

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeus

Lausunto

VN/14657/2025

20.11.2025

Sosiaali- ja terveysministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 2 ja 3 §:n muuttamisesta

1 Johdanto

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta laiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 2 ja 3 §:n muuttamisesta.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että oikeus kotihoidon tukeen sidottaisiin kolmen vuoden yhtäjaksoiseen asumiseen Suomessa, ja että asumisaikavaatimus koskisi sekä tuen saajaa että hänen avio- tai avopuolisoaan. Muutoksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti edistää maahanmuuttajataustaisten vanhempien kotoutumista ja lasten osallistumista varhaiskasvatukseen. Lisäksi ehdotukseen sisältyy tekninen rajausta, jonka mukaan asumisaikavaatimus ei koske EU- ja ETA-maiden kansalaisia eikä tilanteita, joissa sovelletaan EU:n sosiaaliturvakoordinaatiosääntöjä.

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksen tavoitteet hiljattain maahan tulleiden pienten lasten vanhempien nopeammasta kotoutumisesta, kielen oppimisesta ja työllistymisestä ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä. Samoin hyväksyttävänä voidaan pitää tavoitteita, jotka liittyvät lasten integroitumiseen ja kotimaisen kielen oppimiseen varhaiskasvatukseen osallistumisen kautta.

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Esitysluonnos merkitsisi kuitenkin merkittävää muutosta kotihoidon tukeen perhe-etuutena, joka on yhdenvertaisesti kaikkien lapsiperheiden saatavilla. Toteutuessaan esitysluonnos vähentäisi pienten lasten hoitomuodon valinnan mahdollisuuksia niissä perheissä, joissa toinen tai molemmat vanhemmat ovat muuttaneet Suomeen viimeisen kolmen vuoden aikana. Kuten esitysluonnoksessakin on tunnistettu, muutokset asettaisivat myös lapset erilaiseen asemaan sen mukaan, kuinka kauan heidän vanhempansa, muu huoltajansa tai näiden puoliso on asunut Suomessa. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että muutosta arvioidaan huolellisesti perustuslain 6 §:n (yhdenvertaisuus) ja 19 §:n (oikeus sosiaaliturvaan) näkökulmasta ottaen huomioon myös YK:n lapsen oikeuksien sopimus ja muut Suomea velvoittavat kansainväliset ihmisoikeussopimukset.

2 Esitysluonnoksen suhde perustuslain 19 §:ään

Esitysluonnos on merkityksellinen perustuslain 19 §:n näkökulmasta. Sen 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (HE 309/1993 vp, s. 71).

Perustuslain 19 §:n 3 momenttiin sisältyy myös säännös julkisen vallan velvollisuudesta tukea lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Esitöiden mukaan ehdotus korostaa perheen merkitystä lapsen luonnollisena elin- ja kasvuympäristönä. Päävastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu esitöiden mukaan perheelle, erityisesti lapsen vanhemmille tai muille lapsen huollosta lain mukaan vastaaville. (HE 309/1993 vp, s. 71)

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että kotihoidontuki ei ole ei perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon turvaan kuuluva etuus, vaan se on ensisijaisesti vaihtoehto kunnalliselle päivähoidolle ja osa perheiden valinnanvapautta lapsen hoitomuodossa. Tuen tarkoituksena ei ole huolehtia tukea saavien perustoimeentulon turvasta vaan osaltaan varmistaa lasten päivähoitopalveluiden riittävyys ja vanhempien mahdollisuus valita lapselleen kunnallisen päivähoidon sijasta muu haluamansa hoito. Arvioidessaan kotihoidon tuen tason alentamista, perustuslakivaliokunta on pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti oleellisena lasten kotihoidon tuen valinnaista luonnetta kunnalliseen päivähoitoon nähden. (PeVL 11/1995 vp, s. 1) Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettava sääntely kohdistuisi nimenomaan valinnan mahdollisuuden perheissä, joissa vähintään yksi vanhempi on muuttanut Suomeen alle kolme vuotta sitten.

Perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon turva on esitöiden mukaan voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä riippumaton, eikä säännös siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelmiin eikä turvaa yksittäisiä etuuksia tai niiden tasoa sellaisenaan (HE 309/1993 vp, s. 70/II; PeVM 25/1994 vp, s. 10/II; PeVL 50/2024 vp, kappale 8). Myöskään perustuslain 19 §:n 3 momentti ei esitöiden mukaan sido sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä kulloinkin voimassa olevaan lainsäädäntöön, vaan edellyttää riittävien palvelujen turvaamista jokaiselle sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (HE 309/1993 vp, s. 71/II; PeVL 59/2024 vp, kappale 21).

Perustuslakivaliokunta on viimeaikaisessa käytännössään arvioinut sosiaaliturvaan ja palveluihin liittyviä lakimuutoksia ensisijaisesti sen perusteella, turvaako ehdotettu sääntely muutosten jälkeenkin perustuslain 19 §:ssä tarkoitetut oikeudet, eikä enää niinkään heikennyskiellon tai perusoikeuksien rajoitusedellytysten kautta (PeVL 59/2024 vp, kappale 20; ks. myös PeVL 48/2024 vp, kappale 9; PeVL 45/2024 vp, kappale 24; PeVL 12/2023 vp, kappale 7).

Vaikka kotihoidon tuki ei ole perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentuloetus, sillä on kuitenkin tosiasiallisesti olennainen merkitys monen pikkulapsiperheen toimeentulossa. Esitysluonnoksessa katsotaan, ettei ehdotettu muutos heikentäisi perustoimeentulon turvaa, koska kotihoidon tuen ulkopuolelle jäävät vanhemmat voisivat olla oikeutettuja työttömyysetuuteen. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota tilanteisiin, joissa vanhempi ei olisi oikeutettu työttömyysetuuteen esimerkiksi sen vuoksi, että lapselle ei löydy tosiasiallisesti saavutettavissa olevaa varhaiskasvatuspaikkaa. Lisäksi esitysluonnoksessa arvioidaan, että noin puolet muutoksen piiriin kuuluvista perheistä hoitaisi jatkossakin alle kolmevuotiaista lasta kotona ilman lastenhoidon tukea. Tällainen vanhempi ei todennäköisesti täyttäisi työttömyysetuuteen liittyviä edellytyksiä, jos lapselle ei ole varhaiskasvatuspaikkaa tai jos hoidon järjestäminen ei muutoin ole mahdollista.

Jos perheen käytettävissä olevat tulot ja varat eivät riitä välttämättömiin jokapäiväisiin menoihin, kotona lastaan hoitava vanhempi voisi hakea toimeentulotukea. Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Olisi kuitenkin mahdollista, että ehdotettavan muutoksen piiriin kuuluvan, lastaan kotona hoitavan vanhemman toimeentulotuen perusosaa voitaisiin alentaa sillä perusteella, että hän ei ole ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi. Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys (HE 116/2025 vp), jonka myötä toimeentulotuen perusosaa voitaisiin tällaisessa tilanteessa alentaa enintään 50 %.

Valmistelussa on perusteltua huomioida myös Norjassa vastaavan sääntelyn yhteydessä saadut kokemukset. Esitysluonnoksen mukaan (s. 39–40) vuonna 2017 tehty lakimuutos ei vaikuttanut merkittävästi lyhyellä aikavälillä sen piiriin kuuluneiden vanhempien työllisyyteen ja osallistumiseen työllisyyttä edistäviin palveluihin. Sen sijaan kolmansista maista muuttaneiden lapsiperheiden suhteellinen tuloköyhyys kasvoi johdonmukaisesti. Tutkimusten perusteella lasten varhaiskasvatukseen osallistuminen ei ole lisääntynyt merkittävästi muutoksen seurauksena, vaan merkittävä osa perheistä näyttää jatkaneen lapsen hoitoa kotona perheen muilla käytössä olevilla tuloilla.

3 Esitysluonnoksen suhde perustuslain 6 §:ään

Esitysluonnokseen sisältyvä asumisaikaan perustuva rajoitus merkitsisi erilaista kohtelua perheille, joissa toinen tai molemmat vanhemmat ovat muuttaneet Suomeen kuluneen kolmen vuoden aikana. Ehdotettua muutosta on tämän vuoksi tarkasteltava myös perustuslain 6 §:n näkökulmasta.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 4/2016 vp, s. 2–3, PeVL 67/2014 vp, s.11/I ja PeVL

40/2014 vp, s. 6/ II). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät kuitenkaan saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 32/2022 vp, kappale 5; PeVM 11/2009 vp, s. 2; PeVL 60/2002 vp, s. 4; PeVL 18/2006 vp, s. 2).

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi sukupuolen, alkuperän, kielen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Erilainen kohtelu voi olla sallittua, jos taustalla on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste, mutta erityisesti nimenomaisesti kiellettyjen erotteluperusteiden osalta perusteluille asetetaan korkeat vaatimukset (PeVL 4/2016 vp, PeVL 37/2014 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.).

Ehdotetun kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi edellyttää, että rajoituksen pituudelle esitetään selkeä ja oikeasuhtainen perustelu. Esitysluonnoksen tavoitteita voidaan lähtökohtaisesti pitää hyväksyttävinä, mutta siinä ei vielä riittävällä tavalla perustella, miksi juuri kolmen vuoden asumisaikavaatimus on katsottu välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi keinoksi. Perustuslakivaliokunta on useissa yhteyksissä korostanut, että rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi, ja vähemmän rajoittavat keinot on arvioitava (ks. esim. PeVL 19/2022 vp, s. 5). Jatkovalmistelussa olisi perusteltua arvioida vaihtoehtona esimerkiksi lyhyempää, yhden tai kahden vuoden asumisaikaa.

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt ongelmallisena perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisten perustoimeentuloetuksien kytkemistä Suomessa asumiseen tai työntekoon Suomessa (PeVL 51/2024, kappale 7; PeVL 22/2004 vp, s. 2/II, PeVL 39/2018 vp, PeVL 55/2016 vp, s. 3, PeVL 73/2014 vp, s. 2/II). Nyt lausuttavana oleva kotihoidon tukeen liittyvä asumisaikaedellytys poikkeaisi kuitenkin monista muista etuuksista siten, että siihen on oikeutettu vain alle kolmevuotiaan lapsen vanhempi. Näin ollen kyse ei ole pelkästään lykkäävästä odotusajasta, vaan asumisaikavaatimus saattaisi tosiasiallisesti myös kokonaan estää perheeltä kotihoidon tuen saamisen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt kansaneläkkeeseen liittyvää kolmen vuoden asumisaikaedellytystä lähtökohtaisesti hyväksyttävänä ja perustuslain kannalta ongelmattomana, mutta katsoi kuitenkin aiheelliseksi harkita sääntelyn täydentämistä niin, että asumisaikavaatimuksesta voitaisiin poiketa, jos se yksittäistapauksessa muodostuisi kohtuuttomaksi (PeVL 48/2006 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että erilaisten omavastuu- tai odotusajakojen merkitys voi väistyä silloin, kun yksilön olosuhteet tai toiminta muuttuvat siten, että rajoituksen taustalla oleva tavoite tosiasiallisesti täyttyy (ks. PeVL 46/2002 vp, s. 4). Esitysluonnoksessa ehdotettu asumisaikavaatimus liittyy keskeisesti vanhempien kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseen. Jatkovalmistelussa olisi näin ollen arvioitava, miten sääntelyssä voitaisiin ottaa huomioon tilanteet, joissa alle kolme vuotta Suomessa asunut vanhempi on jo työssä, työllistyy tai osallistuu kotoutumiskoulutukseen. Näissä tilanteissa esityksen keskeinen oleva tavoite on jo toteutunut, mikä väistämättä vaikuttaa kotihoidon tuen epäämisen hyväksyttävyyteen ja oikeasuhtaisuuteen.

Ehdotus kohdistuu tosiasiallisesti pääosin naisiin, sillä kotihoidon tuen saajista yli 90 % on naisia. Esitysluonnoksen mukaan muutoksella tavoitellut käyttäytymisvaikutukset voisivat joissakin tilanteissa vahvistaa kohderyhmän taloudellista asemaa, mutta jos vanhempi jäisi hoitamaan lasta kotiin ilman oikeutta kotihoidon tukeen, hänen taloudellinen asemansa ja riippuvuutensa mahdollisesta puolisoista voisi heikentyä merkittävästi. Oikeusministeriö katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää perusteellisemmin huomiota siihen, miten ehdotus vaikuttaa eri sukupuoliin ja tasa-arvoon. Jatkovalmistelussa tulee myös laajemmin ottaa huomioon kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteet ja niiden valvontaelinten kannanotot.

4 Asumisaikavaatimuksen ulottaminen puolisoon

Valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoista on, että ehdotettu asumisaikavaatimus koskisi paitisi tuen hakijaa myös hänen avio- ja avopuolisoaan riippumatta siitä, onko tällä yhteyttä lapsen hoitoon. Myös lapsen suomalaisen tai pitkään Suomessa asuvan vanhemman oikeutta kotihoidon tukeen rajoitettaisiin sillä perusteella, että hänen puolisonsa on asunut Suomessa alle kolme vuotta. Esitysluonnoksessa viitataan Kelan tilastoihin vuodelta 2024, joiden mukaan noin 900 perhettä oli sellaisia, joissa vain toinen huoltajista oli muuttanut Suomeen kolmannelle maasta ja asunut maassa alle kolme vuotta. Näistä perheistä yli puolessa (520 kpl) toinen huoltajista on asunut Suomessa aina.

Esitysluonnoksen perusteluiden mukaan rajauksen tavoitteena on estää tilanteet, joissa tosiasiallisesti Suomessa vasta vähän aikaa oleskellut vanhempi jäisi kotiin hoitamaan lasta, vaikka tukea hakisi pidempään maassa asunut puoliso. Väärinkäytösriskin torjuminen on sinänsä hyväksyttävä tavoite, mutta sen toteuttamiseen ehdotettavan keinon tulee olla oikeasuhtainen ja välttämätön hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. Lasta tosiasiallisesti hoitavan vanhemman puolisoon ulottuva asumisaikavaatimus olisi vaikeasti yhteensovittavissa erilaisten perhetilanteiden kanssa ja voisi mahdollisesti johtaa perheen kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen. Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta voidaan mainita yhden vanhemman perhe, jonka kanssa samaan asuntoon myöhemmin muuttaisi asumaan vanhemman uusi puoliso, joka on asunut Suomessa vähemmän kuin kolme vuotta. Esitysluonnoksen mukaan kotihoidon tuen maksamisen edellytykset eivät kuvatussa tilanteessa enää täyttyisi, vaikka lapsen vanhempi täyttäisi asumisaikavaatimuksen.

Perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että sääntelyn oikeasuhtaisuuden arvioinnissa on tarkasteltava, onko rajoitus tosiasiaa välttämätön ja kohdistuuko se vain niihin, joihin se on välttämätöntä kohdistaa hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi (PeVL 12/2021 vp, kappale 39–44). Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa tulee arvioida, onko puolison asumisaikaan perustuva edellytys välttämätön ja oikeasuhtainen suhteessa esityksessä esitettyihin tavoitteisiin. Osana tätä arviota on selvitettävä, voitaisiinko väärinkäytöksiä torjua vähemmän rajoittavin keinoin kuten valvonta- tai takaisinperintämenettelyiden avulla tai hyödyntää esitysluonnoksen luvussa 5.1.1 esiteltyä vaihtoehtoista sääntelymallia.

5 Lapsen oikeudet

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Esitysluonnoksessa on tunnistettu, että esitys asettaa lapset erilaiseen asemaan sen mukaan, kauanko heidän vanhempansa tai muun huoltajansa tai vanhemman tai muun huoltajan puoliso on asunut Suomessa.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 2 ja 26 artiklojen mukaan lapsen oikeus sosiaaliturvaan ei saa olla riippuvainen vanhemman syntyperästä tai kansallisesta alkuperästä. Lapsen oikeuksien komitea on korostanut vanhempien tukemisen merkitystä varhaislapsuudessa, ja todennut, että todennut, että lasten tulee voida nauttia oikeuksistaan ilman minkäänlaista syrjintää (CRC/C/GC/7/Rev.1, kohdat 12, 20–22, 24). Sopimus velvoittaa arvioimaan myös sitä, miten sääntely vaikuttaa erilaisten lapsiryhmien tosiasialliseen asemaan ja yhdenvertaisuuteen.

Yksi esitysluonnoksen tavoitteista on edistää lasten integroitumista ja kotimaisen kielen oppimista varhaiskasvatukseen osallistumisen kautta. Esitysluonnoksen vaikutusarviossa on tuotu esiin laadukkaan varhaiskasvatuksen hyötyjä lapsille. Varhaiskasvatus kytkeytyy perustuslain 16 §:ssä turvattuihin sivistyksellisiin oikeuksiin ja tähän liittyvillä esityksen tavoitteilla voidaan lähtökohtaisesti katsoa olevan myönteinen pyrkimys lapsen edun tavoitteluun. Lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta arvioinnissa on kuitenkin olennaista tarkastella lapsen edun toteutumista erilaisissa perheissä ja niin, että lapsen yksilölliset tarpeet voidaan huomioida. Joissakin perheissä pienen lapsen osallistuminen varhaiskasvatukseen ei lapsen yksilöllisistä tarpeista tai perheen olosuhteista johtuen ole tosiasiallisesti mahdollista tai lapsen edun mukaista. Tällaisessa tilanteessa lapsen oikeus hoivaan ja huolenpitoon voi toteutua parhaiten kotihoidon kautta, jolloin kotihoidon tuen epääminen vanhemman asumisen keston perusteella ei olisi lapsen edun kannalta paras ratkaisu.

Tämän lisäksi esityksen taloudellisia vaikutuksia on jatkovalmistelussa tarpeen arvioida lapsiperheköyhyyden ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien lapsiperheiden näkökulmasta. Esitysluonnoksessa referoidun tutkimustiedon mukaan vastaava sääntely Norjassa on lisännyt johdonmukaisesti kolmansista maista muuttaneiden lapsiperheiden suhteellista tuloköyhyyttä. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut, että lainsäädäntömuutosten vaikutuksia tulee arvioida erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien lapsiperheiden osalta. Valiokunta on edellyttänyt, että vaikutusarvioissa tuodaan esille sääntelyn tosiasialliset vaikutukset eri perhetyyppeihin ja kotitalouksiin, ja että vaikutuksia seurataan erityisesti heikoimmassa asemassa olevien kohdalla (PeVL 32/2014 vp ja PeVL 11/2015 vp).

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Johanna Suurpää

Neuvotteleva virkamies

Anna Saarela

VN/14657/2025-OM-31

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: