

Asia: VN/14657/2025-STM-56

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että kotihoidon tuen maksamisen edellytykseksi säädettäisiin kolmen vuoden asumisaikavaatimus tuen saajalle ja tuki maksettaisiin vain lasta pääasiallisesti hoitavalle vanhemmalle tai muulle huoltajalle. Asumisaikavaatimus täytyisi asumisella Suomessa tai muussa EU-/ETA-maassa, ja asumisaikavaatimus koskisi myös Suomen kansalaisia. Lakiehdotuksen aiemmassa luonnoksessa esitettiin, että asumisaikavaatimus koskisi perheen molempia vanhempia.

Esitettävillä muutoksilla kerrotaan olevan kaksi pääasiallista tavoitetta: 1) Hiljattain maahan tulleet pienten lasten vanhemmat ohjautuisivat nykyistä nopeammin kotoutumispalveluihin ja työmarkkinoille, ja 2) hiljattain maahan tulleet pienet lapset osallistuisivat nykyistä useammin varhaiskasvatukseen sekä integroituisivat ja oppivat kotimaisen kielen nopeammin.

Amnesty International Suomen osasto tarkastelee esitettyjä muutoksia ensisijaisesti niiden perus- ja ihmisoikeusvaikutusten osalta. Amnesty antoi 19.11.2025 lausunnon esitysluonnoksen aiemmasta versiosta. Amnesty arvioi lausunnossaan esitettyjä muutoksia syrjiviksi ja esitti esitysluonnoksen hylkäämistä ja ei-syrjivien toteuttamistapojen selvittämistä.

Amnestyn tarkastelussa keskeisin muutos uudessa luonnoksessa on, että tuki maksettaisiin vain lasta pääasiallisesti hoitavalle vanhemmalle ja asumisaika koskisi tuen saajaa, eikä molempia vanhempia. Molempia vanhempia koskeva edellytys olisi tarkoittanut sitä, että tuki olisi voitu evätä yli kolme vuotta asuneelta vanhemmalta sillä perusteella, että toinen vanhempi ei täytä asumisaikavaatimusta.

Muutoksista huolimatta myös käsillä oleva esitysluonnoksen uusi versio on yhä syrjivä. Soveltumisalan kaventumisen myötä syrjintä kohdistuu aiempaa luonnosta selvemmin vain maahanmuuttaneisiin.

Amnesty esittää yhä esitysluonnoksen hylkäämistä ja ei-syrjivien toteuttamistapojen selvittämistä. Kotihoidon tukea voidaan muuttaa myös ei-syrjivin tavoin.

Samoin maahanmuuttaneiden äitien kotoutumista ja työllistymistä voidaan edistää ei-syrjivin tavoin. Muutoksia on perusteltu myös sillä, että se edistää pienten maahanmuuttaneiden lasten pääsyä varhaiskasvatukseen ja sen myötä kielen oppimista ja kotoutumista. Vaikutusarvioinneissa kuitenkin arvioidaan, että yli 40 prosenttia soveltamisalaan kuuluvista vanhemmista jäisi hoitamaan lastaan kotiin ilman tukea, jolloin perheen taloudellinen tilanne vaikeutuisi ja lapsen asema heikkenisi suhteessa muihin lapsiin. Muutoksia ei siten voi uskottavasti perustella lapsen edulla.

## KOTIHOIDON TUKI JA SEN VAIKUTUKSET

Kotihoidon tuki on ollut pitkään poliittisen ja julkisen keskustelun kohteena. Keskustelussa on näkökulmana painottunut erityisesti pidempien kotihoidon tuen jaksojen vaikutus äitien työllisyyteen, maahanmuuttaneiden lapsiperheiden ja erityisesti äitien kotihoidon tuen saanti sekä jossain määrin myös pitkien kotihoidon tuen jaksojen lapsivaikutukset.

Pitkillä kotihoidon tuen saannin jaksoilla on todettu tutkimuksissa olevan kielteinen vaikutus äitien palkkakehitykseen pitkällä aikavälillä (kts. esim. Eva Österbacka & Tapio Räsänen, 2025, 'The Importance of Self-Selection and Childcare Leave Length for Child Penalty', *European Journal of Population*, 2025/41:3). Suomessa on OECD-maiden pisin vanhempainvapaan ja kotihoidon tuen yhdistelmä, joka yhdistyy selvästi muita Pohjoismaita alempaan pienten lasten äitien työllisyysasteeseen, äitien taustasta riippumatta (esim. OECD, 2024, 'The Labour Market Integration of Migrant Mothers and Fathers in the Nordic Countries'). Pitkiä kotihoidon tuen jaksoja selittää tutkimusten mukaan ennen kaikkea ihmisten sosioekonominen asema: pitkät tukijaksot liittyvät matalaan tulo- ja koulutustasoon sekä heikkoon työmarkkina-asemaan, eivät siis yksin maahanmuuttotastaan. Keinoja kotona pitkään lapsiaan hoitavien työllistymisen edistämiseksi on selvitetty muun muassa työ- ja elinkeinoministeriössä.

Koko väestön osalta kotihoidon tuen käyttö ja pitkät tukijaksot ovat vähentyneet viime vuosina, mikä koskee myös maahanmuuttaneiden perheiden kotihoidon tuen käyttöä. Maahanmuuttaneilla perheillä pitkät kotihoidon tuen tukijaksot olivat ensimmäisen esitysluonnoksen mukaan "suhteessa hieman muuta väestöä yleisempiä", joskin muotoilu on poistettu uudesta versiosta. Ehdotetussa lakimuutoksessa lähdetään silti siitä, että heikennykset kohdistuisivat yksinomaan maahanmuuttaneisiin.

Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu vuoden 2025 alusta voimaan tulleen kotoutumislain muutosten vaikutuksia. Kotoutumislaki velvoittaa kunnat tavoittamaan lasten kotihoidon tukea saavat alle kolme vuotta aikaisemmin oleskeluluvan saaneet tai oleskeluoikeuden rekisteröineet henkilöt osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioimiseksi sekä tarvittaessa kotoutumissuunnitelman laatimiseksi. Kela on helmikuusta 2025 lähtien toimittanut kuntien kotoutumispalveluille tiedon alle kolme vuotta Suomessa asuneista kotihoidon tukea saavista, ja kunta kutsuu nämä henkilöt osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin. Näillä toimin on tarkoitus ennaltaehkäistä sellaisia tilanteita, joissa kotona pitkään lapsia hoitanut vanhempi ylittää kolmen vuoden aikarajan kotoutumissuunnitelman teolle ja jää vaille kotoutumiskoulutusta.

Esimerkiksi Helsingissä on kyetty tavoittamaan hyvin työvoiman ulkopuolella olevia maahanmuuttaneita äitejä ja palvelutarpeen arviointiin ohjatuista 90 prosenttia on laatinut kotoutumissuunnitelman, jossa sitoutuu osallistumaan kotoutumista edistävään toimintaan (Helsingin työllisyyspalveluiden lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle maahanmuuttajaäitien työllistymisestä, 28.5.2025). Kotoutumispalvelut ovat kuitenkin saaneet nämä henkilötiedot vasta helmikuusta 2025 lähtien, joten näiden kotoutumispalveluiden toimenpiteiden vaikutuksia on liian aikaista arvioida. Siksi esitetyt muutokset kotihoidon tukeen vaikuttavat varsin hätköidyltä.

Maahanmuuttaneiden naisten työllisyys on yleisesti huomattavasti vähäisempää kuin valtaväestöön kuuluvilla naisilla. Maahanmuuttaneet lapsiperheet ovat Suomessa muita useammin heikossa työmarkkina- ja sosioekonomisessa asemassa, mutta on muistettava, että maahanmuuttaneet lapsiperheet ovat varsin heterogeeninen ryhmä.

Esitysluonnoksessa kerrotaan, että kotoutumistoimenpiteisiin osallistumisella on tutkimuksissa havaittu olevan positiivinen korrelaatio niihin osallistuneiden henkilöiden työmarkkinatulemien sekä heidän lastensa työmarkkinatulemien kanssa. Kuluvan vaalikauden leikkaukset ovat ristiriidassa kotoutumisen edistämistavoitteen kanssa, sillä kotoutumispalveluihin on kohdistunut merkittäviä säästötoimia kuluvalla vaalikaudella. Hallituksen toimet ovat siten ristiriidassa lausuttavana olevan esityksen tavoitteiden kanssa.

VATT:in tutkimuksen mukaan pitkään kotihoidossa olleet lapset pärjäävät useilla eri mittareilla mitattuna keskimäärin huonommin kuin varhaiskasvatukseen osallistuneet lapset (Gruber et al, 2022, 'Paying Moms to Stay Home: Short and Long Run Effects on Parents and Children', VATT working papers 151). Kotihoidon tuen saanti muun muassa vähentää lasten lukiokoulutusta ja lisää pois jäämistä toisen asteen koulutuksesta. Näitä vaikutuksia on tutkimuksessa havaittu ylipäätään kotihoidossa olleilla, ei erityisesti maahanmuuttaneilla lapsilla. Esitysluonnoksen mukaan alle kolmevuotiaiden osallistumisaste varhaiskasvatukseen Suomessa on kaikkiaan matalampi kuin muissa Pohjoismaissa.

Esitetyillä muutoksilla pyritään lisäämään yhden maahanmuuttaneiden lapsiryhmän osallistumista varhaiskasvatukseen. Tämä ryhmä ei kuitenkaan yksin selitä alhaisempaa varhaiskasvatuksen osallistumisastetta Suomessa. Ja kuten esitysluonnoksessa todetaan, Norjassa samansuuntaisten maahanmuuttaneiden ihmisten kotihoidon tuen kiristysten vaikutukset varhaiskasvatukseen osallistumiseen jäivät pieniksi.

Asiantuntijoiden lausunnot (työelämä- ja tasa-arvovaliokunta O 34/2025 vp) ja tutkimustieto osoittavat, että maahanmuuttaneiden vanhempien kotoutuminen ja työllistyminen on monimutkainen kysymys, jossa ei voida hyvin perustein odottaa edistysaskeleita pelkillä heikennyksillä tai sanktioilla. Esitysluonnoksessa viitataan OECD-raporttiin vuodelta 2018, jossa suositeltiin tarkastelemaan kotihoidon tukea. Sen rinnalla on syytä tarkastella OECD-raporttia vuodelta 2024, jossa maahanmuuttaneiden äitien työllistymistä tarkasteltiin monipuolisesti ja tuotiin esille erilaisia ohjelmatoimia, joilla voidaan edistää maahanmuuttaneiden vanhempien pääsyä työmarkkinoille.

Tutkimustiedon valossa voi tiivistetysti todeta, että pitkiin kotihoidon tuen jaksoihin liittyy kielteisiä lapsi- ja tasa-arvoaikutuksia, jotka koskevat eri taustoista tulevia perheitä. Heikko työmarkkina- ja sosioekonominen asema taas lisää todennäköisyyttä pitkille kotihoidon tuen jaksoille. Tutkimustiedon valossa esitysluonnoksessa valitut keinot ovat kestävämmät ja erikoiset: ne kohdentuvat vain yhteen kotihoidon tukea saavaan maahanmuuttaneiden ryhmään.

## PERUS- JA IHMISOIKEUSVAIKUTUSTEN ARVIOINTI

Uudessa luonnosversiossa on käsitelty aiempaa versiota laajemmin esitettyjen muutosten kannalta merkityksellisiä kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, niistä johtuvia ihmisoikeusvelvoitteita sekä kansainvälisten sopimusvalvontaelinten tulkintoja ja suosituksia oikeuksien turvaamiseksi. Näitä ihmisoikeusnormeja ei ole kuitenkaan hyödynnetty aiempaa versiota laajemmin esitettyjen muutosten arvioinnissa. Esitystä tulisi täydentää tältä osin.

Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevaa sopimusta; taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaa sopimusta; eikä kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevaa sopimusta eikä näiden sopimusten valvontaelinten tulkintakäytäntöjä. Esitystä tulisi täydentää tältä osin.

Esitysluonnoksen mukaan esitettyjen muutosten vaikutusarviointiin liittyy ”merkittäviä epävarmuuksia” etenkin siksi, että perheet, jotka eivät täyttäisi asumisaikavaatimusta voisivat valita hoitaa lasta kotona ilman mitään tukea. Niillä perheillä, jotka jäisivät hoitamaan lasta ilman tukea, mahdolliset tulonmenetykset voisivat olla merkittäviä, etenkin mikäli perhe saisi myös toimeentulotukea. Toimeentulotukeen suunniteltujen heikennysten ja alentamismenettelyn laajentamisen myötä näiden perheiden taloudellinen tilanne saattaisi heikentyä oleellisesti, ellei

perusosan alentamiseen liittyvä kohtuusharkinta estäisi alentamista. Esitysluonnoksessakin tunnustetaan, että "[t]ällöin vaikutukset rajoittaisivat perustuslain 19 §:n mukaisten sosiaalisten oikeuksien toteutumista". Tätä ei voi pitää hyväksyttävänä. Mikäli maahanmuuttanut vanhempi valitsisi hoitaa lapsiaan kotona ilman kotihoidon tukea, olisi kotoutumisesta vastaavan viranomaisen nykyistä vaikeampaa tavoittaa häntä palveluihin, vaikka hän voisi hyötyä kotoutumista edistävästä palveluista.

## Yhdenvertaisuus ja syrjintä

Esitetyt muutokset asettaisivat alle kolme vuotta EU-/Eta-maissa asuneet perheet muita perheitä epäedullisempaan asemaan. Esitys on merkityksellinen perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin kannalta. 1 momentin mukaan ihmiset ovat lain edessä yhdenvertaisia, eikä lailla voida mielivaltaisesti asettaa tiettyjä ihmisryhmiä toisia epäedullisempaan asemaan. Esitetyissä muutoksissa vastikään maahan muuttaneet ihmiset olisivat epäedullisessa asemassa verrattuna pidempään maassa asuneisiin ja maassa syntyneisiin ihmisiin. Yhdenvertaisuusvaatimus ei edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaiset. 2 momentissa on säädetty syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan esimerkiksi alkuperän, kielen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Amnesty katsoo, että tosiasiallisesti asiaan vaikuttavat olosuhteet ovat kotihoidon tukea saavilla samanlaiset, sillä ainoa erottava tekijä on maassaoloaika. Perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto koskee myös sellaisia toimenpiteitä, jotka johtavat välillisesti syrjivään lopputulokseen. Syrjintää tulee arvioida toimenpiteiden tosiasiallisten seurausten kannalta (HE 309/1993 vp, s. 44; PeVL 4/2016 vp, s. 3; PeVL 28/2009 vp, s. 2/II).

## Lapsivaikutukset

Kuten esitysluonnoksessa todetaan: "[e]sitys asettaa lapset erilaiseen asemaan sen mukaan, kauanko heidän vanhempansa ovat asuneet Suomessa" (s. 55). Esitysluonnoksessa perustellaan tämän hyväksyttävyyttä sillä, että muutos lisää lasten osallistumista varhaiskasvatukseen ja siten hyödyttää lasta. Esitysluonnoksessa kuitenkin arvioidaan, että merkittävä osa vanhemmista hoitaisi lasta kotona ilman etuutta, jolloin perheen taloudellinen asema vaikeutuisi merkittävästi vaikuttaen kielteisesti lapsen oikeuksien toteutumiseen.

Ehdotetut muutokset ovat ristiriidassa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa. Merkityksellisiä ovat artikla 2 syrjimättömyydestä, artikla 3 lapsen edusta sekä artiklat 26 ja 27 lapsen oikeudesta sosiaaliturvaan ja riittävään elintasoon. YK:n lapsen oikeuksien komitea on Suomea koskevissa valvontapäätelmissään vuonna 2023 (CRC/C/FIN/CO/5–6) kehottanut Suomea välttämään nimenomaan sellaisia etuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin (ks. myös PeVL 45/2024 vp ja 41/2024 vp).

## Sukupuolivaikutukset

Esitys on varsin merkityksellinen sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta, sillä yli 90 prosenttia kotihoidon tuen saajista on naisia. Kelan aiemmasta esitysluonnoksesta antaman lausunnon mukaan erityisesti yhden vanhemman perheissä muutoksella voi olla merkittävä vaikutus perheen talouteen. On myös huomioitava, että kahden vanhemman taloudessa tilanne, jossa äiti hoitaisi lasta kotona ilman taloudellista tukea, voisi lisätä hänen taloudellista riippuvuuttaan toisesta vanhemmasta sekä riskiä taloudellisesta ja muusta väkivallasta.

Esitysluonnoksessa perustellaan heikennyksiä sillä, että mikäli kotihoidon tukea saava vanhempi siirtyy tuen saajasta työhön tai työttömyysetuuden saajaksi, hänen toimeentulonsa ja taloudellinen asemansa vahvistuisi. Tätä on vaikea perustella tasa-arvon vahvistamisella. Mikäli muutos vahvistaisi tasa-arvon toteutumista, eikö se olisi syrjivä kaikkia niitä kotihoidon tukea saavia ihmisryhmiä kohtaan, joihin esitetyt muutokset eivät kohdistu? Esitetyt tasa-arvovaikutukset ovat paradoksaaliset, sillä ei ole yhteensovittavissa, että yhteen ihmisryhmään kohdistuvat heikennykset olisivat tasa-arvoa vahvistavia tai edes neutraaleja sekä heille, joihin heikennykset kohdistuvat, että samassa tilanteessa oleville, joihin heikennykset eivät kohdistu.

## VAIHTOEHTOISET TOTEUTTAMISTAVAT

Esitysluonnoksessa oli tarkasteltu erilaisia tapoja toteuttaa asumisaikavaatimusta sekä sitä, että nykyinen sääntely säilytettäisiin. Se, ettei esitysluonnoksessa ole tarkasteltu vaihtoehtoja heikennyksille antaa ymmärtää, ettei muita vaihtoehtoja esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi ole. Näin ei kuitenkaan ole. On mahdollista ottaa käyttöön perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta vähemmän riskialttiita ei-sanktioivia toimenpiteitä.

Toimenpiteitä kotona lapsia hoitavien työllisyyden edistämiseksi on selvitetty muun muassa työ- ja elinkeinoministeriössä (TEM, Kotona lapsia hoitavien työllisyyden edistäminen -muistio, 25.3.2022). Amnesty kannattaa suositusta, joka annettiin sosiaali- ja terveysministeriön maaliskuussa 2025 julkaisemassa työryhmämuistiossa 'Työelämän tasa-arvo ja perhevapaat' (s. 43): "laaditaan kattava selvitys kehittämisvaihtoehtoinen vanhempainrahoista ja lastenhoidon tuista. Selvityksessä tulee tarkastella vanhempainrahojen ja lastenhoidon tukien (kotihoidon tuki, joustava ja osittainen hoitoraha) keston, tasoon, kiintiöihin ja päivien siirrettävyyteen liittyviä näkökulmia." Vaihtoehtojen tarkastelussa olisi huomioitava lapsen etu sekä muun muassa tasa-arvoon, yhdenvertaisuuteen ja lapsiperheiden toimeentuloon liittyviä kysymyksiä.

## AMNESTYN SUOSITUKSET

Amnesty esittää ensisijaisesti esitysluonnoksen hylkäämistä, sillä esitetyt muutokset ovat syrjiviä ja ongelmallisia perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta, eikä esitysluonnoksessa ole perusteltu, miten niillä saavutetaan esitykselle määritellyt tavoitteet.

Amnesty suosittaa valmistelun aloittamista uudestaan siten, että selvitetään syrjimättömiä ja perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia vaihtoehtoisia toteuttamistapoja esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Lähtökohtaisesti tutkimustieto puoltasi toimia, jotka vahvistaisivat heikossa sosioekonomisessa ja työmarkkina-asemassa olevien vanhempien tilannetta. On perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta perusteltua tehdä kohdennettuja tukitoimenpiteitä erityisen marginalisoidussa tai syrjinnälle alttiissa asemassa oleville, kuten sellaisille ihmisryhmille, joiden työllistymistä voi entisestään vaikeuttaa esimerkiksi rakenteellinen rasismi työmarkkinoilla. Syrjivien heikennysten kohdistaminen erityisen marginalisoidussa tai syrjinnälle alttiissa asemassa oleviin ihmisryhmiin ei sen sijaan ole perusteltua, vaan perus- ja ihmisoikeusnormien vastaista.

Mikäli esityksen valmistelua jatketaan, on välttämätöntä, että perustuslakivaliokunta arvioi esityksen perustuslainmukaisuutta ja suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Sato Mariko  
Amnesty International Suomen osasto