	490	548
Yhteensä	2750	3029

Edellä kuvatusta joukosta hoitolisää sai vuonna 2024 noin 1600 perhettä, eli noin 57 prosenttia saajista. Kaikkien kotihoidon tuen saajien joukossa hoitolisän saajien osuus oli vuonna 2024 noin 36 prosenttia, mistä voidaan päätellä, että perheet, joissa vähintään toinen vanhemmista oli asunut Suomessa alle kolme vuotta, ovat keskimäärin pienempituloisia. Noin 30 prosenttia sai toimeentulotukea yhtä aikaa kotihoidon tuen kanssa.

Kuukausittain kotihoidon tukea maksettiin vuonna 2024 noin 1100:sta alle kolmevuotiaasta lapsesta, jotka kuuluvat edellä kuvattuihin perheisiin. Näistä lapsista alle kaksivuotiaita oli noin 81 prosenttia. Kaksi vuotta täyttäneitä, mutta alle kolmevuotiaita oli noin 19 prosenttia. Edellä kuvatuissa perheissä yli kolmevuotiaita lapsia, joista maksettiin kotihoidon tukea, oli keskimäärin muutamia kymmeniä kuukaudessa.

Taulukko 3. Alle kolmevuotiaat lapset, joista vuonna 2024 maksettiin kotihoidon tukea perheelle, jossa vähintään toinen huoltajista oli asunut Suomessa alle kolme vuotta. Taulukossa esitetään lapset ikäryhmittäin. Esitetty lukumäärä on lasten keskimääräinen määrä kotihoidon tuella kuukaudessa.

Lapsen ikä	Lapsia keskimäärin kuukaudessa
Alle 9 kuukautta	24
9–12 kuukautta	276
13–18 kuukautta	416
19–24 kuukautta	219
25–30 kuukautta	127
31–36 kuukautta	81

2.4 Varhaiskasvatus

Kotihoidon tuen vaikutusten arvioinnissa on alettu kiinnittää huomioita työllisyysnäkökohtien rinnalla myös lapsen varhaiskasvatukseen liittyviin näkökohtiin. Näkökulma on noussut korostuneesti esille maahanmuuttajaperheiden kotihoidon tuen käytön kohdalla, sillä etenkin maahanmuuttajaperheiden lasten on katsottu hyötyvän varhaiskasvatuksesta erityisesti kielen oppimisen kannalta.

Laadukkaalla varhaiskasvatuksella voidaan vaikuttaa lapsen kognitiivisiin, sosiaalisiin ja sosio-emotionaalisiin taitoihin sekä kielenkehitykseen. Varhaiskasvatus hyödyttää pidemmällä aikavälillä erityisesti heikommista sosioekonomisista taustoista tulevia lapsia. Alle kolmevuotiaat lapset ovat kehityopsykologisesti tärkeässä ikävaiheessa: tällöin kehittyvät erityisesti muun muassa kielelliset taidot, perusturvallisuus ja oppimisen edellytykset. Pienen lapsen kehityksessä eri osa-alueet liittyvät osin toisiinsa. Kehitys on kokonaisvaltaista ja nopeaa. Esimerkiksi kyky inhibitioon, jolla tarkoitetaan käyttäytymisen ja reaktioiden säätelyä, liittyy olennaisesti lapsen kognitiiviseen kehitykseen, ja sen kehittyminen on voimakasta pienillä lapsilla. Itsesäätelyn kehittymistä ohjaa myös lapsen kielellinen kehitys, jonka merkitys vahvistuu puheen kehityksen myötä. Varhaiskasvatuksessa on mahdollisuus myös tunnistaa lapsen tuen tarpeita ja tukea pienten lasten kasvua ja kehitystä huomioimalla kunkin lapsen yksilölliset tarpeet. Esimerkiksi kielenkehityksen tai sosio-emotionaaliset vaikeudet voidaan tunnistaa jo lapsen toisen ikävuoden lopulla.

Varhaiskasvatuksen rooli lapsen kaksikielisyyden ja kulttuuri-identiteetin kehittymiselle sekä kotoutumisen tukemiselle on merkittävä. Laadukas varhaiskasvatus tukee myös lapsen myöhempää koulunkäyntiä. Pienten lasten liittyminen suomalaiseen yhteiskuntaan tapahtuu luontevasti osana varhaiskasvatusta, jonka yhtenä tavoitteena on lisätä lasten toimijuutta ja osallisuutta. Myös kielellisten taitojen kehittyminen ja vuorovaikutussuhteet tukevat yhteiskuntaan kiinnittymisessä. Varhaiskasvatus tukee myös lapsen perheen kotoutumista muodostaessaan paikan sosiaalisille suhteille, mahdollisuuksille päästä osaksi sosiaalisia verkostoja sekä toimimalla tarvittaessa linkkeinä muihin lapsi- ja perhepalveluihin.

Opetushallinnon tilastopalvelun mukaan vuonna 2023 varhaiskasvatukseen osallistui yhteensä 233 832 lasta. Näistä 202 764 lapsella äidinkielenä oli suomi, ruotsi tai saame. Muu kuin kotimainen kieli oli äidinkielenä 31 074 lapsella. Alle kolmevuotiaista kotimaisia kieliä

äidinkielenään puhuvista lapsista hiukan suurempi osa osallistuu varhaiskasvatukseen kuin muita kieliä äidinkielenään puhuvia lapsia. Yksivuotiaista kotimaisia kieliä äidinkielenään puhuvista varhaiskasvatukseen osallistuu noin 45 prosenttia ja kaksivuotiaista 78 prosenttia, kun taas muita kieliä äidinkielenään puhuvista yksivuotiaista varhaiskasvatukseen osallistuu 36 prosenttia ja kaksivuotiaista 70 prosenttia.

Yksityinen varhaiskasvatus muuttui ilmoitusmenettelystä luvanvaraiseksi toiminnaksi 1.1.2023 alkaen. Varhaiskasvatuslain 44 §:n mukaan varhaiskasvatusta järjestävällä tai tuottavalla yksityisellä palvelujentuottajalla on ennen toiminnan aloittamista oltava lupa harjoittaa päiväkotitoimintaa. Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan yksityisessä varhaiskasvatuksessa palataan ilmoitusmenettelyyn, jotta kevennetään palveluiden järjestäjien hallinnollista työtä. Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta (HE 55/2025 vp), jossa ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuslakia siten, että siinä säädettäisiin yksityisen päiväkotitoiminnan rekisteröintimenettelystä, nykyisen yksityisten palveluntuottajien lupamenettelyn sijasta. Yksityistä perhepäivähoitoa koskevaan sääntelyyn ei ehdoteta muutoksia. Luvan sijasta yksityisen päiväkotitoiminnan harjoittaminen edellyttäisi, että palveluntuottaja ja sen toimipaikat olisi rekisteröity palveluntuottajien rekisteriin. Rekisteröinnin edellytyksenä olisi, että palveluntuottaja ja toimipaikat täyttäisivät niille säädetyt taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset. Rekisteröintiprosessi pysyisi soveltuvin osin samana kuin lupamenettelyssä. Esityksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti keventää palveluntuottajien hallinnollista työtä sekä pienentää toimijoiden liiketoiminnan taloudellista riskiä. Esityksen mukaan päiväkotitoiminnan aloitusta aikaistettaisiin siten, että toimitiloihin tehdyn tarkastuksen jälkeen toiminnan voisi aloittaa ennen rekisteröintipäätöstä. Tällä nopeutettaisiin ja sujuvoitettaisiin toiminnan aloittamista. Muutokset on ehdotettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

2.5 Kotoutumista edistävät palvelut, työllisyyspalvelut ja toimeentulo palveluihin osallistumisen aikana

2.5.1 Kotoutumispalvelut

Kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (681/2023, jäljempänä kotoutumislaki) säädetään kohderyhmistä, joille kunnan on laadittava osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja sen pohjalta kotoutumissuunnitelma, jos sille on tarvetta. Kotoutuja-asiakkaalla tarkoitetaan maahanmuuttajaa, jolla on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma. Kotoutumissuunnitelman perusteella kotoutuja-asiakas osallistuu esimerkiksi suomen tai ruotsin kielen opintoihin (kuten kotoutumiskoulutus), yhteiskuntatietoutta lisääviin palveluihin (kuten monikielinen yhteiskuntaorientaatio) sekä muihin kotoutuja-asiakkaan kotoutumista ja työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin. Nämä palvelut muodostavat kunnan kotoutumisohjelman.

Vuoden 2025 alusta voimaan tullessa kotoutumislaisia näitä kohderyhmiä laajennettiin verrattuna edeltäneeseen, kumotun lain aikaiseen sääntelyyn. Kotoutumislain mukaan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi on laadittava maahanmuuttajalle, jolla on kulunut enintään kolme vuotta ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä, jos hän on työtön työnhakija, pakolaistaustainen, alaikäinen ilman huoltajaa maahan tullut lapsi tai nuori taikka ihmiskaupan uhri, tai mikäli hän saa lasten kotihoidon tukea tai muuten kuin tilapäisesti toimeentulotukea. Lisäksi arviointi on laadittava edellä mainitun aikarajan sisällä maahantulosta maahanmuuttajalle, joka pyytää arviointia ja arvioidaan sitä tarvitsevan. Kansaneläkelaitoksella on 1.1.2025 lukien ollut velvollisuus luovuttaa tieto kohderyhmään kuuluvista kotihoidon tukea saavista maahanmuuttajista kunnalle, jotta kunta tavoittaisi kotihoidon tukea saavat henkilöt edellä mainittuun arviointiin ja kotoutumista edistäviin palveluihin. Myös muiden kohderyhmien tavoittamiseksi säädettiin uusia tiedonsaantioikeuksia esimerkiksi Maahanmuuttovirastolta kunnalle.

Kun maahanmuuttaja on työnhakijana, vastaa osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sekä kotoutumissuunnitelman laadinnasta sekä edellä mainitun kotoutumisohjelman mukaisten palveluiden järjestämisestä kunnan työvoimaviranomainen. Suurin osa kotoutumispalveluiden asiakkaista on työnhakijoita.¹³ Tällöin kotoutumissuunnitelma on työllistymissuunnitelman korvaava suunnitelma. Työnhakijana olevan kotoutuja-asiakkaan palveluista, oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään kotoutumislain lisäksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa (380/2023). Heitä koskee esimerkiksi mainitussa laissa säädetty työnhakuvelvollisuus ja he voivat olla oikeutettuja työttömyysetuuksiin, kuten työmarkkinatukeen. Työvoimapolitiittisesti moitittava menettely, kuten kotoutumissuunnitelman noudattamatta jättäminen, voi johtaa etuuden menetykseen.

Kotoutumissuunnitelman kesto on yksilöllinen. Ensimmäinen kotoutumissuunnitelma voidaan laatia enintään vuoden ajaksi ja yhteensä kotoutumissuunnitelman enimmäiskesto on enintään kaksi vuotta. Lisäksi eräiden laissa säädettyjen pidennysperusteiden vuoksi kotoutumissuunnitelman kesto voidaan pidentää. Esimerkiksi vanhempainvapaan taikka sairauden tai vamman ajalta tilapäisesti keskeytyneen kotoutumissuunnitelman kesto voidaan pidentää syyn kestoja vastaavan ajan verran. Lisäksi kotoutumissuunnitelman enimmäiskesto voidaan pidentää enintään kahdella vuodella, jos se on perusteltua kotoutuja-asiakkaan vähäisen koulutustaustan tai monialaisten palveluiden tarpeen vuoksi ja jos tarvitaan erityisiä toimenpiteitä, joilla tuetaan kotoutuja-asiakkaan kotoutumista ja työllistymistä. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidon tai aikuisten perusopetuksen tarvetta. Vuoden 2025 alusta voimaan tulleeseen kotoutumislakiin säädettiin uusi pidennysperuste, jonka mukaan kotoutumissuunnitelman kesto voidaan pidentää, mikäli kahden vuoden enimmäiskesto on kulunut maahanmuuttajan saadessa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa tarkoitettua lapsen kotihoidon tukea ja osallistuessa osa-aikaisesti kotoutumissuunnitelmaan. Pidennysperusteen tavoitteena on kannustaa maahanmuuttajavanhempia, erityisesti äitejä, osallistumaan edes osa-aikaisesti kotoutumista edistäviin palveluihin maahanmuuton alkuvaiheessa. Kuntien on järjestettävä kyseiselle kohderyhmälle soveltuvia palveluita, esimerkiksi suomen tai ruotsin kielen opintoja osa-aikaisesti yhdistettynä lastenhoitoon.

Keskeisiä palveluita kotoutumissuunnitelmassa ovat monikielinen yhteiskuntaorientaatio sekä kotoutumiskoulutus. Yhteiskuntaorientaatio sisältää tietoa Suomessa asumisesta, elämisestä ja työskentelemisestä, suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Se järjestetään mahdollisuuksien mukaan kotoutuja-asiakkaiden äidinkiellillä tai muutoin hyvin osaamillaan kielillä. Kotoutumiskoulutuksena järjestetään suomen tai ruotsin kielen opetusta, sekä ammatillisten tai muiden työelämässä tarvittavien valmiuksien opetusta, uraohjausta tai ammatillista suunnittelua ja ohjausta jatko-opintoihin, työllistymistä edistäviin palveluihin tai työmarkkinoille, ja muuta opetusta, joka edistää yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja arjen kansalaistaitoihin liittyviä valmiuksia. Kotoutumiskoulutuksen kielellisenä tavoitteena on, että kotoutuja-asiakas saavuttaa suomen tai ruotsin kielessä toimivan peruskielitaidon ja sen päätteeksi järjestetään suomen tai ruotsin kielitaidon päättötestaus. Kotoutumiskoulutus sisältää myös työssäoppimisjakson. Kotoutuja-asiakas voi tarvita myös luku- ja kirjoitustaidon opetusta tai aikuisten perusopetusta, mikäli hänellä on matala koulutustausta.

Edellä mainittujen palveluiden lisäksi työnhakijana olevan kotoutuja-asiakkaan omaehtoisia opintoja voidaan tukea työttömyysetuudella, mikäli kotoutumislain 28–30 §:ssä säädetty edellytykset täyttyvät. Omaehtoinen opiskelu on koulutusta, johon maahanmuuttaja hakeutuu itse

¹³ Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 208/2022 vp) arvioitiin, että kotoutuja-asiakkaista noin 8000 olisi työnhakijoita ja noin 2000 työvoiman ulkopuolella olevia.

tai johon kunnan työvoimaviranomainen hänet ohjaa. Se voi olla esimerkiksi vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämää koulutusta, aikuisten perusopetusta, ammatillista koulutusta tai lukiossa tapahtuvaa opiskelua, mutta myös kolmannen sektorin toimesta järjestettävää koulutusta. Opintojen tulee koostua suomen tai ruotsin kielen opiskelusta taikka tapahtua pääasiassa suomen tai ruotsin kielellä.

Oikeus kotoutumissuunnitelman ajalta maksettavaan työttömyysetuuteen määräytyy työttömyysturvalain (1290/2002) mukaisesti ja oikeus toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaisesti.

2.5.2 Työttömyysetuudet

Työttömän työnhakijan perustoimeentulo työttömyyden aikana turvataan työttömyysturvalain mukaisesti työttömyyspäivärahalla ja työmarkkinatuella. Oikeus työttömyysturvalain mukaisiin etuuksiin on Suomessa asuvalla työttömällä työnhakijalla.

Ratkaistaessa henkilön oikeutta työttömyysetuuteen henkilöä pidetään Suomessa asuvana, jos hän asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (16/2019) 5, 6 tai 10 §:n mukaisesti asuu Suomessa. Mainitun lain mukaan Suomessa vakinaisesti asuvana pidetään henkilöä, jolla on Suomessa varsinainen asunto ja koti, ja joka jatkuvasti pääasiallisesti oleskelee täällä. Henkilöä pidetään edelleen Suomessa asuvana, jos hän asuu vakinaisesti Suomessa, mutta oleskelee tilapäisesti ulkomailla enintään kuuden kuukauden ajan. Muissa kuin työskentelytilanteissa Suomeen muuttavan henkilön oikeus asumisperusteisiin sosiaaliturvatuksiin ratkaistaan arvioimalla hänen asumistaan olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen.

EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta Suomeen muuttavan muun henkilön kuin työntekijän tai yrittäjän asumista Suomessa arvioidaan ensisijaisesti sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 ja kyseisen asetuksen täytäntöönpanomenettelystä annetun asetuksessa (EY) N:o 987/2009 mukaisesti. Muusta kuin EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta Suomeen muuttavan henkilön Suomessa asumista arvioidaan ottaen huomioon se, mitä kotikuntalain 4 §:ssä säädetään ulkomailta tulleen henkilön kotikunnan ja asuinpaikan määräytymisestä.

2.5.3 Työttömyyspäiväraha

Työttömyyspäivärahaa maksetaan vakiintuneesti työmarkkinoilla olleelle ja palkkatyöstä, yrittäjätoiminnasta tai siihen rinnastettavasta omasta työstä toimeentulon saaneelle työnhakijalle. Työttömyyspäiväraha maksetaan työttömyyskassalaissa tarkoitetussa työttömyyskassassa vakuutettuina oleville ansiopäivärahana ja muille Kansaneläkelaitoksen maksamana peruspäivärahana.

Työttömyyspäivärahaan on oikeus työttömällä, joka on täyttänyt työssäoloehdon. Työssäoloehdon tarkoituksena on osoittaa, että henkilö on ollut edellä todetulla tavalla vakiintuneesti työmarkkinoilla ja saanut ansiotyöstä toimeentulonsa.

Ansiopäivärahaan on oikeus palkansaajakassan jäsenellä, joka on ollut vakuutettuna vähintään 12 edellistä kuukautta ja joka kalenterikuukausina, joina on ollut vakuutettuna, on täyttänyt työssäoloehdon. Ansiopäivärahaan on oikeus myös yrittäjäkassan jäsenellä, joka on ollut vakuutettuna vähintään 15 edellistä kuukautta ja joka vakuutettuna ollessaan on täyttänyt yrittäjän työssäoloehdon.

Työttömyyspäivärahaa maksetaan yhteensä enintään 300 työttömyyspäivältä henkilölle, joka on ollut työssä yhteensä enintään kolme vuotta ja 400 työttömyyspäivältä henkilölle, joka on ollut työssä yhteensä yli kolme vuotta. Jos henkilön työssäoloehto on täyttynyt hänen täytettyään 58 vuotta ja hänellä on työssäoloehdon täyttyessä työssäoloaikaa vähintään viisi vuotta viimeisen 20 vuoden aikana, työttömyyspäivärahaa maksetaan yhteensä enintään 500 työttömyyspäivältä.

Peruspäivärahan suuruus on 37,21 euroa päivässä ja noin 800 euroa kuukaudessa (vuoden 2025 tasossa). Ansiopäiväraha muodostuu peruspäivärahan suuruudesta perusosasta ja ansio-osasta. Mikäli henkilö työskentelee satunnaisesti tai osa-aikaisesti työttömyyden aikana, työn perusteella saatu ansiotulo otetaan sovitellun työttömyysetuuden määrässä huomioon.

2.5.4 Työmarkkinatuki

Työmarkkinatukea maksetaan tuen tarpeessa olevalle henkilölle, joka ei täytä työssäoloehtoa tai jonka oikeus työttömyyspäivärahaan on päättynyt työttömyyspäivärahan enimmäisajan täytymisen vuoksi. Työmarkkinatukea ei makseta henkilölle, jolla on oikeus ansiotyöhön tilapäisen oleskeluluvan perusteella. Työmarkkinatuen maksaa Kansaneläkelaitos.

Työmarkkinatuki ei perustu työskentelyyn, vaan se on työttömän vähimmäistoimeentulon turvaamiseksi sosiaalisin perustein suoritettava syyperusteinen tuki, joka on kestoaltaan rajoittamaton.

Täysi työmarkkinatuki on 37,21 euroa päivässä ja noin 800 euroa kuukaudessa (vuoden 2025 tasossa). Työn perusteella saatu ansiotulo otetaan sovitellun työttömyysetuuden määrässä huomioon.

Työmarkkinatuen rahoitusvastuu jakautuu valtion ja kuntien välille. Kotoutumislain soveltamisalaan kuuluville henkilöille maksettu työmarkkinatuki rahoitetaan valtion varoista ensimmäisestä kotikuntamerkinnästä lukien joko yhden tai kolmen vuoden ajalta henkilöryhmän mukaan. Kyseiseen ryhmään kuuluvia henkilöitä ovat sellaiset, joilla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa Suomessa, oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti ulkomaalaislain mukaisesti, Pohjoismaan kansalaiseen, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity siten kuin Pohjoismaiden välillä väestön rekisteröinnistä on sovittu. Kolmen vuoden ajalta ensimmäisestä kotikuntamerkinnästä lukien valtio rahoittaa työmarkkinatuen esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavien ja heidän perheenjäsentensä osalta. Muiden kuin edellä mainittujen, mutta kotoutumisen edistämiseksi annetun lain soveltamisalaan kuuluvien osalta valtio rahoittaa työmarkkinatuen yhden vuoden ajalta ensimmäisestä kotikuntamerkinnästä. Valtion täysimääräisen rahoitusvastuun ajalta henkilöille maksettua työttömyysetuutta ei myöskään lasketa mukaan työttömyysetuuspäiviin.

2.5.5 Valmisteilla olevat työttömyysturvaa koskevat muutokset

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi (HE 112/2025 vp) syysistuntokaudella 2025. Yleistukilainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen mukaan työttömyysturvalaista kumottaisiin peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea koskeva sääntely. Työttömän työnhakijan työttömyyden aikaista perustoimeentuloa turvattaisiin uudella yleistuella, jota koskeva lainsäädäntö tulisi voimaan 1.5.2026.

Hallitus on antanut eduskunnalle syysistuntokaudella 2025 myös esityksen työnhakijan palveluprosessin ja työnvälityspalveluiden kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2025 vp). Hallituksen esityksen mukaan työnhakua ja työllistymistä tukeviin palveluihin liittyviä

työttömyysturvaseuraamuksia muutettaisiin. Jatkossa ensimmäisestä laiminlyönnistä asetettaisiin seitsemän kalenteripäivää kestävä korvaukseton määräaika. Laiminlyöntien toistuessi työnhakija menettäisi oikeutensa työttömyysetuuteen toistaiseksi.

2.5.6 Toimeentulotuki

Toimeentulotuki on perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen etuus, joka turvaa jokaisen oikeutta ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Kyseessä on viimesijainen tukimuoto, jossa avun saamisen edellytykset selvitetään yksilökohtaisella tarveharkinnalla. Kyseessä on perhekohtainen tukimuoto, joka on tarkoitettu tilanteisiin, joissa henkilö tai perhe ei jostain syystä selviä sen hetkellisistä välttämättömistä menoistaan. Tästä syystä tuki myönnetään lyhyelle ajalle, eli pääsäännön mukaan vain kuukaudeksi kerrallaan.

Viimesijaisen toimeentulotuen tehtävä suhteessa muuhun toimeentuloturvaan on toimia muun järjestelmän ja erityistilanteiden tilapäisenä täydentäjänä. Toimeentulotukea voidaan myöntää kiireellisiin tuen tarpeisiin, elämän muutosvaiheisiin tai yllättäviin poikkeuksellisiin menoihin. Joissain tilanteissa toimeentulotuen tarve voi jatkua pidempään monimutkaisen henkilökohtaisen tilanteen johdosta, kun muut etuudet eivät tarjoa riittävää turvaa.

Toimeentulotuki koostuu Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemasta perustoimeentulotuesta sekä hyvinvointialueen sosiaalihuollon vastuulle kuuluvasta täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta. Perustoimeentulotuen rahoituksesta vastaavat valtio ja kunnat puoliksi. Hyvinvointialueiden vastuulla olevien tuen osien rahoitus tapahtuu hyvinvointialueiden yleiskatteellisen rahoituksen kautta.

Toimeentulotukilain mukaan jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan sekä, siinä laajuudessa kuin avioliittolaissa, lapsen elatuksesta annetussa laissa ja muussa laissa säädetään, puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja ottolastensa elatuksesta. Toimeentulotukea hakeva 17–64-vuotias henkilö on velvollinen ilmoittautumaan työnhakijaksi, ellei hän: 1) ole työssä palkansaajana tai yrittäjänä; 2) opiskele päätoimisesti; 3) ole työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 1 momentissa tai 4 §:n 1–6 kohdassa tarkoitettu henkilö; 4) ole laitoshoidon tai lääkärin toteaman sairauden vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä; tai 5) ole muun edellä mainittuihin verrattavan hyväksyttävän syyn vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä. Jos toimeentulotuen hakija ei ilmoittaudu työnhakijaksi työvoimaviranomaiseen, toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan alentaa.

Toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa toimeentulolaissa mainituista syistä. Tällaisia syitä ovat esimerkiksi, jos henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt yksilöidysti ja todisteellisesti tarjotusta työstä tai työvoimapalvelupalvelusta, joka kohtuullisen pitkän ajan turvaisi hänen toimeentulonsa, tai on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai julkista työvoimapalvelua ole voitu hänelle tarjota. Kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettun maahanmuuttajan perusosaa voidaan alentaa, jos hän on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt kotoutumissuunnitelman laatimisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovituihin, työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin taikka jos hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei kotoutumissuunnitelmaa ole voitu laatia.

Perusosaa voidaan alentaa ensin enintään 20 prosenttia. Jos henkilö sen jälkeen, kun perusosan suuruutta on jo alennettu, menettelee edelleen mainituilla tavoin ja kieltäytyy ilman perusteltua syytä osallistumasta sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukaiseen palvelutarpeen arvioon, johon Kansaneläkelaitoksen tulee hakija ohjata perusosan alentamista harkittaessa, perusosaa voidaan alentaa enintään 40 prosentilla. Perusosan alentaminen voidaan tehdä kuitenkin vain, jos

alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Alentaminen voi olla kestoltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien.

2.5.7 Valmisteilla oleva toimeentulotuen kokonaisuudistus

Hallitus on antanut eduskunnalle syysistuntokaudella 2025 esityksen toimeentulotuen kokonaisuudistukseksi (HE 116/2025 vp). Uudistuksen tavoitteena on vahvistaa toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena tukimuotona. Esityksellä tavoitellaan myös toimeentulotukimenojen kasvun hillintää. Esityksessä tiivistettäisiin velvollisuutta hakea ensisijaisia etuuksia ja ilmoittautua työttömäksi kokoaikatyön hakijaksi työvoimaviranomaiseen. Tilanteita, joissa toimeentulotuen perusosan alentaminen olisi mahdollista, lisättäisiin. Perusosan alentamisprosentteiksi ehdotetaan 20, 40 ja 50. Perustoimeentulotuen tasoa leikattaisiin yli 18-vuotiaiden henkilöryhmien osalta 2–3 prosentilla. Lasten perusosia ei kuitenkaan leikattaisi.

2.5.8 Asumistuki

Yleisestä asumistuesta annetussa laissa (938/2014) säädetään ruokakunnan oikeudesta asumistukeen. Asumistuki myönnetään ruokakunnalle yhteisesti, ja siihen vaikuttavat koko ruokakunnan yhteenlasketut tulot ja omaisuus.

Asumistuen suuruus määräytyy ruokakuntaan kuuluvien henkilöiden lukumäärän, asumistuessa huomioitavien asumismenojen sekä ruokakunnan jäsenten tulojen ja omaisuuden perusteella. Asumistukea laskettaessa kuukausitulona otetaan huomioon ruokakunnan jäsenen jatkuvat tai vuosittain toistuvasti saamat bruttotulot. Tuloina ei oteta huomioon laissa säädettyjä etuoikeutettuja tuloja eikä perintöä, lahjaa, satunnaista myyntivoittoa tai niihin verrattavia satunnaisia tuloja eikä lasten tuloja. Asumistukea laskettaessa tulona huomioidaan esimerkiksi ruokakunnan jäsenen työttömyysetuus ja lasten kotihoidon tuki.

2.6 EU-lainsäädäntö

EU-maiden välillä liikkuvien henkilöiden sosiaaliturvaoikeuksien yhteensovittamisesta säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta (jäljempänä sosiaaliturva-asetus) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 987/2009 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen täytäntöönpanomenettelystä. Jäsenvaltiolla on toimivalta määrittää sosiaaliturvajärjestelmiensä sisältö, ja sosiaaliturva-asetuksen tarkoituksena on ainoastaan näiden kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen. Kunkin jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan vapaasti vahvistaa muun muassa edellytykset, joiden täytyessä oikeus etuuksiin syntyy. Jäsenvaltioiden on kuitenkin tätä toimivaltaa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta ja erityisesti niitä perustamissopimusten määräyksiä, jotka koskevat jokaiselle unionin kansalaiselle tunnustettua vapautta liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Tavoitteena on, ettei henkilö menettäisi sosiaaliturvaoikeuksiaan siitä syystä, että hän on käyttänyt EU:n perustamissopimusten turvaamaa liikkumisvapautta. Tarkoituksena on myös toisaalta sovittaa eri maista saatavat etuudet yhteen siten, että niitä ei perusteettomasti maksettaisi päällekkäin. Sosiaaliturva-asetukset koskevat jäsenvaltiosta toiseen liikkuvien jäsenvaltion kansalaisuutta olevien työntekijöiden, itsenäisten ammatinharjoittajien ja muiden henkilöiden sosiaaliturvaa.

Sosiaaliturvan yhteensovittamisen periaatteita ovat yhdenvertainen kohtelu, yhden jäsenvaltion lainsäädännön alaisuuteen kuuluminen, vakuutus-, työskentely- ja asumiskausien yhteen laskeminen sekä etuuksien maastavienti. Kausien yhteenlaskemisperiaatteen mukaan toisen jäsenvaltion lainsäädännön nojalla täyttyneet vakuutus-, työskentely-, itsenäisen

ammattinharjoittamisen tai asumiskaudet lasketaan yhteen toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännön nojalla täyttyneiden kausien kanssa. Toisen jäsenvaltion lainsäädännön perusteella täyttyneet kaudet on näin ollen otettava huomioon ja laskettava yhteen etuutta koskevan oikeuden saamiseksi myönnettäessä etuuksia sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan kuuluville eri henkilöryhmille.

EU-tuomioistuimien on asiassa C-333/00 *Maaheimo* todennut, että Suomen lasten kotihoidon tuki on EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamislainsäädännössä tarkoitettu perhe-etuus ja lainsäädäntöä on tulkittava siten, että lapsen tosiasiallista asumista koskevan vaatimuksen katsotaan täyttyvän, mikäli lapsi asuu jonkin jäsenvaltion alueella. Kotihoidon tuen hoitorahaa ja hoitolisää voidaan näin ollen maksaa sosiaaliturva-asetuksen soveltamistilanteissa vanhemman työskentelyn perusteella toisessa EU-lainsäädäntöä soveltavassa maassa asuvasta lapsesta.

Euroopan unionin sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan myös Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen perusteella suhteessa Norjaan, Islantiin ja Liechtensteiniin ja niiden kansalaisiin. Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Sveitsin valaliiton välillä henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyn sopimuksen perusteella kyseistä lainsäädäntöä sovelletaan suhteessa Sveitsiin ja Sveitsin kansalaisiin. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1231/2010 on ulotettu EU:n sosiaaliturva-asetusten henkilöllistä soveltamisalaa koskemaan myös kolmansien maiden, eli EU-maiden ulkopuolella olevien valtioiden, kansalaisia, heidän perheenjäseniänsä ja edunsaajia, joita EU:n sosiaaliturva-asetukset eivät heidän kansalaisuutensa vuoksi koske.

Niin sanotut maahanmuuttodirektiivit koskevat EU:n ulkopuolelta Suomeen työhön tulevia kolmansien valtioiden kansalaisia. Maahanmuuttodirektiiveissä säädetään EU:ssa yhteisistä vähimmäisedellytyksistä yhdenvertaiseen kohteluun muun muassa sosiaaliturvaoikeuksien kannalta liikkuttaessa kolmansista valtioista EU:n alueelle. Oikeus yhdenvertaiseen kohteluun koskee direktiivien tarkoittamia työntekijöitä ja osittain myös heidän perheenjäseniään. Maahanmuuttodirektiiveissä on osin jätetty jäsenvaltioille liikkumavaraa ja ennakoitu joitain poikkeuksia tasavertaiseen kohteluun sosiaaliturvan alalla. Osa EU:n maahanmuuttosäädöksistä on hiljattain uudistettu ja niiden kansallinen täytäntöönpano on vireillä.

Tässä tarkoitettuja maahanmuuttodirektiivejä ovat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2021/1883 kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten (jäljempänä erityisosaajadirektiivi) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/98/EU kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmälupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista (jäljempänä yhdistelmälupadirektiivi), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityötä varten 2014/36/EU (jäljempänä kausityöntekijädirektiivi), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä 2014/66/EU (jäljempänä ICT-direktiivi) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2016/801/EU tutkimusta, opiskelua, harjoittelua, vapaaehtoistyötä, oppilasvaihto-ohjelmaa tai koulutushanketta ja au pairina työskentelyä varten tapahtuvan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä (jäljempänä tutkijadirektiivi).

Erityisosaajadirektiivin tarkoituksena on helpottaa kolmansista maista tulevien korkean osaamistason työntekijöiden maahanpääsyä. Heille myönnettävällä sinisellä kortilla tarkoitetaan oleskelulupaa, joka oikeuttaa asumaan ja työskentelemään erityisosaajana jäsenvaltion alueella.

Direktiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan EU:n sinisen kortin haltijoita on kohdeltava yhdenvertaisesti EU:n sinisen kortin myöntäneen jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa asetuksen (EY) N:o 883/2004 3 artiklassa tarkoitetuilla sosiaaliturvan aloilla. Erityisosaajadirektiivi on toimeenpantu kansalliseen lainsäädäntöön 13.5.2024. EU:n sininen kortti myönnetään kahdeksi vuodeksi. Jos työsuhde on voimassa tätä lyhyemmän ajan, EU:n sininen kortti myönnetään työsuhteen voimassaoloajaksi lisättynä kolmella kuukaudella.

Yhdistelmälapadirektiivin tarkoituksena on yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa kolmansista maista tulevien kolmansien maiden kansalaisuutta olevien työntekijöiden maahanpääsyä koskevia menettelyjä. Lisäksi direktiivi turvaa suoraan kolmansista maista tulleille työntekijöille oleskelujäsenvaltion kansalaisten kanssa yhdenvertaisen kohtelun muun muassa työelämän, koulutuksen ja sosiaaliturvan osalta. Työntekijöillä direktiivissä tarkoitetaan niitä henkilöitä, joille on myönnetty pääsy jäsenvaltioon työntekoa varten sekä niitä, joille on myönnetty pääsy jäsenvaltioon muuta tarkoitusta kuin työntekoa varten, mutta jotka saavat työskennellä.

Yhdistelmälapadirektiivin 12 artiklan mukaan kolmansista maista tulleita työntekijöitä on kohdeltava yhdenvertaisesti oleskelujäsenvaltion kansalaisten kanssa asetuksessa (EY) N:o 883/2004 tarkoitetuilla sosiaaliturvan aloilla. Direktiivin 12 artiklan 2 kohdan b alakohdan perusteella jäsenvaltiot voivat kuitenkin rajoittaa yhdenvertaisen kohtelun perusteella myönnettyjä oikeuksia, mutta ne eivät saa rajoittaa niitä työsuhteessa olevien tai vähintään kuuden kuukauden ajan työsuhteessa olleiden ja työttömiksi työnhakijoiksi rekisteröityjen kolmansista maista tulleiden työntekijöiden osalta.

Lisäksi jäsenvaltio voi direktiivin 12 artiklan 2 kohdan b alakohdan toisen kappaleen mukaan päättää, ettei yhdenvertaista kohtelua sovelleta perhe-etuuksien osalta kolmannen maan kansalaisiin, joilla on lupa työskennellä enintään kuuden kuukauden ajan tai joille on myönnetty maahan pääsy opiskelua varten taikka joilla on lupa työskennellä viisumin perusteella. Direktiivin mahdollistamat rajoitukset etuuksien maksamisessa on otettu Suomessa käyttöön etuuslainsäädännössä.

Yhdistelmälapadirektiivi on uudistettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2024/1233 kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmälapaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista. Uudistettu yhdistelmälapadirektiivi on saatettava kansallisesti voimaan 21.5.2026 mennessä. Uudistetun yhdistelmälapadirektiivin sääntely sosiaaliturvan osalta vastaa pitkälti aiempaa sääntelyä.

Kausityöntekijädirektiiviä sovelletaan kolmansien maiden kansalaisiin, jotka asuvat EU-jäsenvaltioiden ulkopuolella ja jotka hakevat pääsyä jäsenvaltion alueelle työskennelläkseen kausityöntekijöinä. Direktiivin perusteella kolmansista maista tulevia kausityöntekijöitä on kohdeltava yhdenvertaisesti asetuksen (EY) N:o 883/2004 3 artiklassa tarkoitetuilla sosiaaliturvan aloilla. Kausityöntekijädirektiivissä on kuitenkin mahdollistettu poissuljenta yhdenvertaisesta kohtelusta perhe-etuuksien ja työttömyysturvan osalta. Direktiivin mahdollistamat etuuksien maksamisen rajoitukset on otettu Suomessa käyttöön etuuslainsäädännössä.

ICT-direktiivissä määritellään ehdot ja edellytykset, joita sovelletaan kolmansien maiden kansalaisiin ja heidän perheisiinsä, kun heidät on yrityksen toimesta lähetetty työskentelemään sen yhdessä tai useammassa toimipisteessä EU:n sisällä yli 90 päiväksi. Sitä ei sovelleta itsenäisiin ammatinharjoittajiin, opiskelijoihin ja työnvälitystoimistojen osoittamiin henkilöihin. Direktiivi edellyttää yhdenvertaista kohtelua asetuksen (EY) N:o 883/2004 3 artiklassa tarkoitetuilla sosiaaliturvan aloilla, mutta mahdollistaa poikkeuksen perhe-etuuksien osalta sisäisen siirron

saaneisiin työntekijöihin, joilla on lupa oleskella ja työjäsenvaltion alueella enintään yhdeksän kuukauden ajan. Jäsenvaltioiden välisen liikkuvuuden ollessa kyseessä, tulee kuitenkin sovellettavaksi edellä mainitut EU:n sosiaaliturva-asetukset. Direktiivin mahdollistamat etuuksien maksamisen rajoitukset on otettu Suomessa käyttöön etuuslainsäädännössä.

Tutkijadirektiivissä säädetään kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella. Direktiivin mukainen oikeus yhdenvertaiseen kohteluun EU:n kansalaisten kanssa perustuu pitkälti yhdistelmälapadirektiiviin. Yhdenvertaista kohtelua on mahdollista rajata siten, ettei perheetuuksia myönnetä tutkijoille, joille on myönnetty oleskelulupa oleskella kyseisen jäsenvaltion alueella enintään kuuden kuukauden ajan. Työsuhteessa olevat tutkijat ja opiskelijat ovat oikeutettuja yhdenvertaiseen kohteluun kuten työntekijät yhdistelmälapadirektiivin nojalla. Direktiivin mahdollistamat etuuksien maksamisen rajoitukset on otettu Suomessa käyttöön etuuslainsäädännössä.

Työperäistä maahanmuuttoa koskevien maahanmuuttodirektiivien lisäksi yhdenvertaisesta kohtelusta sosiaaliturvan alalla säädetään muun muassa kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2013/33/EU, joka on uudistettu direktiivillä (EU) 2024/1346 (jäljempänä uudistettu vastaanottodirektiivi). Uudistettu vastaanottodirektiivi määrittelee turvapaikanhakijoiden vastaanoton vähimmäisvaatimukset. Jäsenvaltioiden on muun muassa varmistettava, että hakijat pääsevät työmarkkinoille viimeistään kuuden kuukauden kuluttua kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämispäivästä. Työllisiä sekä henkilöitä, joilla on oikeus sosiaaliturvaetuuksiin aiemman työsuhteen perusteella, on kohdeltava yhdenvertaisesti sosiaaliturvalainsäädännössä. Direktiivissä säädetään mahdollisuudesta rajata yhdenvertaista kohtelua niiden etuuksien osalta, jotka ovat riippumattomia työskentelykausista tai maksuista. Uudistettu vastaanottodirektiivi on tuotava osaksi kansallista lainsäädäntöä 12.6.2026.

Yhdenvertaisesta kohtelusta säädetään lisäksi määritelmäasetuksessa (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2024/1347 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).

Määritelmäasetus määrittelee, kuka on pakolainen, mitä on täydentävä suojelu ja mitä oikeuksia pakolaïsilla tai suojelun tarpeessa olevilla on. Uuden määritelmäasetuksen mukaan kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä on sosiaaliturvan osalta kohdeltava yhdenvertaisesti kansainvälistä suojelua heille myöntäneen jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa. Asetuksessa määritellään sosiaaliturva (EY) N:o 883/2004 3 artiklan kautta ja sosiaalihuollolla tarkoitetaan etuuksia, joiden tavoitteena on henkilöiden perustarpeiden täyttäminen. Osa sosiaalihuolloksi asetuksessa määritellyistä etuuksista ovat Suomessa asumisperusteisia sosiaaliturvaetuuksia, kuten asuminen tuet. Tiettyjen kansallisessa lainsäädännössä määritettyjen sosiaalihuollon muotojen piiriin pääsyn edellytykseksi voidaan asettaa kansainvälistä suojelua saavan henkilön tosiasiallinen osallistuminen kotouttamistoimenpiteisiin, jos tällaisiin toimenpiteisiin osallistuminen on pakollista, edellyttäen, että ne ovat helposti saavutettavia ja maksuttomia. Määritelmäasetusta sovelletaan 1.7.2026 lukien.

Kolmansien valtioiden kansalaisten maahanmuuttoa sekä liikkumista koskeva EU-lainsäädäntö on moninaista ja yhdenvertaisesta kohtelusta sosiaaliturvan suhteen säädetään useassa eri instrumentissa. Jäsenvaltioiden mahdollisuudet poiketa yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta vaihtelevat säännöksittäin. Unionin oikeudesta ei kuitenkaan rajoiteta jäsenvaltioiden

toimivaltaa järjestää sosiaaliturvajärjestelmänsä, vaan tämä kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. Kunkin jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan vapaasti vahvistaa muun muassa edellytykset, joiden täytyessä oikeus etuuksiin syntyy. Tätä toimivaltaa käyttäessään jäsenvaltioiden on kuitenkin noudatettava unionin oikeutta.

Yleisesti yhdenvertaisen kohtelun säännöksen perusteella sosiaaliturvalainsäädäntöä sovellettaessa henkilöä on kohdeltava yhdenvertaisesti jäsenvaltion kansalaisten kanssa. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yhdenvertainen kohtelu käsittää myös välillisen syrjinnän kiellon. Sen mukaan toisen jäsenvaltion kansalaiselle ei ole sallittua asettaa sellaisia ehtoja, jotka hänen on tosiasiallisesti vaikeampi täyttää kuin kyseisessä jäsenmaassa työskentelevien tai asuvien henkilöiden. EU-tuomioistuin on katsonut vastaavasti maahanmuuttodirektiivejä koskevassa oikeuskäytännössään, että direktiiveihin kirjatulla yhdenvertaisen kohtelun periaatteella ei kielletä ainoastaan kansalaisuuteen perustuvaa ilmeistä syrjintää vaan myös kaikki peitellyn syrjinnän muodot, joissa tosiasiallisesti päädytään samaan lopputulokseen muita erotteluperusteita soveltamalla. Välillinen syrjintä on lähtökohtaisesti kiellettyä, jollei sitä voida objektiivisesti perustella. Jotta syrjintä olisi perusteltua, sen on oltava omiaan takaamaan oikeutetun tavoitteen toteuttamisen, eikä sillä saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

3 Tavoitteet

Esityksellä tavoitellaan hiljattain maahan tulleiden pienten lasten vanhempien nykyistä nopeampaa kotoutumista, kotimaisen kielen oppimista ja työllistymistä erityisesti kotoutumispalveluihin osallistumisen kautta. Lisäksi tavoitellaan lasten integroitumista ja kotimaisen kielen oppimista varhaiskasvatukseen osallistumisen kautta. Tavoitteena on, että vähemmän kuin kolme vuotta Suomessa asuneet pienten lasten vanhemmat valitsisivat lasten hoitomuodoksi nykyistä useammin varhaiskasvatukseen osallistumisen, ja että vanhemmat ohjautuisivat nykyistä enemmän kotoutumispalveluiden piiriin.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että kotihoidon tuen maksamisen edellytykseksi säädettäisiin kolmen vuoden asumisaikavaatimus perheen molemmille vanhemmille. Yhden vanhemman perheissä asumisaikavaatimus koskisi lapsen kanssa asuvaa vanhempaa. Asumisaikavaatimuksen täyttymistä edellytettäisiin myös lapsen kanssa asuvalta muulta huoltajalta sekä vanhemman tai muun huoltajan yhteistaloudessa asuvalta puolisoilta. Ehdotuksen mukaan kotihoidon tukea ei siis lähtökohtaisesti maksettaisi, jos lapsen perheeseen kuuluva vanhempi tai muu huoltaja tai vanhemman tai muun huoltajan kanssa yhteistaloudessa avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa elävä henkilö on asunut Suomessa alle kolme vuotta 16 vuotta täytettyään.

Asumisaikavaatimuksen täyttymistä ei kuitenkaan edellytettäisi alle 19-vuotiailta henkilöiltä, sillä kyseisten henkilöiden ei olisi tosiasiassa mahdollista sitä täyttää. Asumisaikavaatimuksen täyttymistä ei edellytettäisi myöskään silloin, kun lapsella ei nuoren ikänsä takia olisi vielä oikeutta varhaiskasvatukseen.

Asumisaikavaatimuksen täyttymistä edellytettäisiin kotihoidon tuen saajan lisäksi hänen mahdolliselta yhteistaloudessa asuvalta avio- tai avopuolisoltaan, sillä kotihoidon tuen myöntämisen edellytyksenä ei ole, että tuen saaja itse pääasiallisesti hoitaa lasta. Muuten olisi mahdollista, että kotihoidon tuki myönnettäisiin huoltajalle, joka täyttäisi ehdotetun asumisaikavaatimuksen,

mutta lasta pääasiallisesti hoitaisi kotona puoliso, joka on asunut Suomessa alle kolme vuotta. Tämä ei olisi tarkoituksenmukaista ehdotuksen tavoitteiden kannalta.

Lisäksi tukilain hoidon tuottajaa koskevaa määritelmää ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatustalakiin tehtyjen ja ehdotettujen muutosten johdosta. Tältä osin kyse olisi teknisestä muutoksesta.

Hallitusohjelman mukaisesti esitetään, että valtio korvaa täysimääräisesti esitetystä muutoksesta kunnille syntyvät varhaiskasvatuksen lisäkustannukset kuntien valtionosuuksina.

Muutosten ehdotetaan tulevan voimaan 1.7.2026. Jos oikeus kotihoidon tukeen alkaisi ennen ehdotetun lain voimaantuloa, ehdotettavien siirtymäsäännösten mukaan tukikauteen sovellettaisiin kuitenkin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, eli lain voimaantullessa makssussa oleviin tukiin muutoksilla ei olisi vaikutusta. Ehdotettu kolmen vuoden asumisaikavaatimus koskisi tilanteita, joissa lapsen perheeseen kuuluva huoltaja tai tämän kanssa yhteistaloudessa elävä puoliso on muuttanut Suomeen lainmuutoksen voimaantullessa tai sen jälkeen.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Yleistä vaikutusarvioista

Ehdotuksen vaikutukset riippuvat pitkälti siitä, kuinka hyvin esityksellä tavoitellut käyttäytymisvaikutukset toteutuvat. Näin ollen ehdotuksen vaikutusten arviointiin liittyy merkittäviä epävarmuuksia. Tämä johtuu erityisesti siitä, että perhe, joka ei täyttäisi ehdotettua asumisaikavaatimusta, voisi valita hoitaa lasta kotona ilman mitään tukea.

Tavoiteltujen käyttäytymisvaikutusten toteutumisen ennustaminen on haastavaa, sillä perheiden lasten hoitamista koskevaan valintaan vaikuttavat moninaiset kulttuuriset, sosiaaliset ja taloudelliset tekijät. Ehdotetun tapaisen muutoksen käyttäytymisvaikutuksista on saatavilla tietoa lähinnä Norjassa vuonna 2017 tehtyä lain muutosta koskevasta tutkimuksesta. Lainmuutosta on kuvattu tässä esityksessä tarkemmin kohdassa 5.2.2. Tutkimustiedon valossa kotihoidon tuen saamiseksi asetettu viiden vuoden asumisaikavaatimus ei Norjassa tuottanut merkittäviä työllisyys- tai käyttäytymisvaikutuksia lyhyellä aikavälillä.¹⁴ Yksinomaan kyseisen tutkimuksen perusteella ei voida tehdä kovin pitkälle meneviä arvioita ehdotetun muutoksen käyttäytymisvaikutuksista. Norjassa tehty muutos oli vaadittavan asumisajan pituuden osalta merkittävämpi muutos kuin tukilakiin ehdotettu kolmen vuoden asumisaikavaatimus. Toisaalta Norjassa kotihoidon tukea maksettiin vain 13–23 kuukautta vanhan lapsen kotona hoitamisesta. Kansallisten järjestelmien eroavaisuudet huomioiden voidaan olettaa, että ehdotetuilla muutoksilla voisi olla tavoiteltuja käyttäytymisvaikutuksia Suomessa jonkin verran enemmän kuin Norjassa on havaittu.

Kotihoidon tukea koskevassa tutkimuksessa on näyttöä siitä, että kotihoidon tuki kannustaa etenkin äitejä jäämään lasten kanssa kotiin.¹⁵ Tämän perusteella voidaan arvioida, että tukioikeuden rajaaminen vähentäisi jossain määrin lapsen hoitamista kotona.

¹⁴ Dommermuth, Lars; Rogne, Adrian Farner; Syse, Astri (2022): The cash-for-care reform and immigrant fertility: Fewer babies of poorer families?, Discussion Papers, No. 993, Statistics Norway, Research Department, Oslo

¹⁵ Gruber, Jonathan; Huttunen, Kristiina; Kosonen, Tuomas (2022): Paying Moms to Stay Home: Short and Long Run Effects on Parents and Children, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 29.11.2022.

Mahdollisia käyttäytymisvaikutuksia arvioitaessa on huomioitu käytettävissä olevaa tietoa aiempien perheiden tukijärjestelmiin tehtyjen muutosten vaikutuksista. Tuorein muutos on 4.9.2022 voimaantullut perhevapaaudistus, jonka vaikutuksista perheiden valintoihin on saatavilla tietoa. Isien pitämien vapaiden määrä nousi jo ennen uudistuksen voimaantuloa¹⁶, mutta uudistus kasvatti entisestään isien pitämien vapaiden määrää¹⁷. Tämä tieto osoittaa, että perheiden hoivavalintoihin voidaan ainakin jonkin verran vaikuttaa tukijärjestelmän muutoksilla. On selvää, että perhevapaaudistuksen vaikutuksista ei voida johtaa suoria oletuksia tämän esityksen mahdollisiin käyttäytymisvaikutuksiin, sillä perhevapaaudistus koski pääasiassa perheiden sisäisen hoivavastuun jakautumista tasoltaan korkeampien päivärahaetuuksien kautta. Edellä kuvatun perusteella voidaan kuitenkin olettaa, että ehdotetuilla muutoksilla olisi ainakin jonkin verran tavoiteltuja käyttäytymisvaikutuksia.

Edellä kuvattu huomioiden vaikutusarvioissa on oletettu, että käyttäytymisvaikutuksia ilmenisi jonkin verran, muttei koko kohdejoukon kohdalla. Näin ollen on katsottu perustelluksi olettaa, että tavoiteltuja käyttäytymisvaikutuksia ilmenee noin puolella kohdejoukosta. Toisen puolikkaan osalta on oletettu, että perheet hoitavat lasta kotona ilman lastenhoidon tukea.

4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

4.2.2.1 Kotitalouksien asema

Kotitalouksia koskevien taloudellisten vaikutusten arviointi kiinnittyy perustuslain 19 §:ssä turvattuihin sosiaalisiin oikeuksiin.

Vuoden 2024 saajamääriin perustuvan arvion mukaan uudistuksen täysimääräisen vaikutuksen ollessa voimassa vuonna 2030 yhteensä noin 2800 perhettä olisi sellaisia, jolla ei olisi oikeutta kotihoidon tukeen sen johdosta, että perheeseen kuuluva vanhempi tai muu huoltaja tai vanhemman tai muun huoltajan kanssa yhteistaloudessa avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa elävä henkilö ei täyttäisi asumisaikavaatimusta. Näissä perheissä olisi yhteensä 3000 lasta. Arvio perheiden määrästä perustuu Kansaneläkelaitoksen rekisteritietoon kotihoidon tuen maksamisesta vuonna 2024 sellaisille perheille, joissa huoltaja tai huoltajan puoliso oli asunut Suomessa vähemmän kuin kolme vuotta.

Ehdotuksen mukaan alle yhdeksän kuukauden ikäisestä lapsesta olisi kuitenkin oikeus kotihoidon tukeen ilman kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen täyttämistä. Alle yhdeksän kuukauden ikäisiä lapsia, joista olisi tämän perusteella oikeus kotihoidon tukeen, arvioidaan olevan keskimäärin parikymmentä kuukaudessa.

Vuoden 2024 aineistoon perustuen edellä mainitusta 2800 perheestä noin 900 olisi sellaisia, joissa toinen huoltaja tai huoltajan puoliso täyttäisi asumisaikavaatimuksen. Näistä perheistä sellaisia, joissa toinen vanhempi olisi pitkään tai aina Suomessa asunut olisi noin 520. Näissä perheissä pitkään tai aina Suomessa asuneelle puolisolle tai huoltajalle ei maksettaisi kotihoidon tukea ennen kuin toinen huoltaja tai puoliso olisi asunut Suomessa kolme vuotta.

Koska ehdotettu asumisaikavaatimus koskisi vasta lain voimaantulon jälkeen maahan muuttaneita, ei rekistereistä nyt tunnistettu maahanmuuttajien joukko ole suoraan ehdotetun

¹⁶ Toim. Kinnunen Anu ym. (2024): Perhevapaat ja työn ja perheen yhteensovittaminen muuttuvassa työelämässä, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 165.

¹⁷ Kelan tiedote (2025): Perhevapaaudistus lisäsi isien vanhempainvapaiden käyttöä – uusia joustomahdollisuuksia kuitenkin käytetään vain vähän

muutoksen kohdejoukko. Mikäli maahanmuutto pysyy tasoltaan ja profiililtaan viime vuosien tapaisena, vuoden 2024 rekisteritietojen perusteella tehtyt arviot kuvaavat kuitenkin hyvin ehdotuksen vaikutuksia. Arvioissa on lisäksi huomioitu vain EU:n tai Euroopan talousalueen ja Sveitsin ulkopuolelta maahan muuttaneiden lukumäärät. EU:n tai Euroopan talousalueelta tai Sveitsistä muuttavilla on arvioissa oletettu olevan niin paljon Suomessa asuttuna aikana hyväksiluettavia asumiskausia, että käytännössä ehdotettu muutos koskisi vain hyvin harvaa tällaista henkilöä. Arvioitu kohderyhmä on esitetty taulukossa 4.

Taulukko 4. Ehdotetun muutoksen arvioitu kohderyhmä vuosittain voimaantulon jälkeen. Taulukossa esitetään arvioitu lukumäärä perheistä, joilla ei olisi oikeutta kotihoidon tukeen.

Henkilöt, joita koskee	2026	2027	2028	2029	2030
Saajat	200	800	1700	2500	2800
Lapset	200	900	1900	2700	3000

Ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia koskevissa arvioissa on oletettu, että puolet perheistä hoidettaisiin lasta kotona ilman etuutta ja puolet perheistä veisi lapset varhaiskasvatukseen. Edelleen arvioissa on oletettu, että puolet vanhemmista ilmoittautuisi työttömäksi työnhakijaksi ja olisi oikeutettu työttömyysetuuteen. Koska kohderyhmä on vasta vähän aikaa maassa olleita pienten lasten vanhempia, siirtymät työelämään ovat todennäköisesti pieniä ja työttömyyden ajalta maksettava etuus olisi todennäköisesti työmarkkinatuki.

Työmarkkinatuki on tasoltaan noin 800 euroa kuukaudessa, eli noin 360 euroa enemmän kuin vuoden 2024 tietojen perusteella arvioitu keskimääräinen kotihoidon tuki. Työmarkkinatuki on tasoltaan kotihoidon tukea korkeampi, vaikka huomioitaisiin keskimääräinen kotihoidon tuen kuntalaisä. Kohdejoukon taloudellisen tilanteen voidaan siten arvioida olevan työttömyysturvalla parempi kuin se olisi kotihoidon tuella.

Muutos vaikuttaisi myös yleisessä asumistuessa huomioitaviin tuloihin. Niissä tapauksissa, joissa ruokakunnan tuloina huomioidaan kotihoidon tuen sijaan työttömyysetuus, asumistuen määrä voi laskea nykyisin mukaiseen tilanteeseen verrattuna. Toisaalta niissä tilanteissa, joissa lasta jätetään hoitamaan kotiin ilman kotihoidon tukea ja tulot olisivat nykytilaan nähden pienemmät, voisi asumistuen määrä kasvaa.

Kohdassa 2.5.2.2 kuvatun mukaisesti työmarkkinatukea ei makseta henkilölle, jolla on oikeus ansiotyöhön tilapäisen oleskeluluvan perusteella. Käytännön tasolla tähän henkilöryhmään kuuluvat pääasiassa tilapäisen suojelun perusteella maassa olevat ukrainalaiset. Henkilöille maksetaan työmarkkinatuen sijasta tarveharkintaisesti perustoimeentulotukea. Tämän joukon kohdalla ehdotettavasta muutoksesta saattaisi seurata tilanteita, joissa perhe ei ole oikeutettu kotihoidon tukeen, mutta huoltajille ei myöskään makseta työmarkkinatukea. Näissä tilanteissa henkilöryhmän tilanne eroaisi muista siten, etteivät he voisi hakea syyperusteista etuutta, vaan kotitaloudelle maksettaisiin perustoimeentulotukea. Laki toimeentulotuesta edellyttää 17–64-vuotiata henkilöitä rekisteröityä työttömäksi työnhakijaksi kohdassa 2.5.6 kuvatun mukaisin edellytyksin. Edellytykset koskevat myös tilapäisen suojelun perusteella maassa olevia. Tästä seuraa, että esitetty muutos vaikuttaisi myös tähän ryhmään tavoitteen mukaisesti. Esitetty muutos ei myöskään vaikuttaisi kohderyhmän käytettävissä oleviin tuloihin, mikäli toimeentulotuen tarve kotitaloudella edelleen täyttyy.

Vaikutusten osalta on keskeistä huomioida, että esitetyt muutokset eivät vaikuttaisi jo maksussa oleviin tukiin. Ehdotettua kolmen vuoden asumisaikavaatimusta sovellettaisiin ainoastaan sellaisiin perheisiin, joihin kuuluisi lain voimaantulon jälkeen Suomeen muuttanut huoltaja tai huoltajan puoliso. Lain voimaantulon jälkeen maahan muuttavat kotitaloudet voisivat suhteuttaa taloudellisen tilanteensa ja lastenhoitoon liittyvät valintansa suoraan tilanteeseen, jossa kotihoidon tukeen ei olisi oikeutta ennen kuin kolmen vuoden asumisaikavaatimus on täyttynyt. Yhtäläisesti muut vaihtoehtoisia hoitojärjestelyjä suunnittelevat kotitaloudet voisivat ottaa muutoksen huomioon ennen tukikauden alkua.

Muutoksilla, joita hallitus on esittänyt toimeentulotuesta annettuun lakiin sekä yleistuen säätämiseksi, voidaan arvioida olevan vaikutuksia myös tämän esityksen kohderyhmässä oleviin kotitalouksiin. Mahdolliset muutokset toimeentulotukeen todennäköisesti tukisivat tällä esityksellä tavoiteltujen käyttäytymisvaikutusten saavuttamista. Vaikka esitykset eivät ole riippuvaisia toisistaan, olisi muutoksilla yhteisvaikutuksia samoihin henkilöryhmiin erityisesti silloin, jos huoltajalla ei olisi oikeutta kotihoidon tukeen eikä tällä olisi myöskään työtä tai koulutuspaikkaa. Toimeentulotuen kokonaisuudistuksen myötä toimeentulotuen saajalle tulisi velvollisuus hakea ensisijaista etuutta toimeentulotuen perusosan alentamisen uhalla. Alle kouluikäisen lapsen kotihoito ei olisi enää peruste olla hakematta ensisijaista etuutta. Näin ollen toimeentulotuen kokonaisuudistuksen mahdollisen voimaantulon jälkeen velvollisuus hakea ensisijaista etuutta (useimmiten työttömyysetuutta) koskisi kaikkia lasta kotona ilman kotihoidon tukea hoitavia.

Vuotta 2024 koskevien Kansaneläkelaitoksen tietojen mukaan noin 30 prosenttia kotihoidon tukea saaneista perheistä, joissa vähintään toinen huoltaja oli asunut Suomessa vähemmän kuin kolme vuotta, sai perustoimeentulotukea kotihoidon tuen aikana. Voimassa olevan lain mukaan toimeentulotukea saavilla perheille ei olisi taloudellista merkitystä sillä saavatko he kotihoidon tukea vai eivät, jolloin kotihoidon tuen muutokset eivät vaikuttaisi näiden perheiden taloudellisiin kannustimiin. Toimeentulotuen kokonaisuudistuksen mahdollisen voimaantulon myötä niillä toimeentulotuen saajilla, joilla ei käsillä olevan ehdotuksen johdosta olisi oikeutta kotihoidon tukeen, olisi yllä kuvattu toimeentulotuesta annetun lain mukainen velvollisuus hakea ensisijaista etuutta, yleensä työttömyysetuutta. Jos työttömyysetuuden saaminen johtaisi toimeentulotuen tarpeen päättymiseen, taloudellinen tilanne paranisi verrattuna tilanteeseen, jossa kotitalous saisi kotihoidon tukea. Ehdotusten yhteisvaikutus edistäisi kohdejoukon perustuslain 19 §:ssä turvattujen sosiaalisten oikeuksien toteutumista.

Toisaalta tämän ehdotuksen ja toimeentulotukeen mahdollisesti ehdotettavien muutosten yhteisvaikutuksena voisi olla perheiden toimeentulon heikentyminen, jos huoltaja ei toimeentulotuen perusosan alentamisesta huolimatta hakisi ensisijaista etuutta. Tällöin perheelle maksettavassa toimeentulotueessa kyseisen henkilön perusosaa voitaisiin alentaa 50 prosenttia. Tällöin ehdotusten yhteisvaikutukset rajoittaisivat perustuslain 19 §:n mukaisten sosiaalisten oikeuksien toteutumista.

Toisaalta on huomioitava, että sellaiset kotitaloudet, joilla ei käsillä olevan esityksen perusteella olisi oikeutta kotihoidon tukeen, voisivat käyttää perheen ulkopuolista hoitajaa yksityisen hoidon tuen turvin. Nämä perheet voisivat siten järjestää lapsen hoitamisen kotona esimerkiksi isovanhemman vastaten hoidosta edellyttäen, että hoidon tuottajaan liittyvät edellytykset täyttyvät. Yksityisen hoidon tuki maksetaan tukilain mukaan hoidon tuottajalle.

4.2.2.2 Julkinen talous

Ehdotetuilla muutoksilla olisi vaikutuksia sekä valtion että kuntien talouteen. Kunnat rahoittavat lasten hoidon tuet, varhaiskasvatuksen ja osan työttömyysetuuksista, jolloin näiden

muutokset vaikuttavat kuntien rahoitusvastuuseen. Hallitusohjelman mukaisesti esitetään, että valtio kompensoi täysimääräisesti esitetystä muutoksesta kunnille varhaiskasvatukseen syntyvät lisäkustannukset kuntien valtionosuuksina.

Esitetyt muutokset vähentäisivät kotihoidon tuen saajia ja pienentäisivät kuntien rahoittaman kotihoidon tuen menoja noin 7,5 miljoonaa euroa uudistuksen ollessa täysimääräisesti voimassa.

Laskelmissa käytettyjen oletusten mukaan puolet vanhemmista hoitaisi lasta kotona ilman etuutta ja puolet vanhemmista ilmoittautuisi työttömiksi työnhakijoiksi, hakisi työttömyysetuutta ja veisi lapset varhaiskasvatukseen. Tämän arvioidaan kasvattavan työmarkkinatuen kuluja noin 6,8 miljoonaa euroa, josta kuntien osuus on noin 2,2 miljoonaa euroa uudistuksen ollessa täysimääräisesti voimassa.

Varhaiskasvatuskulut kasvaisivat varhaiskasvatukseen siirtyvien lapsien osalta. Keskimääräisiin varhaiskasvatuskulut ovat alle kolmevuotiaiden lasten osalta 21 153 euroa vuodessa ja kolme vuotta täyttäneiden osalta 12 450 euroa vuodessa. Muutoksen ollessa täysimääräisesti voimassa kohderyhmällä olisi noin 2800 alle kolmivuotiaasta lasta ja noin 300 kolme vuotta täyttäneitä lasta. Keskimäärin nämä lapset olisivat nykyisin mukaisessa tilanteessa noin 5,6 kuukautta kotihoidon tuella vuoden aikana (kolme vuotta täyttäneet keskimäärin noin kolme kuukautta). Tehtyjen oletusten mukaan puolet kohderyhmän lapsista siirtyisi varhaiskasvatukseen, jolloin varhaiskasvatuskulut kasvaisivat muutoksen ollessa täysimääräisesti voimassa 14,4 miljoonaa euroa. Myös varhaiskasvatuskuluihin arvioitu kasvu on kuntien rahoitettavaa.

Arvion mukaan perustoimeentulotukea saisi noin 30 prosenttia kohderyhmän kotitalouksista. Toimeentulotuen saajien osalta arvioissa on oletettu, että he hakisivat työttömyysetuutta (ks. luku 4.2.2.1.). Työttömyysetuuden ollessa tasoltaan kotihoidon tukea korkeampi, toimeentulotuen kulujen arvioidaan alenevan noin 0,8 miljoonaa euroa muutoksen ollessa täysimääräisesti voimassa.

Muutos vaikuttaisi myös yleisessä asumistuessa huomioitaviin tuloihin. Niissä tapauksissa, joissa ruokakunnan tuloina huomioidaan kotihoidon tuen sijaan työttömyysetuus, asumistuen määrä voi laskea nykyisin mukaiseen tilanteeseen verrattuna. Toisaalta niissä tilanteissa, joissa lasta jäädään hoitamaan kotiin ilman kotihoidon tukea ja tulot ovat nykytilaan nähden pienemmät, voi asumistuen määrä kasvaa. Nettovaikutus yleisen asumistuen kuluihin arvioidaan vähäiseksi.

Ehdotettu asumisaikavaatimus koskisi vain voimaantulon jälkeen maahan muuttaneita, jolloin vaikutukset jäävät ensimmäisinä voimaantulon jälkeisinä vuosina huomattavasti yllä selostettua pienemmiksi. Vuonna 2026 kotihoidon tuen kulujen arvioidaan alenevan 0,4 miljoonaa euroa, varhaiskasvatuskulujen kasvavan 0,8 miljoonaa euroa, työmarkkinatuen kulujen kasvavan 0,4 miljoonaa euroa ja toimeentulotuen kulujen vähenevän 0,1 miljoonaa euroa.

Esitetty muutos olisi kuntien tehtävien laajennus ja tämän taloudelliset vaikutukset kompensoitaisiin kunnille kuntien valtionosuuksien kautta. Kun huomioidaan lasten hoidon tukien kulujen lasku sekä varhaiskasvatuskulujen kasvu, olisi kunnille tuleva kompensatio 6,9 miljoonaa euroa uudistuksen ollessa täysimääräisesti voimassa. Kuntatalouteen vaikuttaisivat työmarkkinatuen ja toimeentulotuen kulujen muutokset. Kunnat rahoittavat työmarkkinatuen kuluista noin kolmasosan ja perustoimeentulotuesta puolet valtionosuuksien kautta kahden vuoden viiveellä.

Esityksen arvioidut vaikutukset etuuksittain on kuvattu taulukossa 5.

Taulukko 5. Taloudelliset vaikutukset etuuksiin ja varhaiskasvatukseen 2026–2030.

Vaikutukset, milj. euroa	2026	2027	2028	2029	2030
Kotihoidon tuki	-0,4	-2,1	-4,8	-6,9	-7,5
Varhaiskasvatus	0,8	3,9	9,1	13,2	14,4
Työmarkkinatuki, valtion rahoittama osuus	0,3	1,2	2,9	4,2	4,5
Työmarkkinatuki, kuntien rahoittama osuus	0,1	0,6	1,4	2	2,2
Toimeentulotuki	-0,1	-0,2	-0,5	-0,8	-0,8
Vaikutukset yhteensä	0,7	3,4	8,1	11,8	12,8

Arvioihin sisältyy huomattavaa epävarmuutta. Esitetyt arviot perustuvat kotihoidon tuen tietoihin vuodelta 2024 kotihoidon tukea saaneista perheistä, joissa vähintään toinen tai ainoa huoltaja oli asunut Suomessa alle kolme vuotta vuoden 2024 aineistossa. Aineiston henkilöt ovat siten vuosina 2021–2024 maahan muuttaneita. Maahanmuuton taso ja maahanmuuttajien profiili voi tulevina vuosina muuttua, jolloin muutoksen vaikutukset voivat toteutua tässä esitettyä suurempina tai pienempinä.

Myös oletus siitä, että puolet kohdejoukon vanhemmista hakeutuu työttömyysetuudelle ja vie lapset varhaiskasvatukseen toisen puolen jäädessä kotiin hoitamaan lasta ilman etuutta on epävarma. Tästä oletuksesta riippumatta kotihoidon tuen kulujen väheneminen toteutuu, koska siihen kohdejoukolla ei olisi oikeutta. Kuitenkin, jos kaikki nykyisin mukaisessa tilanteessa kotihoidon tuella olevat hakeutuisivat työttömyysetuudelle, vaikutukset olisivat työttömyysturvan ja varhaiskasvatuksen kuluihin kaksinkertaiset taulukossa 5 esitettyihin arvioihin nähden. Toisaalta, jos kaikki kohdejoukon vanhemmat jäisivät kotiin hoitamaan lasta ilman etuutta, ei vaikutuksia varhaiskasvatuskuluihin tai työttömyysetuuskuluihin syntyisi.

Vuoden 2024 aineistoon perustuvissa arvioissa on tarkasteltu kotihoidon tukea, joka on maksettu ajalta, jolloin kolmen vuoden asumisaikavaatimus ei olisi täytynyt. Asumisaikavaatimuksen täyttymisen jälkeen maksettavaan kotihoidon tukeen ei ole arvioitu tulevan muutoksia. Käytännössä on mahdollista, että kotihoidon tuen käyttö vähenee myös asumisaikavaatimuksen täyttymisen jälkeisenä aikana. Jos lapsi on viety varhaiskasvatukseen, ei perhe välttämättä siirry kotihoitoon, vaikka oikeus kotihoidon tukeen syntyisi asumisaikavaatimuksen täytyttyä.

Tämän esityksen myötä kotihoidon tukea saavia maahanmuuttajia olisi nykyistä vähemmän kunnan kotoutumista edistävässä palveluissa. He olisivat niitä henkilöitä, joilla kolmen vuoden asumisaikavaatimus täyttyy esimerkiksi EU:n tai Euroopan talousalueen maassa tai Sveitsissä asumisen myötä. Henkilöt, jotka eivät olisi oikeutettuja kotihoidon tukeen, olisivat jatkossa työnhakijoina kunnan työvoimaviranomaisen työllistymistä ja kotoutumista edistävässä palveluissa tai vaihtoehtoisesti jättäytyisivät kokonaan palveluiden ulkopuolelle. Esityksen myötä siis kunnan kotoutumista edistävässä palveluissa olevien määrä vähenisi ja kunnan työvoimaviranomaisen työllistymistä ja kotoutumista edistävässä palveluissa olevien määrä kasvaisi. Koska kunnalle korvataan nykyisin kotihoidon tukea saavien maahanmuuttajien kotoutumista edistävien palveluiden sekä työvoimapalveluiden kustannukset osana peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmää, ei muutoksilla arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia kuntatalouteen.

4.2.3 Viranomaisvaikutukset

4.2.3.1 Kunnallinen varhaiskasvatus

Tällä hetkellä alle kolmevuotiaiden osallistumisaste varhaiskasvatukseen on kaikkiaan matala verrattuna muihin Pohjoismaihin. Lakimuutoksella voisi siis potentiaalisesti olla alle kolmevuotiaiden lasten osallistumisastetta nostavaa vaikutusta muuta kuin kotimaista kieltä äidinkielenään puhuvien lasten osalta. Tällä hetkellä kotihoidon tuki saattaa toimia kannustimena hoitaa ainakin kaikkia perheen alle kolmevuotiaita lapsia kotona. Kotihoidon tukioikeuden rajaamisen vaikutusten suuruusluokkaa on vaikeaa arvioida, koska siihen vaikuttavat muutkin seikat, kuten esimerkiksi työllistämistoimet ja perheen alle kouluikäisten lasten määrä. Esimerkiksi Norjassa tiedossa olevat vaikutukset varhaiskasvatukseen jäivät pieniksi (ks. luku 5.2.2.).

Arvion mukaan kohderyhmässä olisi noin 3000 lasta vuoden aikana. Koska lapset olisivat nykyisin mukaisessa tilanteessa keskimäärin alle puoli vuotta kotihoidon tuella, koskisi malli noin 1200 lasta keskimäärin kuukaudessa. Tämä muodostaisi arvion mukaan ylärajan varhaiskasvatuksen lapsimäärän kasvulle sillä olettamalla, että maahanmuutto pysyy tulevina vuosina viime vuosien tasolla. Vaikutusarvioissa on oletettu, että lapsimäärä varhaiskasvatuksessa kasvaisi noin 1500 lapsella vuoden aikana ja noin 600 lapsella keskimäärin kuukaudessa.

Ehdotettu muutos koskisi lain voimaantulon jälkeen maahan tulleita. Jos maahanmuutto vastaisi tasoltaan ja profiililtaan viime vuosia, ja jos maahanmuuttajien määrä jakaantuisi kuntien välillä viime vuosien tapaan, asuisi noin puolet kohdejoukosta pääkaupunkiseudulla. Kohdejoukosta noin kaksi kolmasosaa asuisi kuudessa suurimmassa kaupungissa. Useissa kunnissa muutos koskisi vain yksittäisiä perheitä. Luvussa 2.3 taulukossa 1 on esitetty vuoden 2024 tietojen mukaiset lukumäärät kohdejoukon koosta kunnittain.

Jos alle kolmevuotiaiden varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrä nousisi nopeasti tietyllä alueella, se saattaisi aiheuttaa varhaiskasvatusta järjestävälle kunnalle vaikeuksia lisätä varhaiskasvatuspaikkojen määrää tarvetta vastaavasti. Tällöin varhaiskasvatuspaikka voitaisiin osoittaa muualta kuin perheen kotiosoitteen läheltä, mikä voisi tarkoittaa pitkiä edestakaisia kuljetusmatkoja päivän aikana. Tämän seurauksena lapsen poissaolojen määrä varhaiskasvatuksesta voisi nousta suureksi, jos varhaiskasvatuspaikkaa ei tarvita huoltajien työssäkäynnin, opiskelun tai yrittäjänä toimimisen vuoksi. Äkisti lisääntynyt varhaiskasvatuspaikkojen kysyntä saattaisi myös syventää pulaa varhaiskasvatuksen henkilöstöstä. Tällöin vaarana olisi, että varhaiskasvatukseen ei saataisi rekrytoitua tehtäviinsä kelpoisia ammattilaisia, mikä puolestaan voisi vaarantaa varhaiskasvatuksen laadun ja myös sen tavoitteiden toteutumisen (esimerkiksi lapsen kielenkehityksen tukemisen). Tällaisten vaikutusten syntyminen on kuitenkin epätodennäköistä, kun huomioidaan, että ehdotuksen vaikutukset porrastuvat usealle vuodelle voimaantulon jälkeen. Lisäksi muutoksen on arvioitu koskevan suhteellisen pientä lapsimäärää.

4.2.3.2 Työvoima- ja kotoutumispalvelut

Tämän esityksen myötä kotihoidon tukea saavia maahanmuuttajia, joille kunta voisi laatia kotoutumislain mukaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sekä kotoutumissuunnitelman, olisi nykyistä vähemmän johtuen aikarajojen päällekkäisyydestä. Jatkossa lähtökohtaisesti kolmansista maista Suomeen muuttaneet maahanmuuttajat eivät voisi saada kotihoidon tukea maahantulon ensimmäisinä vuosina eli aikana, jolloin heille voitaisiin laatia edellä mainittu arviointi sekä kotoutumissuunnitelma. Koska kuitenkin kotihoidon tuen kolmen vuoden asumisaikavaatimus täyttyisi myös EU-maassa tai Euroopan talousalueen maassa tai Sveitsissä asumisen myötä, voisi jatkossakin olla maahanmuuttajia, jotka saavat kotihoidon tukea maahantulon alkuvuosina. Henkilö, joka on asunut riittävän monta vuotta EU-maassa tai

Euroopan talousalueen maassa tai Sveitsissä, voitaisiin jatkossakin tavoittaa kunnan kotoutumista edistäviin palveluihin kotihoidon tuen saamisen myötä. Heidän osaltaan kunta saisi tiedon Kansaneläkelaitokselta järjestelmäpohjaisesti kuten nykyisinkin. Tavoitettava kohderyhmä olisi kuitenkin nykyistä pienempi. Tämän esityksen myötä entistä suurempi joukko maahanmuuttajista, joille tehdään kotoutumissuunnitelma, ovat työvoimapalveluiden asiakkaina eivätkä kunnan muiden kotoutumispalveluiden asiakkaina.

Jatkossa mikäli maahanmuuttajavanhempi valitsisi hoitaa lapsiaan kotona ilman kotihoidon tukea ja hakeutumatta työnhakijaksi, olisi kunnan kotoutumisesta vastaavan viranomaisen nykyistä vaikeampaa tavoittaa häntä palveluihin, vaikka hän voisi hyötyä kotoutumista edistäviä palveluista ja olla siten kotoutumissuunnitelman kohderyhmää. Tällainen henkilö voi kuitenkin hakeutua itse kunnan kotoutumista edistäviin palveluihin ja pyytää osaamisen ja kotoutumisen arviointia, joka hänelle laaditaan, jos kunta arvioi sen olevan tarpeen. Myös muu viranomainen voi maahanmuuttajan suostumuksella tehdä hänestä kotoutumislain 9 §:n mukaisen yhteydenoton, jonka myötä kunta voisi tavoittaa hänet osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin.

Kunnan kotoutumista edistävissä palveluissa on vuoden 2025 alusta ollut uutena kohderyhmänä kotihoidon tukea saavat vanhemmat ja heille on järjestetty heidän elämäntilanteensa sopivia palveluita esimerkiksi yhdistettynä lastenhoitoon. Kotihoidon koskevan tiedon perusteella tavoitettavien maahanmuuttajien kohderyhmä pienentyisi nykyisestä, mikä voisi vaikuttaa esimerkiksi riittävien ryhmäkokojen saamiseen. Tämä todennäköisesti johtaisi siihen, että jatkossa kunnilla olisi nykyistä vähemmän tarjolla kotoutumista edistäviä palveluita ja koulutuksia, jotka sopisivat osa-aikaisesti lasten hoidon ohella suoritettavaksi.

Kunnat voivat valita, miten ne järjestävät kotoutumista edistävät palvelunsa muille kuin työnhakijoina oleville maahanmuuttajille. Kunnat voivat järjestää ne itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa, ja kotoutumislain 3 §:n mukaisesti kunnat voivat järjestää myös työvoiman ulkopuolisten kotoutumispalvelut työvoimaviranomaisen toimesta. Kun kunnan kotoutumista edistävien palveluiden kohderyhmä pienenee, on mahdollista, että entistä useampi kunta tulisi järjestämään työvoiman ulkopuolisten kotoutumista edistävät palvelut yhteistyössä keskenään tai työvoimaviranomaisen rakennetta hyödyntäen.

4.2.3.3 Kansaneläkelaitos

Ehdotettu muutos kotihoidontuen asumisaikavaatimuksesta tulisi aiheuttamaan vähäisessä määrin lisätyötä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanoon. Kansaneläkelaitoksen olisi jatkossa tutkittava jokaisen kotihoidon tuen hakevan perheen huoltajan ja vanhemman tai muun huoltajan avio- tai avopuolisolta asumisaikatiedot, mutta tämä pystyttäisiin suurimmaksi osaksi hoitamaan Kansaneläkelaitoksen järjestelmän avulla ilman manuaaliryönteä.

Koska sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun aseuksen (EY) N:o 883/2004 nojalla muissa sosiaaliturva-asetusta soveltavissa maissa täyttyneet kaudet tulisi ottaa huomioon asumisaikavaatimuksessa, lisäisi muutos jossain määrin tarvetta yhteydenpitoon muiden EU-/Euroopan talousalueen maiden ja Sveitsin sosiaaliturvalaitosten kanssa. Asumiskausia koskevaan tiedonvaihtoon muiden maiden sosiaaliturvalaitosten kanssa on olemassa olevat menettelyt. Tietoja vaihdetaan sosiaaliturvalaitosten välillä sähköisesti EESSI-järjestelmässä (Electronic Exchange of Social Security Information).

Kotihoidontuen hakemusten määrä saattaisi hieman vähentyä, jos sellaiset henkilöt, jotka eivät selvästi täytä asumisaikavaatimusta, eivät hakisi kotihoidon tukea.

Ehdotetuilla muutoksilla arvioidaan siten kokonaisuudessaan olevan vain vähäisiä vaikutuksia Kansaneläkelaitoksen toimintaan ja tietojärjestelmiin.

4.2.4 Muut ihmisiin kohdistuvat vaikutukset

4.2.4.1 Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo

Esityksellä on sekä suoria että välillisiä vaikutuksia yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten tasa-arvoon. Tältä osin arviointi kiinnittyy perustuslain 6 §:ssä turvattuun yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten tasa-arvoon. Esityksen arvioidut vaikutukset koskevat korostuneesti naisia, sillä Kansaneläkelaitoksen tietojen mukaan merkittävä enemmistö kotihoidon tuen saajista kohderyhmässä, noin 93,5 prosenttia, oli naisia vuonna 2024.

Esityksessä esitetään kotihoidon tuen saamisen edellytykseksi kolmen vuoden asumisaikavaatimusta, mikä rajaisi maahanmuuttajien vapautta valita pienten lasten hoidon järjestämistapa. Tavoiteltujen käyttäytymisvaikutusten toteutuessa esityksen voitaisiin kuitenkin arvioida lähtökohtaisesti vahvistavan kohdejoukon taloudellista asemaa. Esityksen tavoitteena on, että pienten lasten vanhemmat, joilla ei olisi oikeutta kotihoidon tukeen, siirtyisivät työhön tai ilmoittautuisivat työttömäksi työnhakijaksi, jolloin he olisivat myös oikeutettuja kotihoidon tukea keskimäärin tasoltaan suurempaan työttömyysetuuteen. Muutoksen kohdejoukossa olevat henkilöt ovat pääasiassa naisia, joten siirtyminen työhön tai työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuminen vahvistaisivat naisten taloudellista asemaa. Tämän voidaan arvioida parantavan myös kohdejoukkoon kuuluvien naisten taloudellista itsenäisyyttä.

Mahdollisia kielteisiä vaikutuksia sukupuolten tasa-arvon kannalta voisi syntyä tilanteissa, joissa toinen vanhempi, useimmiten perheen äiti, jäisi hoitamaan lasta kotiin siitä huolimatta, ettei olisi oikeutettu kotihoidon tukeen. Tällöin henkilö hoitaisi lasta kotona ilman hänelle maksettavaa taloudellista tukea. Tässä tilanteessa kotona lasta hoitava vanhempi olisi lähtökohtaisesti taloudellisesti riippuvainen toisesta vanhemmasta, ellei henkilöllä olisi esimerkiksi omia säästöjä tai muita käytössä olevia varoja. Tällaisen tilanteen voitaisiin arvioida vaikuttavan kielteisesti erityisesti naisten taloudellisen autonomian toteutumiseen, ja siten myös naisten yhdenvertaisten mahdollisuuksien toteutumiseen sekä sukupuolten väliseen tasa-arvoon.

Erityisesti maahanmuuton alkuvaiheessa kielitaidon kartuttamisen ja yhteiskuntaorientaation merkitys korostuvat. Kotoutumistoimenpiteiden painopiste on voimakkaasti ensimmäisissä maahanmuuttoa seuraavissa vuosissa. Pitkään kotona lapsia hoitaneiden maahanmuuttajavanhempien kielitaito jää tutkitusti usein heikoksi. Tämä vaikuttaa kielteisesti näiden vanhempien, korostuneesti naisten, mahdollisuuksiin ja edellytyksiin toimia suomalaisessa yhteiskunnassa. Puutteellinen kielitaito voi johtaa siihen, että vastuu omien ja perheen asioiden hoitamisesta saattaa jäädä pääasiallisesti toisen kielitaitoisemman vanhemman velvollisuudeksi, mikä vaikuttaa kielteisesti yhdenvertaisuuden ja sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen.

Vuoden 2024 saajamääriin perustuvan arvion mukaan esityksen kohdejoukosta lähes puolet olisivat yhden vanhemman perheitä. Hiljattain maahan muuttaneen yhden vanhemman perheissä ainoan vanhemman yhteiskunnan tuntemus ja tarvittava kielitaito ovat korostuneen tärkeitä. Riittämättöminä ne saattavat heikentää henkilön ja siten koko perheen yhdenvertaisia mahdollisuuksia toimia yhteiskunnassa. Voidaan arvioida, että esityksellä tavoiteltujen käyttäytymisvaikutusten toteutumisen kautta yhden vanhemman perheiden, ja erityisesti maahanmuuttajanaisten, yhdenvertaiset mahdollisuudet paransivat.

Kotoutumispalveluihin osallistumisella on positiivinen korrelaatio henkilön ansiotasoon ja työmarkkinatulemiin. Voidaan arvioida, että esitys lisäisi hiljattain maahan muuttaneiden pienten

lasten äitien osallistumista kotoutumis- ja työllisyyspalveluissa, millä olisi positiivisia vaikutuksia naisten tilanteeseen. Kotoutumis- ja työllisyyspalveluihin osallistuminen vahvistaisi näiden henkilöiden kielitaitoa, yhteiskunnan tuntemusta, koulutusta ja työmarkkina-avalmuuksia. Tämä taas edelleen vahvistaisi maahanmuuttajanaisten osallisuutta ja mahdollisuuksia suomalaisessa yhteiskunnassa, mikä edistäisi sukupuolten tasa-arvoa. Lisäksi esitetyllä muutoksella voi olla myönteisiä ylisukupolvisia vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon vahvistamalla myös toisen sukupolven tyttöjen asemaa.

Ehdotetuilla muutoksilla maahanmuuttajaaideista aiempaa suuremman osan tavoitellaan hakeutuvan työhön tai työnhakijaksi lasten kotona hoitamisen sijaan. Nykyisin kotihoidon tukea saava maahanmuuttajavanhempi on voinut osallistua osa-aikaisesti kunnan kotoutumista edistäviin palveluihin ja saada pidennystä kotoutumissuunnitelmalleen. Tämä on koskenut erityisesti naisia. Tutkimustieto osoittaa johdonmukaisesti kotoutumispalveluiden vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden.¹⁸ Näin ollen voidaan perustellusti arvioida, että kotoutumispalveluihin osallistuminen muutoin kuin osa-aikaisesti vahvistaisi ja nopeuttaisi myös kotoutumispalveluiden tulemia kohdejoukon osalta.

Esitys vaikuttaisi sellaisten pitkään tai aina Suomessa asuneiden henkilöiden yhdenvertaisuuteen, joiden puoliso olisi asunut Suomessa alle kolme vuotta. Nämä pääasiassa suomalaistautaiset henkilöt olisivat lasten hoitoon liittyvän valinnanvapauden näkökannalta eriarvoisessa asemassa verrattuna suomalaistautaiseen henkilöön, jonka puoliso olisi asunut Suomessa pitkään tai aina. Kohdassa 4.2.4.2 tarkemmin kuvattavan mukaisesti voidaan arvioida, että myös kaksikielisten perheiden lapset hyötyvät varhaiskasvatukseen osallistumisesta.

Esityksessä ei esitetä muutoksia tukea saavan perheen olosuhdemuutoksia koskevaan ilmoitusvelvollisuuteen. Kotihoidon tuen saajilla on jo nykyisin velvollisuus ilmoittaa, mikäli olosuh-teissa tapahtuu tuen saamisen kannalta muutoksia. Esitettävä muutos kuitenkin tarkoittaisi kaikille kotihoidon tukea saaville perheille velvollisuutta ilmoittaa, mikäli perheeseen muuttaa puoliso, joka ei täytä asumisaikavaatimusta. Tämä koskisi erityisesti sellaisia asumisaikaedellytyksen täyttäviä yhden vanhemman perheitä, joihin muuttaisi alle kolme vuotta maassa asunut puoliso.

4.2.4.2 Vaikutukset lapsiin

Lapsivaikutusten osalta arviointi kiinnittyy erityisesti perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaiseen lapsen hyvinvointia ja yksilöllistä kasvua koskevaan oikeuteen sekä lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 59–60/1991) 28 artiklan mukaiseen oikeuteen saada opetusta. Arvioinnin kannalta merkityksellisiä ovat myös perustuslain 16 §:ssä turvatut sivistykselliset oikeudet.

Tutkimustieto osoittaa, että lasten kotihoidon tuella on yhteys lasten heikompaan koulusuoriutumiseen. Laadukkaalla varhaiskasvatuksella voidaan vaikuttaa lapsen kognitiivisiin, sosiaali-siin ja sosio-emotionaalisiin taitoihin sekä kielenkehitykseen. Varhaiskasvatus hyödyttää pidemmällä aikavälillä erityisesti heikommista sosioekonomisista taustoista tulevia lapsia. Alle kolmevuotiaiden lasten kielenkehitys on nopeaa ja varhaiskasvatuksessa voidaankin tukea lapsen kaksikielisyyttä ja kulttuuri-identiteetin kehittymistä. Myös kielenkehityksen haasteita ja

¹⁸ Esim. Kiviholma, S., & Karhunen, H. (2022). Systematic review of active labor market policies' effects on immigrants' employment. Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2022:27.

Pesola, H., & Sarvimäki, M. (2022). Intergenerational Spillovers of Integration Policies: Evidence from Finland's Integration Plans. IZA Discussion Paper No. 15310.

muita lapsen tuen tarpeita voidaan tunnistaa jo pienillä lapsilla sekä tarjota niihin tukea. Laadukas varhaiskasvatus tukee myös lapsen ja välillisesti myös hänen huoltajiensa kotoutumista ja lapsen myöhempää koulunkäyntiä. Lapsen kannalta negatiivisia vaikutuksia voisi ilmetä silloin, jos hän päätyisi heikkolaatuiseen varhaiskasvatukseen tai suuriin lapsiryhmiin (esimerkiksi henkilöstöpulan vuoksi) tai varhaiskasvatuspäivät venyisivät pitkien kuljetusmatkojen vuoksi.

Kotitalouden taloudellisen tilanteen kohentumisen joko vanhemman työllistymisen tai kotihoiton tukea lähtökohtaisesti tasoltaan korkeamman työttömyysetuuden vuoksi voidaan arvioida vaikuttavan myönteisesti myös kotitalouden lapsiin. Toisaalta lasten tarpeiden turvaamisen kannalta negatiivisia vaikutuksia voisi syntyä tilanteissa, joissa vanhempi päättää varhaiskasvatuksen sijaan hoitaa lasta kotona ilman lastenhoidon tukea etenkin, jos kotitaloudella ei ole muita tuloja tai ne ovat matalat.

Esityksen voidaan arvioida kasvattavan hiljattain maahan muuttaneiden pienten lasten vanhempien osallistumista kotoutumispalveluihin. Vanhemman kielitaidon tiedetään vaikuttavan myönteisesti myös lapsen tilanteeseen, joten vanhemman kotimaisen kielen taidon vahvistumisella todennäköisesti olisi myönteisiä vaikutuksia myös lapsen oikeuksien ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien toteutumiseen. Vanhemman kotoutumispalveluihin osallistumisen on havaittu vahvistavan maahanmuuttajalasten, erityisesti tytärten koulutuksessa ja työmarkkinoilla pärjäämistä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Lasta pääasiallisesti hoitavaa vanhempaa koskeva asumisaikavaatimus

Kotihoidon tuen Norjan mallia koskevan hallitusohjelmakirjauksen toimeenpanemiseksi arvioitiin erilaisia malleja, joissa oikeus kotihoidon tukeen olisi sidottu Suomessa asuttuun aikaan.

Valmistelussa selvitettiin mallia, jossa kotihoidon tukea maksettaisiin vain lasta pääasiallisesti hoitavalle vanhemmalle tai muulle huoltajalle. Kotihoidon tuen maksamisen edellytykseksi olisi säädetty kolmen vuoden asumisaikavaatimus. Tässä mallissa vain lasta pääasiallisesti hoitavan vanhemman tai muun huoltajan olisi tuen saadakseen täytettävä asumisaikavaatimus, eikä mahdollisen puolison asumisaikaa tutkittaisi.

Tarkastellun mallin vahvuudeksi arvioitiin se, että ehdotettu kolmen vuoden asumisaikavaatimus olisi kohdentunut mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti kotoutumistavoitteen näkökannalta. Asumisaikavaatimuksen täyttävä lasta pääasiallisesti hoitava vanhempi tai muu huoltaja olisi edelleen voinut hoitaa lasta kotona kotihoidon tuella. Toisin kuin ehdotetussa mallissa, Suomessa aina asunut henkilö olisi voinut hoitaa lasta kotihoidon tuella, vaikka hänen puolisonsa ei täyttäisi asumisaikavaatimusta.

Mallia ei kuitenkaan nähty perusteltuna, sillä se olisi rajoittanut kotihoidon tuen käytön joustavuutta vaihtoehtona julkiselle varhaiskasvatukselle kaikilta, myös sellaisilta perheiltä, joissa molemmat vanhemmat olisivat asuneet Suomessa vähintään kolme vuotta. Kyseisessä mallissa tuen hakijan tulisi olla myös lapsen pääasiallinen hoitaja, eikä tästä syystä lapsen pääasiallinen hoitaja voisi olla kotitalouden ulkopuolinen henkilö. Toisaalta näissä tilanteissa perhe voisi hakea yksityisen hoidon tukea, joka on tarkoitettukin tilanteisiin, jossa lasta hoitaa kotitalouden ulkopuolinen taho.

Tavoitteen kannalta haasteeksi mallissa yksilöitiin lisäksi tietyt perheenyhdistämisen tilanteet. Mallissa yli kolme vuotta Suomessa asunut perheenyhdistäjä voisi hoitaa lasta kotona kotihoi-
don tuella, vaikka perhe kokonaisuutena arvioiden ei olisi erityisen kiinnittynyt suomalaiseen
yhteiskuntaan tai työmarkkinoille. Tällaiset tilanteet saattaisivat olla erityisesti lapsen kielinop-
pimisen näkökannalta verrannollisia siihen, että lasta hoitaisi kotona juuri maahan muuttanut
huoltaja.

Vuoden 2024 saajamääriin perustuvan arvion mukaan kuvatus vaihtoehtoisen mallin täysimää-
räisen vaikutuksen ollessa voimassa vuonna 2030 olisi yhteensä noin 2200 perhettä, jolla ei olisi
oikeutta kotihoi-
don tukeen sen johdosta, että lasta pääasiallisesti hoitava vanhempi ei täyttäisi
asumisaikavaatimusta. Näissä perheissä olisi yhteensä 2400 lasta. Arvio perheiden määrästä pe-
rustuu Kansaneläkelaitoksen rekisteritietoon siitä, kuinka monessa perheessä vuonna 2024 ko-
tihoi-
don tukea maksettiin vanhemmalle tai huoltajalle, joka on asunut Suomessa vähemmän
kuin kolme vuotta. Vuonna 2024 kotihoi-
don tukea maksettiin noin 600 vanhemmalle tai huol-
tajalle, joka oli asunut Suomessa alle kolme vuotta, mutta perheessä oli toinen vanhempi, joka
oli asunut Suomessa vähintään kolme vuotta. Perheiden lukumäärää koskeva arviossa on ole-
tettu, että tällaisissa tilanteissa puolet perheistä eli 300 perhettä järjestäisi lapsen hoidon siten,
että asumisaikavaatimuksen täyttävä vanhempi jäisi hoitamaan lasta pääasiallisesti, jolloin vaih-
toehtoisessa mallissa perhe saisi kotihoi-
don tukea.

Taulukko 6 Vaihtoehtoisen mallin arvioitu kohderyhmä vuosittain voimaantulon jälkeen. Tau-
lukossa esitetään arvioitu lukumäärä perheistä, joilla ei olisi oikeutta kotihoi-
dontukeen, koska
lasta pääasiallisesti hoitava vanhempi ei täytä ehdotettua asumisaikavaatimusta.

Henkilöt, joita koskee	2026	2027	2028	2029	2030
Saajat	100	600	1300	2000	2200
Lapset	200	700	1600	2200	2400

Koska mallin kohderyhmä olisi pienempi kuin ehdotetun muutoksen kohderyhmä (ks. taulukko
4), olisivat mallin taloudelliset vaikutukset ehdotettua mallia pienemmät (ks. taulukko 5). Tau-
lukossa 7 on esitetty vaihtoehdon taloudelliset vaikutukset vuosina 2026–2030. Arviot perustu-
vat samoihin käyttäytymisoletuksiin, kuin ehdotetun mallin vaikutusarviot. Keskeinen oletus
on, että puolet kohderyhmään kuuluvista henkilöistä saisi työttömyysetuutta ja veisi lapset var-
haiskasvatukseen. Puolet kohderyhmästä hoitaisi lasta kotona ilman etuutta. Kotihoi-
don tuen
kulujen arvioitaisiin alenevan 5,9 miljoonaa euroa mallin ollessa täysimääräisesti voimassa.
Työmarkkinatuen kulujen arvioitaisiin kasvavan noin 5,4 miljoonaa euroa, varhaiskasvatusku-
lujen 11,4 miljoonaa euroa ja toimeentulotuen kulujen alenevan noin 0,6 miljoonaa euroa, kun
muutos olisi täysimääräisesti voimassa. Vaikutus julkiseen talouteen olisi jäänyt vähäisem-
mäksi, kuin ehdotetussa mallissa.

Taulukko 7 Arvioidut taloudelliset vaikutukset, jos kolmen vuoden asumisaikavaatimus koskisi
vain lasta pääasiallisesti hoitavaa vanhempaa

Vaikutukset, milj. euroa	2026	2027	2028	2029	2030
Kotihoi- don tuki	-0,3	-1,6	-3,8	-5,5	-5,9
Varhaiskasvatus	0,6	3,1	7,3	10,5	11,4
Työmarkkinatuki, valtion rahoittama osuus	0,2	0,9	2,3	3,3	3,6

Työmarkkinatuki, kuntien rahoittama osuus	0,1	0,5	1,2	1,7	1,8
Toimeentulotuki	-0,1	-0,2	-0,4	-0,6	-0,6
Vaikutukset yhteensä	0,5	2,8	6,5	9,4	10,3

Mallissa kotihoidon tuen yleisiä edellytyksiä olisi muutettu siten, että tukea maksettaisiin vain lasta pääasiallisesti hoitavalle vanhemmalle tai muulle huoltajalle. Mikäli lasta hoitaisi pääasiallisesti muu henkilö, lapsesta voi kuitenkin olla oikeus yksityisen hoidon tukeen, joka on kuntalisineen keskimäärin tasoltaan korkeampi kuin kotihoidon tuki. Vuoden 2024 saajamääriin perustuvan arvion mukaan vuositasolla muutos olisi vaikuttanut 2200 perheeseen, jossa lasta hoitaisi perheen ulkopuolinen hoitaja. Jos kaikkien näiden perheiden lapsista myönnettäisiin yksityisen hoidon tuki, kasvaisivat kuntien rahoittamat lasten hoidon tuen kulut arviolta noin 0,6 miljoonaa euroa, mikäli kuntalisien maksuun ei tulisi muutoksia. Mallin valmistelussa kuitenkin pidettiin todennäköisenä, että osa perheistä ei hakisi yksityisen hoidon tukea, jos esimerkiksi muun kuin huoltajan antama hoito on lyhytaikaista. Tällöin perheen ulkopuolinen hoitaja, esimerkiksi isovanhempi, hoitaisi lasta ilman, että perhe nostaa lastenhoidon tukea. Mallin arvioitiin vaikuttavan myös perheiden tekemään valintaan siten, että pääasiallinen hoitaja olisi nykyistä useammin lapsen vanhempi tai muu huoltaja itse, jolloin lapsesta voitaisiin maksaa kotihoidon tukea. Tästä syystä mallin tämän osan nettovaikutuksen kuntien lasten hoidon tuen menoihin arvioidaan olevan vähäinen.

5.1.2 Asumisaikavaatimus tukea hakevalle vanhemmalle

Valmistelussa arvioitiin myös mallia, jossa kotihoidon tukea voisi saada, jos toinen vanhemmista on asunut Suomessa vähintään kolme vuotta. Kotihoidon tuen edellytyksenä ei olisi ollut, että tukea hakeva vanhempi itse pääasiassa hoitaa lasta. Tällöin asumisaikavaatimuksen täyttävä vanhempi olisi voinut hakea tukea, vaikka lasta pääasiassa hoitaisi kotona vanhempi, joka ei täytä asumisaikavaatimusta. Tuen saaminen olisi siis käytännössä rajautunut vain niiltä perheiltä, joissa kumpikaan vanhemmista ei täytä vaadittua asumisaikaa. Valmistelussa arvioitiin, että kyseisellä mallilla olisi saavutettu muutoksella tavoiteltuja vaikutuksia vain niukasti. Arvion mukaan kohdejoukko olisi pienempi kuin esitetystä mallista (ks. taulukko 4). Myös taloudelliset vaikutukset jäisivät pienemmiksi (ks. taulukko 5).

Taulukko 8. Arvioitu kohdejoukko, jos asumisaikavaatimus koskisi vain tuen hakijaa

Henkilöt, joita koskee	2026	2027	2028	2029	2030
Saajat	100	500	1200	1700	1900
Lapset	200	700	1400	1900	2100

Taulukko 9. Arvoidut taloudelliset vaikutukset, jos asumisaikavaatimus koskisi vain tuen hakijaa

Vaikutukset, milj. euroa	2026	2027	2028	2029	2030
Kotihoidon tuki	-0,3	-1,4	-3,4	-4,8	-5,1
Varhaiskasvatus	0,6	2,8	6,5	9,3	10
Työmarkkinatuki, valtion rahoittama osuus	0,2	0,9	2,1	2,9	3,1

Työmarkkinatuki, kuntien rahoittama osuus	0,1	0,5	1	1,5	1,6
Toimeentulotuki	-0,1	-0,2	-0,4	-0,5	-0,5
Vaikutukset yhteensä	0,5	2,6	5,9	8,4	9,1

Vaihtoehdon haasteena nähtiin sen ristiriitaisuus kotoutumistavoitteen kanssa sellaisten perheiden osalta, joissa toinen huoltaja täyttäisi asumisaikavaatimuksen, mutta lasta voisi hoitaa kotona huoltaja, joka ei täytä asumisaikavaatimusta. Edellä jaksossa 2.5.1 on kuvattu vuoden 2025 alusta voimaantullutta kotoutumislakia, jonka tavoitteena on ollut tavoittaa entistä kattavammin ja systemaattisesti niitä maahanmuuttajia, joilla on tarvetta kotoutumispalveluille, mukaan lukien kotona lapsia hoitavia vanhempia. Kunnalla on oikeus saada Kansaneläkelaitokselta tieto maahanmuuttajasta, joka saa kotihoidon tukea. Kunta ei saisi kotoutumislain perusteella Kansaneläkelaitokselta tietoa kotona lasta hoitavasta vanhemmasta tilanteesta, jossa kotihoidon tuki maksettaisiin perheen toiselle vanhemmalle, joka täyttäisi asumisvaatimuksen. Malli ei olisi ollut tämän joukon kohdalla linjassa kotoutumislain tavoitteen kanssa.

5.1.3 Kotihoidon tukea koskevan nykyisen sääntelyn säilyttäminen

Edellä jaksossa 2.5.1 on kuvattu vuoden 2025 alusta voimaantullutta kotoutumislakia. Kotoutumislakia koskevassa uudistuksessa oli osaltaan samoja tavoitteita kuin käsillä olevassa esityksessä. Kotoutumislain tavoitteena on ollut tavoittaa entistä kattavammin ja systemaattisesti niitä maahanmuuttajia, joilla on tarve kotoutumispalveluille. Erityisesti on pyritty tavoittamaan työvoiman ulkopuolella olevia maahanmuuttajia, kuten kotona lapsia hoitavia vanhempia. Käsillä olevan esityksen valmistelussa arvioitiin yhtenä vaihtoehtona kotihoidon tukea koskevan sääntelyn säilyttämistä ennallaan, mikäli Kansaneläkelaitoksen kotoutumislain mukainen tietojenvälitys sekä kuntien mahdollisuus tehdä kotoutumissuunnitelma myös kotona lapsia kotihoidon tuella hoitaville vanhemmille nähtäisiin tavoitteen kannalta riittävänä.

Vaihtoehtoa ei kuitenkaan nähty riittävänä hallitusohjelman kirjauksen toteuttamiseksi. Kunnat ovat tavoittaneet entistä laajemmin kotihoidon tuella lapsia kotona hoitavia hiljattain maahan muuttaneita vanhempia ja kehittäneet palveluita, joita voidaan tarjota kotona lapsia hoitaville matalalla kynnyksellä huomioiden lasten hoidon järjestäminen. Kotihoidon tukeen ei kuitenkaan liity tuen saajalle minkäänlaisia kotoutumissuunnitelman tekemiseen tai kotoutumispalveluihin osallistuminen liittyviä velvoitteita. Lisäksi käsillä olevan esityksen toinen keskeinen tavoite koskien lasten varhaiskasvatukseen osallistumisen kasvattamista olisi tässä vaihtoehdossa oletettavasti jäänyt toteutumatta, jolloin vanhempien voitaisiin olettaa osallistuvan palveluihin ainoastaan siinä määrin kuin hoivavastuut sen mahdollistaisivat. Näin ollen valmistelussa arvioitiin nykytilan säilyttäminen riittämättömäksi hallitusohjelman kirjauksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Kotihoidon tuki kansainvälisessä kontekstissa

Suomessa voimassa olevan kotihoidon tuen kaltainen järjestelmä on kansainvälisesti verraten harvinainen. Esimerkiksi Ruotsissa ei ole enää vastaavanlaista järjestelmää, vaan lastenhoidon tuki on integroitu osaksi vanhempainvapaajärjestelmää. Viro on lakkauttanut kotihoidon tukea vastaavan tukijärjestelmän vuodesta 2019 alkaen ja viimeiset maksussa olleet tuet päättyivät 31.8.2024. Lisäksi esimerkiksi Ranskassa, Puolassa ja Liettuassa maksetaan tukea lapsen

kotona hoitamisesta vanhempainvapaiden päätyttyä, mutta lähtökohtaisesti sellaisille vanhemmille, joilla on riittävästi työhistoriaa. Norjassa ja Tanskassa on käytössä tukimuoto lapsen kotona hoitamiseksi vanhempainvapaakauden päätyttyä sekä rajaus liittyen joko maassa asutun ajan pituuteen tai vakuutuskausiin.

5.2.2 Norja

Norjassa on käytössä jokseenkin kotihoidon tukea vastaava tukimuoto *kontantstøtte*, jota maksetaan 13–19-kuukauden ikäisen lapsen kotona hoitamisen ajalta. Norja on tukijärjestelmää koskevien uudistusten myötä rajannut tuen kestoja koko väestöltä. Viimeisin lainmuutos tuli voimaan 1.7.2024, jolloin tukeen oikeuttavan lapsen enimmäisikä laskettiin 23 kuukaudesta 19 kuukauteen. Tuen lähtökohtainen tavoite on tarjota vanhemmille valinnanvapaus pienen lapsen hoitamisesta joko kotona tai varhaiskasvatuksessa. Tuki ei ole tulosidonnainen, vaan sen taso on riippuvainen siitä, hoidetaanko lasta täysimääräisesti kotona vai osallistuuko lapsi osa-aikaisesti varhaiskasvatukseen. Täysimääräisen tuen suuruus on 7 500 NOK (noin 660 euroa) kuukaudessa. Mikäli lapsi osallistuu varhaiskasvatukseen osa-aikaisesti, tuen suuruus riippuu lapsen varhaiskasvatukseen osallistumisen viikkotuntimäärästä seuraavasti: 1) enintään 8 tuntia: 6 000 NOK (noin 525 euroa), 2) 9–16 tuntia: 4 500 NOK (395 euroa), 3) 17–24 tuntia: 3 000 NOK (263 euroa), 4) 25–32 tuntia: 1 500 NOK (132 euroa). Tuen toimeenpanosta vastaa kansallisella tasolla Norjan työ- ja hyvinvointiviranomainen NAV.

Norjassa astui 1.7.2017 voimaan lakimuutos, jonka jälkeen etuudensaajan on täytynyt olla viisi vuotta vakuutettuna sosiaalivakuutusjärjestelmässä, eli tukea saadakseen henkilön on täytynyt asua Norjassa vähintään tämä aika. EU-lainsäädännön perusteella (kts. tarkemmin luku 2.6) EU- tai Euroopan talousalueenmaassa ja Sveitsissä asutut kaudet otetaan huomioon vakuutuskausien laskemisessa, mikä käytännössä jättää rajauksen piiriin lähtökohtaisesti vain kolmannelta maasta muuttaneet henkilöt. Jos lapsi asuu kahden vanhemman taloudessa, molempien vanhempien on täytettävä ehto, jotta kotitalous on oikeutettu tukeen lapsen kotona hoitamisesta. Käytännön tasolla ehto tarkoittaa sitä, että koko ikänsä Norjassa asunut henkilö, jonka puoliso on asunut Norjassa alle viisi vuotta, ei voi saada tukea. Arvioiden mukaan noin neljännes vaatimuksen piiriin osuvista vanhemmista on Norjan kansalaisia.

Perustuslaillisten erojen lisäksi Norja eroaa Suomesta siinä, että se ei ole implementoinut EU:n maahanmuuttodirektiivejä. Näiden yhteisvaikutuksena Norjan liikkumavara erityisesti suhteessa kolmansista maista muuttavien henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun velvoitteiden osalta saattaa olla Suomea laajempi, eivätkä siten kaikki Norjassa tehdyt ratkaisut ole suoraan sovellettavissa Suomessa.

Muutosta perusteltiin Norjassa pääasiassa tavoitteella saada maahan hiljattain muuttaneet vanhemmat työllisyyttä edistävien palveluiden piiriin sekä mahdollisimman nopeasti työmarkkinoille. Lakimuutoksen jälkeen sen piiriin kuuluneiden vanhempien työllisyys ja työllisyyttä edistäviin palveluihin osallistuminen ei havaittu muuttavan merkittävässä määrin lyhyellä aikavälillä.¹⁹ Työllisyyden osalta on havaittu joitain muutoksia, mutta havaitut vaikutukset ovat kokonaisuuden kannalta hyvin maltilliset ja selittyvät osin verrokkiryhmän erilaisuudella.²⁰ Muutoksen kohderyhmään kuuluu lähtökohtaisesti kaukana työmarkkinoilta olevia henkilöitä, ja

¹⁹ Lima, I., Arntsen, L., & L. Rudlende. (2020). Har innføringen av botidskrav for kontantstøtte medført økt sysselsetting. Arbeid og velferd, 2020(1): 39-57. NAV

²⁰ Dommermuth, Lars; Rogne, Adrian Farner; Syse, Astri (2022): The cash-for-care reform and immigrant fertility: Fewer babies of poorer families?, Discussion Papers, No. 993, Statistics Norway, Research Department, Oslo

muutoksen vaikutuksiin vaikuttavat keskeisesti käyttäytymisvaikutukset, joten mahdollisia positiivisia vaikutuksia työllisyyteen olisi tarkoituksenmukaisempaa arvioida keskipitkällä aikavälillä.

Sosiaaliavun käyttö erityisesti kolmansista maista muuttaneiden lapsiperheiden kohdalla havaittiin kasvaneen uudistuksen jälkeen jonkin verran, mutta osin kasvua on selitetty myös ennen 2017 muuttaneiden kohortin ja vuoden 2017 jälkeen muuttaneiden kohortin taustamaaryhmien erilaisella rakenteella.²¹ Sen sijaan kolmansista maista muuttaneiden lapsiperheiden suhteellinen tuloköyhyys kasvoi johdonmukaisesti lakimuutoksen seurauksena. Tutkimustiedon valossa on vahvaa indikaatiota siitä, että lasten varhaiskasvatukseen osallistuminen ei lisääntynyt merkittävässä määrin lakimuutoksen seurauksena, vaan on mahdollista, että lain kohdejoukkoon kuuluneet vanhemmat hoitivat lasta perheen muilla käytössä olevilla tuloilla.

5.2.3 Tanska

Tanskassa vanhempainvapaakauden jälkeen vanhemmat voivat saada tukea (*tilskud til pasning af egne børn*) oman lapsen kotona hoitamiseen lapsen täytettyä 24 viikkoa. Tukea voidaan maksaa aina lapsen oppivelvollisuusiän asti. Suomesta ja Norjasta poiketen tuen toimeenpano kuuluu kunnille, jotka voivat myös asettaa tarkempia ikärajoja. Tuki toimii vaihtoehtona varhaiskasvatukseen osallistumiselle ja sen saamisen vaatimuksena on Suomen kotihoidon tuen tavoin se, ettei lapsi osallistu varhaiskasvatukseen. Tuen taso vaihtelee kuntien välillä. Tuen tasolle on lainsäädännössä asetettu ainoastaan enimmäiskorvaus, joka on korkeintaan 85 prosenttia lapsen varhaiskasvatuksen nettotuotantokustannuksista. Tukea maksetaan kerralla korkeintaan kolmesta lapsesta ja se kokonaismäärä ei voi ylittää äitiystuen enimmäismäärää.

Tanska on asettanut tuen saamisen yleiseksi edellytykseksi, että lapsen vanhempien on täytynyt asua Tanskassa seitsemän vuotta viimeisen kahdeksan vuoden aikana ja puhua tanskaa riittäväällä tasolla lapsen kielellisen kehityksen tukemiseksi. Riittävää tanskan kielen taitoa ja asumista koskevat vaatimukset eivät koske EU- ja Euroopan talousalueen maiden ja Sveitsin kansalaisia siltä osin kuin heillä on oikeus etuuteen EU:n lainsäädännön nojalla.

Tanskassa käytössä olevien asumisaikaa sekä kielitaitoa koskevien rajausten osalta on huomioitava perustuslailliset eroavaisuudet Suomeen sekä se että Tanska ei ole implementoinut EU:n maahanmuuttodirektiivejä. Näiden johdosta Tanskan liikkumavara erityisesti suhteessa kolmansista maista muuttavien henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun velvoitteiden osalta on osin Suomea laajempi, eivätkä siten kaikki Tanskassa tehdyt ratkaisut ole suoraan sovellettavissa Suomessa.

6 Lausuntopalaute

Täydennetään myöhemmin.

7 Säännöskohtaiset perustelut

2 §. Määritelmät. Pykälän 2 kohta sisältää hoidon tuottajan määritelmän. Määritelmää ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatustalakiin tehtyjen ja ehdotettujen muutosten vuoksi. Kyse olisi teknisestä muutoksesta.

²¹ Lima & ym. (2020).

Yksityinen päiväkotitoiminta on ollut varhaiskasvatuslain 44 §:n mukaan luvanvaraista 1.1.2023 alkaen. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta (HE 55/2025 vp) ehdotetaan yksityistä päiväkotitoimintaa koskevasta rekisteröintimenettelystä säätämistä, jolloin lupamenettelystä luovuttaisiin. Mainitussa esityksessä ehdotetussa varhaiskasvatuslain 44 §:ssä säädettäisiin oikeudesta harjoittaa yksityistä päiväkotitoimintaa. Lupamenettely ei ole koskenut yksityistä perhepäivähoitoa, vaan sitä koskevasta ilmoitusmenettelystä säädetään varhaiskasvatuslain 44 e §:ssä.

Tukilaissa olevaa määritelmää ehdotetaan muutettavaksi siten, että hoidon tuottajalla tarkoitettaisiin varhaiskasvatustoimintaa harjoittavaa yksityistä henkilöä tai yhteisöä, jolla on varhaiskasvatuslain 44 §:n mukainen oikeus harjoittaa yksityistä päiväkotitoimintaa tai joka on tehnyt varhaiskasvatuslain 44 e §:ssä tarkoitetun ilmoituksen yksityisen perhepäivähoidon harjoittamisesta. Hoidon tuottajalla tarkoitettaisiin myös tukeen oikeutetun vanhemman tai muun huoltajan kanssa lasten varhaiskasvatuksesta työsopimuksen tehnyttä henkilöä, ei kuitenkaan saman kotitalouden jäsentä.

3 §. Oikeus kotihoidon tukeen. Pykälässä säädetään kotihoidon tuen saamisen edellytyksistä. Pykälä ehdotetaan teknisesti muutettavaksi kokonaisuudessaan.

Pykälän 1 momentti vastaisi voimassa olevaa 1 momenttia.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin kotihoidon tuen maksamisen edellytyksenä olevasta asumisaikavaatimuksesta. Kyseisen momentin mukaan kotihoidon tukea ei maksettaisi, jos lapsen perheeseen kuuluva 19 vuotta täyttänyt henkilö on asunut Suomessa alle kolme vuotta 16 vuotta täytettyään.

Tukilaissa perheellä tarkoitetaan lain 2 §:n 1 kohdan mukaisesti yhteistaloudessa eläviä vanhempia tai muita huoltajia sekä vanhemman tai muun huoltajan kanssa yhteistaloudessa avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa elävää henkilöä alaikäisine lapsineen. Ratkaistessaan oikeuden kotihoidon tukeen Kansaneläkelaitos tutkisi lapsen kanssa asuvan tukea hakevan vanhemman tai muun huoltajan ja vanhemman tai muun huoltajan mahdollisen avio- tai avopuolison asumisaikaa. Puolison asumisaikaa tutkittaisiin, jos hän asuisi yhteistaloudessa lapsen ja tukea hakevan vanhemman tai muun huoltajan kanssa. Kansaneläkelaitos tutkisi lapsen kanssa asuvan vanhemman tai muun huoltajan ja vanhemman tai muun huoltajan puolison asumisaikaa myös silloin, jos tukea hakisi lapsen ja hänen vanhempansa tai muun huoltajansa kanssa asuva puoliso, joka ei itse ole lapsen vanhempi tai huoltaja. Muualla asuvan vanhemman tai muun huoltajan asumisaikaa ei tutkittaisi.

Yhden huoltajan perheissä asumisaikavaatimus koskisi lapsen kanssa asuvaa vanhempaa tai muuta huoltajaa. Jos lapsen ja tämän huoltajan luokse muuttaisi asumaan huoltajan puoliso, joka on asunut Suomessa vähemmän kuin kolme vuotta, eivät kotihoidon tuen maksamisen edellytykset enää täytyisi, vaikka lapsen huoltaja itse täyttäisi asumisaikavaatimuksen.

Pääasiassa Kansaneläkelaitos tutkisi asumista kotikuntamerkinnän perusteella. Kotikunnan rekisteröiminen ei kuitenkaan olisi ehdoton edellytys asumisaikavaatimuksen täyttymiselle, vaan esimerkiksi väestötietojärjestelmään rekisteröityä osoitetta tai oleskelua työnteon perusteella voitaisiin pitää osoituksena asumisesta Suomessa. Kotikuntamerkintä tai osoite ei myöskään automaattisesti merkitsisi asumista Suomessa, vaan Suomessa asumisen tulisi olla tosiasiallista. Edellytyksenä ei olisi, että kolmen vuoden asumisen tulisi olla yhtäjaksoista. Asumisaikaa laskettaessa muissa sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annettua asetusta (EY) N:o 883/2004 soveltavissa maissa täyttyneet kaudet laskettaisiin yhteen kuten kyseisessä asetuksessa edellytetään.

Ehdotetun 2 momentin mukaan asumisaikavaatimuksen täyttymistä edellytettäisiin vain lapsen perheeseen kuuluvalla 19 vuotta täyttäneeltä henkilöltä. Suomessa asuttua aikaa tarkasteltaisiin 16 ikävuoden täyttämisen jälkeiseltä ajalta, jolloin alle 19-vuotiaan henkilön ei olisi mahdollista täyttää kolmen vuoden asumisaikavaatimusta, eikä sitä näin ollen häneltä edellytettäisi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin oikeudesta kotihoidon tukeen tilanteissa, joissa lapsella ei ole oikeutta varhaiskasvatukseen. Pääosin 3 momentti vastaisi voimassa olevaa 2 momenttia, jonka perusteella oikeus kotihoidon tukeen voi syntyä myös lapsesta, joka ei ole saavuttanut varhaiskasvatuslain mukaista alinta varhaiskasvatukseen oikeuttavaa ikää. Kuten nykyisin, oikeus kotihoidon tukeen voisi alkaa aikaisintaan, kun lapsen syntymästä on kulunut yhteensä 160 sairausvakuutuslain 1 luvun 4 §:n 5 kohdassa tarkoitettua arkipäivää. Lapsi on tällöin reilun puolen vuoden ikäinen. Momentissa ehdotetaan lisäksi säädettäväksi, että asumisaikavaatimuksen täyttymistä ei edellytettäisi, jos lapsi on iältään niin nuori, ettei oikeutta varhaiskasvatukseen vielä ole.

Asumisaikavaatimusta koskevasta edellytyksestä olisi siten kaksi poikkeusta. Ensinnäkin pykälän 2 momentissa säädettäisiin lapsen perheeseen kuuluvan huoltajan tai huoltajan puolison nuoreen ikään liittyvästä poikkeuksesta. Kotihoidon tukea voitaisiin maksaa siitä huolimatta, että vanhempi tai muu huoltaja tai vanhemman tai huoltajan puoliso on asunut Suomessa vähemmän kuin kolme vuotta, jos kyseinen henkilö olisi alle 19-vuotias. Jos lapsen perheeseen kuuluisi esimerkiksi 17-vuotiaana Suomeen muuttanut huoltaja, kotihoidon tukea voitaisiin maksaa ainoastaan siihen saakka, kun kyseinen henkilö täyttäisi 19 vuotta. Kotihoidon tukea voitaisiin muiden tuen saamista koskevien edellytysten täytyessä alkaa maksaa uudestaan siitä alkaen, kun kolmen vuoden asumisaikavaatimus täytyisi.

Toinen poikkeus, josta säädettäisiin pykälän 3 momentissa, liittyisi lapsen nuoreen ikään. Kotihoidon tuen maksamiseksi ei edellytettäisi, että huoltaja ja mahdollinen huoltajan puoliso täyttää asumisaikavaatimuksen, jos kotihoidon tukea haettaisiin alle yhdeksän kuukauden ikäisestä lapsesta. Varhaiskasvatuslain mukaan oikeus varhaiskasvatukseen on sen kalenterikuukauden alusta, jona lapsi täyttää yhdeksän kuukautta. Jos lapsen perheeseen kuuluisi Suomessa alle kolme vuotta asunut huoltaja tai huoltajan puoliso, kotihoidon tuen maksaminen päättyisi, kun lapsi saavuttaisi varhaiskasvatukseen oikeuttavan iän. Kotihoidon tukea voitaisiin muiden tuen saamista koskevien edellytysten täytyessä alkaa maksaa uudestaan siitä alkaen, kun kolmen vuoden asumisaikavaatimus täytyisi.

Pykälän 4 momentti vastaisi voimassa olevaa 3 momenttia. Pykälän 5 momentti vastaisi voimassa olevaa 4 momenttia.

Voimaantulo. Lainkohta sisältäisi voimaantulosäännöksen ja siirtymäsäännöksiä.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Esityksessä ei ehdoteta lakia alemman sääntelyn muutoksia.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.7.2026.

Kotihoidon tukikauteen, jota koskeva oikeus alkaisi ennen ehdotetun lain voimaantuloa, sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Jos tukioikeus alkaisi ensimmäistä kertaa tai aiemmin myönnettyyn tukeen myönnettäisiin jatkoa ajankohdasta, jolloin ehdotettu laki olisi voimassa, uuteen tukikauteen sovellettaisiin ehdotetun lain säännöksiä. Kuitenkin

kotihoidon tuen maksamiseksi ehdotettua kolmen vuoden asumisaikavaatimusta sovellettaisiin vain, jos lapsen perheeseen kuuluva vanhempi tai muu huoltaja tai vanhemman tai muun huoltajan avio- tai avopuoliso olisi muuttanut Suomeen ehdotetun lain tultua voimaan eli aikaisintaan 1.7.2026.

10 Toimeenpano ja seuranta

Kansaneläkelaitos huolehtii lakisääteisten tehtäviensä mukaisesti esityksessä ehdotettujen muutosten toimeenpanosta.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Hallitus on antanut 22.5.2025 eduskunnalle esityksen laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta (HE 55/2025 vp). Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi yksityisen päiväkotitoiminnan rekisteröintimenettelystä, jolloin nykyisestä yksityisten palveluntuottajien lupamenettelystä luovuttaisiin. Mainitussa esityksessä ehdotetaan muutosta varhaiskasvatuslain 44 §:ään. Käsillä olevassa esityksessä ehdotetaan tukilain 2 §:n 2 kohdassa olevaa viittaussäännöstä muutettavaksi siten, että se olisi yhteensopiva hallituksen esityksessä 55/2025 vp ehdotetun varhaiskasvatuslain 44 §:n sääntelyn kanssa. Jos eduskunta muuttaisi varhaiskasvatuslain 44 §:ää muuten kuin hallituksen esityksessä 55/2025 vp ehdotetaan, tulisi tässä esityksessä ehdotettu muutos tukilain 2 §:n 2 momenttiin tarvittaessa yhteensovittava varhaiskasvatuslain 44 §:n lopullisen muotoilun kanssa eduskuntakäsittelyn aikana.

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2026 ensimmäiseksi lisätalousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esityksen taloudelliset vaikutukset kohdistuvat valtion talousarvion momentille 28.90.30 Valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen (arviomääräraha), momentille 33.10.57 Perustoimeentulotuki (arviomääräraha) ja momentille 33.20.52 Valtionosuus työttömyysetuuksien perusturvasta (arviomääräraha). Momentti- ja vuosikohtaiset vaikutukset on esitetty taulukossa 10.

Taulukko 10. Esityksen taloudelliset vaikutukset talousarvion momenteille vuosina 2026–2030.

Momentti	2026	2027	2028	2029	2030
Kuntien valtionosuustehtävien muutos (28.90.30)	0,4	1,8	4,4	6,4	6,9
Työmarkkinatuki (33.20.52)	0,3	1,2	2,9	4,2	4,5
Toimeentulotuki (33.10.57)	-0,1	-0,2	-0,5	-0,8	-0,8
Yhteensä	0,6	2,8	6,7	9,8	10,6

Kunnan rahoitusosuus perustoimeentulotuen kustannuksista on 50 prosenttia. Kunnan rahoitusosuus otetaan huomioon tekemällä sitä vastaava vähennys kunnalle maksettavasta peruspalvelujen valtionosuudesta (momentti 28.90.30). Vähennys tehdään kahden vuoden viiveellä, jolloin vuodesta 2026 alkaen toteutuvat muutokset perustoimeentulotuen kuluissa huomioidaan momentilla vuodesta 2028 alkaen. Tätä ei ole huomioitu taulukossa.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

12.1 Ehdotuksen kannalta merkitykselliset perustuslain säännökset

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 19 §:ssä säädettyjen sosiaalisten oikeuksien ja niiden perustuslain 6 §:ssä edellytetyn yhdenvertaisen toteuttamisen kannalta. Esiityksellä on liittymäpintaa myös 16 §:ssä säädettyihin sivistyksellisiin oikeuksiin.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin perusteella lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Säännös edellyttää, että lainsäätäjät takaa jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta ja menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 70, mm. PeVL 55/2016 vp, s. 3 ja PeVL 48/2006 vp, s. 2). Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinpuutoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 6/2009 vp, s. 8/I).

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Perustuslain 16 §:n 2 mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Yksilön kannalta tämä oikeus merkitsee elinikäisen koulutuksen periaatteen tunnustamista. Koska kysymys on laajakantoisemmasta oikeudesta kuin oikeudesta perusopetukseen, ei sitä turvattaisi subjektiivisena oikeutena, vaan sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (HE 309/1993 vp).

Perustuslain (731/1999) 6 §:ssä säädetään, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Lailla ei voida ilman yleisesti hyväksyttävää perustetta, mielivaltaisesti, asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on tähän liittyen katsottu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 2, PeVL 32/2022 vp, s. 3).

Yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Momentti ei toisaalta kiellä kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi syrjintäsäännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat. Säännös ei estäisi tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi naiset, lapset, vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (HE 309/1993 vp). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on

erottelun hyväksyttävyyden lisäksi kiinnitetty huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (ks. esim. PeVL 61/2018 vp, PeVL 59/2018 vp, PeVL 57/2016 vp, s. 3–4, PeVL 52/2016 vp, PeVL 23/2012 vp, s. 2, PeVL 60/2010 vp, s. 3, PeVL 38/2006 vp, s. 3.).

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Perusoikeudet kuuluvat siten lähtökohtaisesti myös lapsille. Käytännön tilanteissa kysymys saattaa kuitenkin palautua siihen, kuka käyttää perusoikeuksia koskevissa asioissa lapsen puhevaltaa. Hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) perusteluissa on nimenomaan todettu, että säännöksellä halutaan korostaa, että lapsia tulee kohdella aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä, että keskenään yhdenvertaisesti. Tämän ohella säännös osoittaa, että jokaista lasta tulee kohdella yksilönä, ei pelkästään toiminnan kohteena.

Perustuslakivaliokunta on perustoimeentulon turvaa koskevassa lausuntokäytännössään katsonut, että etuuksien saamiselle on voitu asettaa joidenkin henkilöryhmien osalta tiukempia saamisehtoja, jos ne ovat olleet perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden, hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, sallimissa rajoissa. Valiokunta on myös katsonut, ettei valtiolla ole ehdotonta velvollisuutta turvata perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuja perusturvaetuuksia muille kuin sen alueella tai oikeudenkäyttöpiirissä pysyväisluonteisesti asuville (ks. PeVL 48/2006 vp ja PeVL 22/2004 vp). Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevassa esityksessä ehdotettiin säädettävän nimenomaisesti, että nykyisin perustuslain 19 §:n 2–4 momentissa tarkoitettujen etuuksien saamisen tai määräytymisen perusteeksi voidaan lailla asettaa Suomessa työskentely tai asuminen (HE 309/1993 vp, s. 84). Kyseiset oikeudet olivat hallituksen esityksen mukaan sellaisia, "ettei niitä ole perusteltua tai käytännössä mahdollista turvata Suomessa tilapäisesti oleskeleville" (HE 309/1993 vp, s. 72/II). Säännös sisälsi paitsi etuuden saamisedellytyksistä säätämisen, myös sen, että etuuden suuruus voidaan porrastaa Suomessa työskentelemisen tai asumisen keston mukaan (HE 309/1993 vp, s. 72/II). Perustuslakivaliokunta poisti hallituksen ehdottaman momentin tarpeettomana. Valiokunta katsoi säännösehdotuksen sisältävän "juuri sellaisia kriteerejä, jotka perusoikeuksia koskevien yleisten oppien, lähinnä hyväksyttävyyden- ja suhteellisuusnäkökohtien nojalla oikeuttavat tarkoitettunlaiset rajoitukset" (ks. PeVL 51/2024 ja PeVM 25/1994 vp, s. 10–11).

Perustuslakivaliokunta on työttömyyden ajan turvaa koskevassa lausuntokäytännössään katsonut myös, että kotoutumistavoitteen toteuttamiseen voi liittyä sellaisia tekijöitä, jotka perustelevat työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvan järjestämistä maahanmuuttajien osalta muista työttömistä poikkeavalla tavalla (ks. PeVL 55/2016 vp, s. 4).

12.2 EU:n perusoikeuskirjan merkitys

EU:n oikeudessa tunnustetut perusoikeudet ja erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirja tulee ottaa huomioon sekä EU:n toimielinten että jäsenvaltioiden viranomaisten toiminnassa. EU:n perusoikeuksien velvoittavuus ei kuitenkaan rajoitu pelkästään EU:n säädösten antamiseen ja soveltamiseen, vaan ne on otettava huomioon myös laadittaessa EU-säädöksen täytäntöönpanon edellyttämää kansallista sääntelyä samoin kuin muuta kansallista sääntelyä, jolla on liityntä EU:n oikeuteen. EU:n oikeudessa tunnustetut perusoikeudet tulee ottaa huomioon myös silloin, kun laadittavalla kansallisella sääntelyllä saattaa olla vaikutuksia unionin oikeudessa taattujen oikeuksien toteutumiseen.

EU-oikeudessa yhdenvertaisuusperiaate on vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 artiklassa, jonka mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Syrjintäkielto sisältyy 21 artiklan 1 kohtaan, jossa kielletään kaikenlainen syrjintä, joka perustuu sukupuoleen, rotuun, ihonväriin tai etniseen taikka yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin,

kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen tai muuhun sellaiseen seikkaan. Artiklan 2 kohdassa kielletään lisäksi syrjintä kansalaisuuden perusteella.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 34 artiklan 1 kohdan mukaan unioni tunnustaa oikeuden sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaalipalveluihin, joilla taataan suoja muun muassa raskauden ja synnytyksen aikana ja sairauden, työtapaturman, hoidon tarpeen ja vanhuuden varalta sekä työpaikan menetyksen yhteydessä unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti, ja kunnioittaa tätä oikeutta. Lisäksi perusoikeuskirjan 34 artiklan 2 kohdan mukaan jokaisella unionissa laillisesti asuvalla ja siellä laillisesti liikkuvalla on oikeus sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaalisiin etuihin unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.

Euroopan unionin maahanmuuttodirektiiveissä vahvistetaan yhdenvertainen kohtelu sosiaaliturvan alalla. Vahvistaessaan kansallisessa lainsäädännössään määritellyn sosiaaliturvan, sosiaaliapuun ja sosiaaliseen suojeluun kuuluvia toimenpiteitä, joiden on oltava maahanmuuttodirektiiveissä vahvistetun yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaisia, jäsenvaltioiden on noudatettava perusoikeuskirjassa ja erityisesti sen 34 artiklassa vahvistettuja oikeuksia ja otettava huomioon siinä vahvistetut periaatteet.

12.3 Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla sisältää vaatimuksen taata sopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen ilman syrjintää. Sopimuksen 12. pöytäkirjan 1 artiklan 1 kappaleeseen sisältyvä kaikkinaisen syrjinnän kieltö laajentaa 14 artiklan syrjinnän kiellon koskemaan laissa tunnustetuista oikeuksista nauttimista, ja artiklan 2 kappale kieltää syrjinnän viranomaistoiminnassa.

12.4 Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus

Suomi on sitoutunut noudattamaan Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59—60/1991, jälj. lapsen oikeuksien sopimus) määräyksiä. Sopimus on tullut Suomessa voimaan vuonna 1991. Lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa sopimusvaltion turvaamaan lapsille oikeuden suojeluun ja huolenpitoon, osuuden yhteiskunnan voimavaroista sekä oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään. Lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattujen lasten oikeuksien tulee toteutua koko lapsiväestön ja jokaisen lapsen elämässä. Lapsella yleissopimuksessa tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä. Keskeisiä periaatteita sopimuksessa ovat syrjinnän kieltö, lapsen etu, lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen sekä lapsen näkemysten huomioon ottaminen. Sopimuksen mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.

Sopimuksen 3 artiklassa todetaan, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lasten etu. Sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon hänen vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Tähän pyrkiessään sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin. Sopimuksen 18 artiklan mukaan sopimusvaltiot pyrkivät parhaansa mukaan takaamaan sen periaatteen tunnustamisen, että vanhemmat vastaavat yhteisesti lapsen kasvattamisesta ja kehityksestä. Vanhemmilla tai tapauksesta riippuen laillisilla huoltajilla ja

holhoojilla on ensisijainen vastuu lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä. Yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien takaamiseksi ja edistämiseksi sopimusvaltiot antavat vanhemmille ja muille laillisille huoltajille asianmukaista apua heidän hoitaessaan lastenkasvatustehtäväänsä sekä huolehtivat lastensuojelulaitosten ja -palvelujen kehittämisestä. Sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin asianmukaisiin toimiin taatakseen, että työssäkäyvien vanhempien lapsilla on oikeus hyödyntää heille tarkoitettuja lastenhoitopalveluita ja -laitoksia. Sopimuksen 28 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden saada opetusta, mikä pitää sisällään myös varhaiskasvatuksen.

12.5 Esityksen arviointi

Varhaiskasvatusta koskevaa sääntelyä on ensisijaisesti arvioitava perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuna sosiaalipalveluna (PeVL 12/2015 vp ja PeVL 17/2018 vp). Vastaavasti myös kotihoidon tuen voidaan katsoa toteuttavan perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoitusta.

Kotihoidon tuen maksamisen edellytykseksi ehdotettua asumisaikavaatimusta tulee arvioida perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Yhdenvertaisuutta on arvioitava perheen, vanhemman sekä lapsen näkökulmasta. Esitys asettaa perheet erilaiseen asemaan Suomessa asutun ajan perusteella, sillä se kaventaa alle kolmevuotiaan lapsen hoidon järjestämistä koskevaa valinnanvapautta niiden perheiden osalta, joissa lapsen vanhempi tai muu huoltaja tai vanhemman tai huoltajan puoliso ei ole asunut Suomessa vähintään kolmea vuotta. Esityksellä tavoitellaan hiljattain maahan tulleiden pienten lasten vanhempien nykyistä nopeampaa kotoutumista ja työllistymistä sekä lasten integroitumista varhaiskasvatukseen osallistumisen kautta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt kotoutumistavoitteen toteuttamista sellaisena tavoitteena, jolla erilaista kohtelua voidaan perustella perustuslain näkökulmasta hyväksyttävällä tavalla.

Ehdotus kohdistuu tosiasiallisesti pääasiallisesti naisiin, sillä kotihoidon tuen saajista yli 90 prosenttia on naisia. Ehdotuksella kuitenkin tavoitellaan naisten taloudellisen tilanteen ja autonomian tosiasiallista paranemista (ks. luku 4.2.4.1 Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo).

Ehdotettu kolmen vuoden asumisaikavaatimus on merkityksellinen sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Sosiaaliturvalainsäädännössä odotus- ja omavastuuajat ovat verraten yleisiä, ja niitä on perustuslakivaliokunnan käytännössä sinänsä pidetty hyväksyttävänä. Odotus- ja omavastuuaikojen tulee kuitenkin olla kohtuullisia (PeVL 15/1995 vp, s. 3/II, PeVL 40/2001 vp, s. 2/II, PeVL 33/2004 vp, s. 3/I), eikä niitä saa säätää niin pitkiksi, että ne muodostuisivat perustuslain 19 §:n 2 momentista johtuvien velvoitteiden kiertämiseksi (PeVL 25/1997 vp, s. 3/II, PeVL 46/2002 vp, s. 2/II). Kolmen vuoden asumisaikavaatimusta on pidetty hyväksyttävänä muun muassa kansan- ja takuueläkkeessä sekä vammaistulissa.

Oikeasuhtaisuuden ja hyväksyttävyyden näkökulmasta merkityksellistä on myös, että kotihoidon tuen saamisen edellytykseksi ehdotettu kolmen vuoden asumisaikavaatimus koskisi tuen hakijan lisäksi tämän kanssa yhteistaloudessa asuvaa puolisoa. Näin ollen kotihoidon tuen saamisen edellytykset voisivat jäädä täyttymättä puolison asumisaikaan liittyvän syyn takia myös Suomessa aina tai pitkään asuneelta henkilöltä, jonka kohdalla kotoutumistavoitteen toteuttaminen ei olisi olennainen. Kotihoidon tuessa on kuitenkin kyse perhekohtaisesta etuudesta. Kotihoidon tuen myöntämisen edellytyksenä ei ole, että tuen saaja itse pääasiallisesti hoitaa lasta. Mikäli asumisaikavaatimus koskisi ainoastaan kotihoidon tukea hakevaa vanhempaa, olisi mahdollista, että kotihoidon tuki myönnettäisiin vanhemmalle, joka täyttäisi ehdotetun asumisaikavaatimuksen, mutta lasta pääasiallisesti hoitaisi kotona puoliso, joka on asunut Suomessa alle kolme vuotta. Tällöin ehdotuksella tavoiteltu kotoutumistavoite jäisi toteutumatta. Perustuslaissa ei sidota sosiaali- ja terveystalouden järjestämistä mihinkään voimassa olevaan lainsäädäntöön tai instituutioon, vaan edellytetään riittävien palvelujen turvaamista jokaiselle, sen

mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti perustuslain 19 §:n 3 momentti ei myöskään anna institutionaalista suojaa lasten kotihoidon tuelle järjestelmänä (PeVL 39/1996 vp, s. 2).

Esityksen arvioinnissa merkityksellistä on, että lasten kotihoidon tuessa ei kuitenkaan ole kyse perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisesta perusturvaetuudesta, vaan sitä maksetaan vaihtoehtona lapsen hoidon järjestämiselle kunnallisessa tai yksityisessä varhaiskasvatuksessa. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti oikeus varhaiskasvatukseen on nimenomaan lapsen oikeus (PeVL 12/2015 vp, s. 3). Ehdotetulla muutoksella ei heikennetä lapsen tai tämän vanhempien perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvattua perustoimeentulon turvaa. Ehdotettujen muutosten arvioidaan lisäävän pienten lasten vanhempien ilmoittautumista työttömäksi työnhakijaksi, jolloin heille voi tulla oikeus työttömyysetuuteen. Tällä olisi lähtökohtaisesti myönteisiä vaikutuksia henkilöiden perustoimeentulon turvaan.

Esityksen mukaista kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen säätämistä ei ole pidettävä myöskään kohtuuttomana, sillä se ei vaikuta perheen oikeuteen saada lapselle kunnallista tai yksityistä varhaiskasvatusta. Lastenhoidon tukia koskevassa lausuntokäytännössä perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt ongelmallisena esimerkiksi tilannetta, jossa oikeus yksityisen hoidon tukeen päättyisi aiemmin lapsen vanhemman tai muun huoltajan hoitaessa itse lasta kuin perheen ulkopuolista päivähoitoa käytettäessä, koska tällainen rajausta ei kuitenkaan vaikuttaisi perheen oikeuteen saada lapselle päivähoitoa (PeVL 39/1996 vp, s. 2). Varhaiskasvatusturvan mukaan lapsella on oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen. Varhaiskasvatuksen järjestämisvastuu on kunnilla. Kunnallinen varhaiskasvatus on myös tosiasiallisesti perheiden saavutettavissa, sillä perittävä asiakasmaksu määräytyy perheen koon ja tulojen sekä lapsen varhaiskasvatuksessa vietetyn ajan perusteella. Esityksessä ei myöskään ehdoteta muutoksia yksityisen hoidon tukeen. Riippumatta tuen hakijan tai tämän puolison Suomessa asuman ajan pituudesta perheillä olisi ehdotetun muutoksen voimaantultuakin mahdollisuus valita lapsen hoidon järjestäminen kunnallisessa tai yksityisessä varhaiskasvatuksessa tai esimerkiksi palkkaamalla lastenhoitaja.

Kunnan velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta koskee vähintään yhdeksän kuukauden ikäistä lasta. Tämä on ehdotuksessa huomioitu siten, että alle yhdeksän kuukauden ikäisen lapsen osalta kolmen vuoden asumisaikaa ei kuitenkaan vaadittaisi. Kolmen vuoden asumisaikaa ei myöskään edellytettäisi, jos tuen hakijalla tai tämän puolisoilla ei olisi tosiasiallista mahdollisuutta täyttää asumisaikavaatimusta nuoren ikänsä vuoksi.

Vanhemman on mahdollista valita hoitaa lasta kotona siitä huolimatta, että ehdotetun muutoksen johdosta perheellä ei olisi oikeutta kotihoidon tukeen. Perheiden on kuitenkin mahdollista nykyisinkin hoitaa lasta kotona myös tilanteissa, joissa kotihoidon tuen saamisen yleiset edellytykset, kuten lapsen ikää koskeva edellytys, eivät täyty.

Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä. Esitys asettaa lapset erilaiseen asemaan sen mukaan, kauanko heidän vanhempansa tai muun huoltajansa tai vanhemman tai muun huoltajan puoliso on asunut Suomessa. Sääntelyä on kuitenkin pidettävä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä. Ehdotettujen muutosten arvioidaan lisäävän lasten osallistumista varhaiskasvatukseen jo alle kolmevuotiaana. Riittävän varhain aloitettu varhaiskasvatukseen osallistuminen tukee ja edistää kielenkehitystä sekä koulutusjärjestelmään ja yhteiskuntaan integroitumista. Ehdotetut muutokset vahvistaisivat lapsen perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaista oikeutta hyvinvointiin ja yksilölliseen kasvuun. Tällä perusteella ehdotus on myös yhteensopiva lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa.

Perustuslakivaliokunnan varhaiskasvatusoikeutta koskevan lausuntokäytännön perusteella perheen valinnanmahdollisuuksia lapsen hoidon järjestämiseksi on voitu rajata lapsen huoltajan

olosuhteiden erilaisuuteen perustuen (HE 80/2015 vp ja sitä koskeva PeVL 12/2015 vp). Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä voidaan johtaa tulkinta, että kotoutumistavoitteen toteuttamisella voi olla mahdollista perustella maahanmuuttajien sosiaaliturvaetuuksien määräytymistä muista poikkeavalla tavalla. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole aiemmin ottanut kantaa kysymykseen siitä, että perheen valinnanvapautta pienen lapsen hoidon järjestämisessä rajataan vanhemman tai huoltajan tai vanhemman tai huoltajan puolison Suomessa asuman ajan perusteella.

Hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, mutta pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 2 ja 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) 2 §:n 2 kohta ja 3 §, sellaisina kuin ne ovat, 2 §:n 2 kohta laissa 544/2018 sekä 3 § laissa 29/2022, seuraavasti:

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

2) hoidon tuottajalla varhaiskasvatustoimintaa harjoittavaa yksityistä henkilöä tai yhteisöä, jolla on varhaiskasvatuslain (540/2018) 44 §:n mukainen oikeus harjoittaa yksityistä päiväkotitoimintaa tai joka on tehnyt mainitun lain 44 e §:ssä tarkoitetun ilmoituksen yksityisen perhepäivähoidon harjoittamisesta taikka tukeen oikeutetun vanhemman tai muun huoltajan kanssa lasten varhaiskasvatuksesta työsopimuksen tehnyttä henkilöä, ei kuitenkaan saman kotitalouden jäsentä;

3 §

Oikeus kotihoidon tukeen

Kotihoidon tuen saamisen edellytyksenä on, että varhaiskasvatuslain 12 §:n mukaiseen varhaiskasvatukseen oikeutetulla, tosiasiallisesti Suomessa asuvalla lapsella ei ole kunnan järjestämää varhaiskasvatuspaikkaa. Kotihoidon tukea maksetaan, jos perheeseen kuuluu vähintään yksi kotihoidon tukeen oikeuttava alle kolmevuotias lapsi. Tosiasiallisena Suomessa asumisena ei pidetä yli kolmen kuukauden oleskelua ulkomailla.

Kotihoidon tukea ei kuitenkaan makseta, jos lapsen perheeseen kuuluva 19 vuotta täyttänyt henkilö on asunut Suomessa alle kolme vuotta 16 vuotta täytettyään.

Poiketen siitä, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, oikeus kotihoidon tukeen on myös lapsesta, joka ei ole saavuttanut varhaiskasvatuslain 12 §:ssä tarkoitettua varhaiskasvatukseen oikeuttavaa ikää, jos muut 1 momentissa säädetty edellytykset täyttyvät, ja lapsen syntymästä on kulunut yhteensä 160 sairausvakuutuslain (1224/2004) 1 luvun 4 §:n 5 kohdassa tarkoitettua arkipäivää.

Kotihoidon tukea ei makseta lapsesta, josta maksetaan samalta ajalta sairausvakuutuslain mukaista vanhempainpäivärahaa tai mainitun lain 12 luvun 10 §:ssä tarkoitettua ulkomaista etuutta.

Jos perheeseen kuuluu adoptiolapsi, tukea maksetaan, kunnes lapsen hoitoon ottamisesta adoptiotarkoituksessa sairausvakuutuslain 9 luvun 5 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa on kulunut kaksi vuotta. Adoptiolain (22/2012) 39 §:n 1 momentissa tarkoitettussa adoptiossa

tuen saamisen edellytyksenä on, että adoptionhakijalle on myönnetty mainitussa momentissa tarkoitettu lupa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Kotihoidon tukikauteen, jota koskeva oikeus alkaa ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Tämän lain 3 §:n 2 momentissa säädettyä asumisaikavaatimusta sovelletaan vain, jos tällä lailla muutettavan lain 2 §:n 1 kohdassa tarkoitettuun perheeseen kuuluva vanhempi tai muu huoltaja tai vanhemman tai muun huoltajan kanssa yhteistaloudessa avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa elävä henkilö on muuttanut Suomeen tämän lain tultua voimaan.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi

Laki

lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 2 ja 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) 2 §:n 2 kohta ja 3 §, sellaisina kuin ne ovat, 2 §:n 2 kohta laissa 544/2018 sekä 3 § laissa 29/2022, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) perheellä yhteistaloudessa eläviä vanhempia tai muita huoltajia sekä vanhemman tai muun huoltajan kanssa yhteistaloudessa avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa elävää henkilöä alaikäisine lapsineen

2) hoidon tuottajalla varhaiskasvatustoin (540/2018) 44 §:ssä tarkoitettua ilmoituksen tehnyttä yksityistä henkilöä tai yhteisöä, joka korvausta vastaan harjoittaa varhaiskasvatustoimintaa taikka tukeen oikeutetun vanhemman tai muun huoltajan kanssa lasten varhaiskasvatuksesta työsopimuksen tehnyttä henkilöä, ei kuitenkaan saman kotitalouden jäsentä;

3) lasten kotihoidon tuella lapsen hoidon järjestämiseksi vanhemmalle tai muulle huoltajalle suoritettavaa tukea, johon voi kuulua hoitoraha ja hoitolisä

4) lasten yksityisen hoidon tuella lapsen hoidon järjestämiseksi vanhemman tai muun huoltajan osoittamalle hoidon tuottajalle suoritettavaa tukea, johon voi kuulua hoitoraha ja hoitolisä.

3 §

Ehdotus

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) perheellä yhteistaloudessa eläviä vanhempia tai muita huoltajia sekä vanhemman tai muun huoltajan kanssa yhteistaloudessa avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa elävää henkilöä alaikäisine lapsineen

2) hoidon tuottajalla varhaiskasvatustoimintaa harjoittavaa yksityistä henkilöä tai yhteisöä, jolla on varhaiskasvatustoin (540/2018) 44 §:n mukainen oikeus harjoittaa yksityistä päiväkotitoimintaa tai joka on tehnyt mainitun lain 44 e §:ssä tarkoitettua ilmoituksen yksityisen perhepäivähoidon harjoittamisesta taikka tukeen oikeutetun vanhemman tai muun huoltajan kanssa lasten varhaiskasvatuksesta työsopimuksen tehnyttä henkilöä, ei kuitenkaan saman kotitalouden jäsentä;

3) lasten kotihoidon tuella lapsen hoidon järjestämiseksi vanhemmalle tai muulle huoltajalle suoritettavaa tukea, johon voi kuulua hoitoraha ja hoitolisä

4) lasten yksityisen hoidon tuella lapsen hoidon järjestämiseksi vanhemman tai muun huoltajan osoittamalle hoidon tuottajalle suoritettavaa tukea, johon voi kuulua hoitoraha ja hoitolisä

3 §

Oikeus kotihoidon tukeen

Kotihoidon tuen saamisen edellytyksenä on, että varhaiskasvatustilain 12 §:n mukaiseen varhaiskasvatukseen oikeutetulla, tosiasiallisesti Suomessa asuvalla lapsella ei ole kunnan järjestämää varhaiskasvatuspaikkaa. Kotihoidon tukea maksetaan, jos perheeseen kuuluu vähintään yksi kotihoidon tukeen oikeuttava alle kolmevuotias lapsi. Tosiasiallisena Suomessa asumisena ei pidetä yli kolmen kuukauden oleskelua ulkomailla.

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, oikeus kotihoidon tukeen on myös lapsesta, joka ei ole saavuttanut varhaiskasvatustilain 12 §:ssä tarkoitettua varhaiskasvatukseen oikeuttavaa ikää, jos muut 1 momentissa säädetty edellytykset täyttyvät, ja lapsen syntymästä on kulunut yhteensä 160 sairausvakuutuslain (1224/2004) 1 luvun 4 §:n 5 kohdassa tarkoitettua arkipäivää.

Kotihoidon tukea ei makseta lapsesta, josta maksetaan samalta ajalta sairausvakuutuslain mukaista vanhempainpäivärahaa tai mainitun lain 12 luvun 10 §:ssä tarkoitettua ulkomaista etuutta.

Jos perheeseen kuuluu adoptiolapsi, tukea maksetaan, kunnes lapsen hoitoon ottamisesta adoptiotarkoituksessa sairausvakuutuslain 9 luvun 5 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa on kulunut kaksi vuotta. Adoptiolain (22/2012) 39 §:n 1 momentissa tarkoitettussa adoptiossa tuen saamisen edellytyksenä on, että adoptionhakijalle on myönnetty mainituksa momentissa tarkoitettu lupa.

Oikeus kotihoidon tukeen

Kotihoidon tuen saamisen edellytyksenä on, että varhaiskasvatustilain 12 §:n mukaiseen varhaiskasvatukseen oikeutetulla, tosiasiallisesti Suomessa asuvalla lapsella ei ole kunnan järjestämää varhaiskasvatuspaikkaa. Kotihoidon tukea maksetaan, jos perheeseen kuuluu vähintään yksi kotihoidon tukeen oikeuttava alle kolmevuotias lapsi. Tosiasiallisena Suomessa asumisena ei pidetä yli kolmen kuukauden oleskelua ulkomailla.

Kotihoidon tukea ei kuitenkaan makseta, jos lapsen perheeseen kuuluva 19 vuotta täyttänyt henkilö on asunut Suomessa alle kolme vuotta 16 vuotta täytettyään.

Poiketen siitä, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, oikeus kotihoidon tukeen on myös lapsesta, joka ei ole saavuttanut varhaiskasvatustilain 12 §:ssä tarkoitettua varhaiskasvatukseen oikeuttavaa ikää, jos muut 1 momentissa säädetty edellytykset täyttyvät, ja lapsen syntymästä on kulunut yhteensä 160 sairausvakuutuslain (1224/2004) 1 luvun 4 §:n 5 kohdassa tarkoitettua arkipäivää.

Kotihoidon tukea ei makseta lapsesta, josta maksetaan samalta ajalta sairausvakuutuslain mukaista vanhempainpäivärahaa tai mainitun lain 12 luvun 10 §:ssä tarkoitettua ulkomaista etuutta.

Jos perheeseen kuuluu adoptiolapsi, tukea maksetaan, kunnes lapsen hoitoon ottamisesta adoptiotarkoituksessa sairausvakuutuslain 9 luvun 5 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa on kulunut kaksi vuotta. Adoptiolain (22/2012) 39 §:n 1 momentissa tarkoitettussa adoptiossa tuen saamisen edellytyksenä on, että adoptionhakijalle on myönnetty mainituksa momentissa tarkoitettu lupa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Kotihoidon tukikauteen, jota koskeva oikeus alkaa ennen tämän lain voimaantuloa,

sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Tämän lain 3 §:n 2 momentissa säädettyä asumisaikavaatimusta sovelletaan vain, jos tällä lailla muutettavan lain 2 §:n 1 kohdassa tarkoitettuun perheeseen kuuluva vanhempi tai muu huoltaja tai vanhemman tai muun huoltajan kanssa yhteistaloudessa avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa elävä henkilö on muuttanut Suomeen tämän lain tultua voimaan.