

Sosiaali- ja terveysministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta

1 Johdanto

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta laiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta. Oikeusministeriö on antanut 26.11.2025 lausunnon (VN/14657/2025-OM-31) esityksen aikaisemmasta luonnoksesta.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esitysluonnoksen lausuntoaika on poikkeuksellisen lyhyt (17.2.–3.3.2026). Lausuntopyyntöissä lyhyttä lausuntoaikaa on perusteltu sillä, että esitysluonnoksen aiempi versio on ollut lausuntokierroksella vuoden 2025 lopussa. Oikeusministeriö toteaa, että aiempi lausuntokierros voi joissakin tilanteissa perustella kuulemisohjetta lyhyempää lausuntoaikaa, mutta nyt käytetty kahden viikon pituinen lausuntoaika on kuitenkin niin lyhyt, että se on omiaan heikentämään lausunnonantajien tosiasiallisia mahdollisuuksia perehtyä esitysluonnokseen ja siihen lausuntokierrosten välissä tehtyihin muutoksiin. Tämä voi käytännössä johtaa siihen, että osa lausunnonantajista jättää lausunnon antamatta tai että lausunnot jäävät suppeiksi.

Esitysluonnoksen mukaan oikeus kotihoidon tukeen sidottaisiin siihen, että tuen saaja on asunut Suomessa vähintään kolmen vuoden ajan täytettyään 16 vuotta. Asumisaikavaatimusta sovellettaisiin henkilöihin, jotka ovat muuttaneet Suomeen ehdotetun

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

lain voimaantulon jälkeen. Lisäksi ehdotetaan, että kotihoidon tuki maksettaisiin jatkossa vain lasta pääasiallisesti hoitavalle vanhemmalle tai muulle huoltajalle. Esityksen tavoitteena on edistää hiljattain maahan muuttaneiden pienten lasten vanhempien kotoutumista ja työllisyyttä sekä lisätä varhaiskasvatukseen osallistumista. Esitysluonnoksen mukaan Norjassa ja Tanskassa on käytössä lapsen kotona hoitamisen tukeen liittyvä rajaus, joka koskee maassa asutun ajan pituutta tai vakuutuskausia.

2 Esitysluonnoksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Oikeusministeriö viittaa aiemmassa lausunnossaan esitettyyn arvioon esitysluonnoksen suhteesta perustuslain 6 ja 19 §:ään ja toteaa, että siinä esitetyt valtiosääntöoikeudelliset huomiot ovat edelleen merkityksellisiä.

Oikeusministeriö pitää sinänsä myönteisenä sitä, että asumisaikavaatimuksen soveltamisalaa on jatkovalmistelussa rajattu siten, ettei vaatimus koske tuensaajan puolisoa. Esitysluonnos merkitsisi kuitenkin edelleen merkittävää muutosta kotihoidon tukeen perhe-etuutena, joka on yhdenvertaisesti kaikkien lapsiperheiden saatavilla. Toteutuessaan esitysluonnos vähentäisi pienten lasten hoitomuodon valinnan mahdollisuuksia niissä perheissä, joissa lasta kotona hoitava vanhempi tai muu huoltaja on asunut Suomessa alle kolme vuotta. Merkittävä valtaosa kotihoidon tuen saajista on naisia, joten käytännössä vaikutukset kohdistuisivat korostuneesti maahanmuuttajainaisiin. Kuten esitysluonnoksessakin on tunnistettu, muutokset asettaisivat myös lapset erilaiseen asemaan sen mukaan, kuinka kauan heidän vanhempansa tai muu huoltajansa on asunut Suomessa.

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksen tavoitteita kotoutumisen, työllistymisen ja lasten varhaiskasvatukseen osallistumisen edistämisestä voidaan sinänsä pitää hyväksyttävänä. Jatkovalmistelussa olisi kuitenkin edelleen tarpeen arvioida tarkemmin, miksi juuri kolmen vuoden asumisaikavaatimus olisi välttämätön ja oikeasuhtainen keino tavoitteiden saavuttamiseksi sekä olisiko käytettävissä vähemmän rajoittavia vaihtoehtoja. Samoin olisi tarpeen ottaa sääntelyssä huomioon tilanteet, joissa sääntelyn taustalla oleva tavoite on jo tosiasiallisesti toteutunut. Myös alle kolme vuotta Suomessa asunut henkilö voi esimerkiksi olla perhevapaalla vakituisesta työsuhteesta tai hän on voinut jo osallistua kattavasti kotoutumista edistäviin palveluihin.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on tukea lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei kotihoidon tuki kuulu perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan, vaan kyse on ensisijaisesti kunnalliselle varhaiskasvatukselle vaihtoehtoisesta etuudesta, joka liittyy perheiden mahdollisuuteen valita lapsen hoitomuoto. Ehdotettu sääntely heikentäisi osan perheistä mahdollisuuksia tehdä tämä hoitomuotoa koskeva valinta.

Esitysluonnoksessa on tunnistettu, että osa kohderyhmään kuuluvista perheistä jatkaisi lapsen hoitamista kotona ilman kotihoidon tukea. Toimeentulotuen perusosan alentaminen 50 %:lla tilanteessa, jossa henkilö ei kehotuksesta huolimatta ilmoittaudu kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi, voisi merkittävässä määrin kohdistua näihin samoihin perheisiin. Vaikka vastaavanlaisia tilanteita voi syntyä myös nykyisessä järjestelmässä esimerkiksi kotihoidon tuen ikärajan täyttymisen jälkeen, ehdotettu sääntely voisi johtaa siihen, että

toimeentuloriskit kohdentuvat aikaisempaa selvemmin tiettyihin henkilöryhmiin. Vaikka kotihoidon tuki ei ole perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon turvaan kuuluva etuus, sillä voi käytännössä olla merkittävä vaikutus perheen toimeentuloon.

Jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää vielä huomiota tilanteisiin, joissa kotihoidon tuen ulkopuolelle jäävä henkilö ei ole oikeutettu muihin ensisijaisiin etuuksiin. Esitysluonnoksessa on tunnistettu esimerkiksi tilapäisen suojelun perusteella maassa olevien henkilöiden asema, jossa kotihoidon tuen epääminen ei välttämättä samanaikaisesti merkitse oikeutta muihin etuuksiin. Vaikka esitysluonnoksessa viitataan vireillä olevaan lainsäädäntövalmisteluun, jonka tarkoituksena on korjata tällaisia tilanteita, sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa lähtökohtana tulee olla esityksen arviointi voimassa olevan oikeustilan perusteella. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että etuusjärjestelmien yhteisvaikutuksia arvioidaan siten, ettei sääntelyn seurauksena synny tosiasiallisia aukkoja perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien toteutumisessa.

Oikeusministeriö viittaa edelliseen lausuntoonsa myös lapsen oikeuksien osalta. Esitysluonnoksessa on tunnistettu, että ehdotettu sääntely asettaisi lapset erilaiseen asemaan sen mukaan, kuinka kauan heidän vanhempansa tai muu huoltajansa on asunut Suomessa. Ehdotettu sääntely rajoittaisi myös perheiden mahdollisuuksia arvioida lapsen yksilöllisiin olosuhteisiin perustuen esimerkiksi varhaiskasvatukseen siirtymisen ajankohtaa. Vaikka esitysluonnoksen tavoitteena on edistää lasten integroitumista ja kotimaisen kielen oppimista varhaiskasvatuksen kautta, lapsen oikeuksien näkökulmasta arvioinnissa on olennaista tarkastella lapsen edun toteutumista myös tilanteissa, joissa varhaiskasvatukseen osallistuminen ei perheen olosuhteiden tai lapsen yksilöllisten tarpeiden vuoksi ole tosiasiallisesti mahdollista tai lapsen edun mukaista. Sekä YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa (27 artikla) että perustuslaissa (19 §:n 3 momentti; HE 309/1993 vp, s. 71) lähtökohtana on vanhempien ensisijainen vastuu lapsen hyvinvoinnista ja julkisen vallan velvollisuus tukea vanhempia tässä tehtävässä.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna harkita, tulisiko sääntelyyn sisällyttää mahdollisuus poiketa asumisaikavaatimuksesta yksittäistapauksessa esimerkiksi silloin, kun sen soveltaminen johtaisi ilmeisen kohtuuttomaan lopputulokseen tai kun poikkeaminen olisi lapsen edun kannalta perusteltua. Tällainen poikkeamismahdollisuus voisi osaltaan vahvistaa sääntelyn oikeasuhtaisuutta sekä mahdollistaa lapsen yksilöllisten olosuhteiden paremman huomioon ottamisen ja lapsen edun toteutumisen.

Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissa korostanut, että lapsiperheiden asemaan vaikuttavien uudistusten vaikutuksia tulee arvioida kokonaisvaltaisesti, ja että yhteisvaikutukset eivät saa muodostua perheille kohtuuttomiksi (esim. PeVL 16/2023 vp, PeVL 11/2015 vp ja PeVL 16/2016 vp). 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). Jatkovalmistelussa olisi perusteltua arvioida tarkemmin, miten ehdotettu sääntely yhdessä muiden sosiaaliturvaa koskevien muutosten kanssa vaikuttaisi erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien lasten ja lapsiperheiden toimeentuloon ja mahdollisuuksiin turvata lapsen hyvinvointi.

3 Rajaus kotihoidon tuen saajaan (14 ja 15 §)

Esitysluonnoksessa ehdotetaan kotihoidon tuesta annetun lain 14 ja 15 §:ään muutoksia, joilla pyrittäisiin rajaamaan kotihoidon tuki ainoastaan lasta pääasiallisesti hoitavalle vanhemmalle tai muulle huoltajalle. Nykyisin kotihoidon tuen myöntämisen edellytyksenä ei ole, että tuen saaja itse pääasiallisesti hoitaa lasta, vaan tuki voidaan myöntää myös tilanteissa, joissa lasta hoitaa muu henkilö. Muutoksen taustalla on pyrkimys estää asumisaikavaatimuksen kiertäminen siten, että kotihoidon tukea maksettaisiin asumisaikaedellytyksen täyttävälle henkilölle, vaikka lapsen pääasiallisesta hoidosta vastaisi henkilö, joka ei täytä edellytystä.

Oikeusministeriö toteaa, että kyseessä olisi kotihoidon tuen järjestelmän kannalta merkittävä sisällöllinen muutos, jolla puututaan siihen, kenelle tuki voidaan myöntää ja millä perusteella. Esitysluonnoksen mukaan kotihoidon tukea maksettiin vuoden 2024 lopussa noin 920 lapsesta tilanteissa, joissa lapsen hoidosta vastasi muu kuin vanhempi tai muu huoltaja, mikä vastaa noin 3,5 prosenttia kotihoidon tuen saajista. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi arvioida tarkemmin, miltä osin nämä tilanteet voisivat käytännössä siirtyä yksityisen hoidon tuen piiriin ja millaiset tilanteet jäisivät ehdotetun muutoksen seurauksena kokonaan kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen ulkopuolelle. Tällainen tarkastelu on tarpeen muutoksen tosiasiallisten vaikutusten arvioimiseksi.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että tuen saajaa koskevat aineelliset edellytykset jakautuisivat useaan eri säännökseen. Tuen saajaa koskevaa rajaussääntelyä sisältyisi osittain 14 §:ään, jossa viitataan tuen hakijaan, ja osittain 15 §:ään, joka koskee tuen saajaa. Asumisaikaa koskeva edellytys puolestaan ehdotettaisiin lisättäväksi 3 §:ään, jossa säädetään oikeudesta kotihoidon tukeen. Oikeusministeriö katsoo, että sääntelyn johdonmukaisuuden ja ymmärrettävyyden näkökulmasta olisi perusteltua arvioida, tulisiko tuen saajaa koskevat aineelliset edellytykset koota yhteen pykälään.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös ehdotettujen 14 §:n 4 momentin ja 15 §:n 1 momentin keskinäiseen suhteeseen. Ehdotuksen mukaan 15 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että kotihoidon tuki maksetaan sille vanhemmalle tai muulle huoltajalle, joka lasta pääasiallisesti hoitaa. Säännöksen perusteella tukea maksettaisiin siten lähtökohtaisesti vain vanhemmalle tai muulle huoltajalle. Sen sijaan 14 §:n 4 momentin mukaan kotihoidon tukea voisi hakea myös muu lapsen kanssa asuva henkilö, jonka hoidossa lapsi tosiasiallisesti on. Kotihoidon tuen hakijaa ja saajaa koskevien säännösten välinen suhde ja toisistaan poikkeavan sanamuodon merkitys jäävät esitysluonnoksessa epäselviksi. Esitysluonnoksen perusteella vaikuttaa siltä, että muu lapsen kanssa asuva henkilö olisi tarkoitus kattaa 15 §:n 3 momentilla, jonka mukaan tuki voitaisiin erityisestä syystä maksaa henkilölle, joka huolehtii lapsen hoidosta ja kasvatuksesta. Tuen maksamisen sitominen erityiseen syyhyn ei kuitenkaan näyttäydä johdonmukaisena, kun 14 §:ssä mahdollistetaan kotihoidon tuen hakeminen muulle lapsen kanssa asuvalle henkilölle, jonka hoidossa lapsi tosiasiallisesti on.

Oikeusministeriö huomauttaa, että esitysluonnoksessa ei määritellä täsmällisesti tuen hakijaa koskevia edellytyksiä "lasta pääasiallisesti hoitava" tai "jonka hoidossa lapsi tosiasiallisesti on". Pääasiallisen hoitovastuun käsitteeseen voisi liittyä tulkinnanvaraisuutta esimerkiksi tilanteissa, joissa lapsen hoito jakautuu useamman henkilön kesken tai joissa hoitovastuu vaihtelee esimerkiksi vanhempien työjärjestelyjen tai muiden käytännön

olosuhteiden vuoksi. Sääntelyn ennakoitavuuden ja yhdenmukaisen soveltamisen näkökulmasta olisi perusteltua täsmentää perusteluissa, millä perusteilla pääasiallinen hoitovastuu arvioidaan.

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Johanna Suurpää

Neuvotteleva virkamies

Anna Saarela