

Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 69/2026 vp eduskunnalle laiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että kotihoidon tuen maksamiseksi edellytettäisiin lähtökohtaisesti, että tuen saaja on asunut Suomessa vähintään kolmen vuoden ajan. Kotihoidon tuki maksettaisiin vain lasta pääasiallisesti hoitavalle vanhemmalle tai muulle huoltajalle.

Esityksen tavoitteena on edistää hiljattain maahan tulleiden pienten lasten vanhempien nykyistä nopeampaa kotoutumista ja lasten yhteiskuntaan integroitumista sekä kotimaisen kielen oppimista.

Arvioin hallituksen esityksessä ehdotettua lakimuutosta perustuslain 6, 16.2, 19.3 ja 121.4 §:n kannalta.

Perustuslain 19.3 §

Perustuslakivaliokunnan mukaan varhaiskasvatusta koskevaa sääntelyä on edelleen ensisijaisesti arvioitava perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuna sosiaalipalveluna, vaikka lainsäädännössä varhaiskasvatusta käsitellään terminologisesti päivähoiton asemesta varhaiskasvatuksena ja se on hallinnollisesti siirretty sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle (PeVL 17/2028 vp, s. 2). Kotihoidon tukea – varhaiskasvatuksen vaihtoehtona – on puolestaan valiokunnan vakiintuneessa tulkintakäytännössä pidetty perustuslain 19.3 §:ssa tarkoitettuna palvelujärjestelmänä (esim. PeVL 39/1996 vp, s. 1–2).

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt asumisaikavaatimusten suhdetta perustuslain 19 §:ään kattavimmin lausunnossaan PeVL 48/2006 vp (s. 3–5). Siinä valiokunta on todennut muun muassa, että

”[p]erustuslakivaliokunta katsoi arvioidessaan ehdotusta asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisalalaista, ettei perusoikeusjärjestelmästä valiokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä muodostaman kannan mukaisesti aiheudu yleistä estettä säätää Suomessa asumista koskevia vaatimuksia soveltamisalain kaltaisessa, eri etuuksien saamisedellytyksiin vaikuttavassa lainsäädännössä (PeVL 22/2004 vp, s. 2/II). Maahan muuttava henkilö täytti tuolloisen ehdotuksen pääsisällön mukaan johonkin etuuteen vaadittavan asumisedellytyksen, jos hänen eräänlaisen kokonaisarvion perusteella katsottiin muuttavan asumaan tänne vakinaisesti. Valiokunta piti tällaista saamisedellytystä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä.

Näiden kannanottojen pohjalta on valiokunnan mielestä hyväksyttävää lähteä siitä, ettei valtiolla ole yleistä ja ehdotonta — esimerkiksi valtioiden välisestä vastavuoroisuudesta riippumatonta — velvollisuutta turvata perustuslain 19 §:n 2—4 momentissa tarkoitettuja oikeuksia muille kuin sen alueella tai oikeudenkäyttöpiirissä pysyväisluonteisesti asuville. Tällaista vastavuoroisuuteen perustuvaa lähtökohtaa ilmentävät myös uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklan 4 kappaleen määräykset. Valiokunta painottaa sopimusjärjestelmän jatkuvan kehittämisen merkitystä Suomeen ja Suomesta muuttavien henkilöiden sosiaaliturvan kannalta.”

Valiokunta viittasi lausunnossaan PeVL 48/2006 vp (s. 3–4) lisäksi perusoikeusuudistusta koskevaan mietintöönsä, jossa lausutun mukaisesti asumisaikavaatimuksia on arvioitava perusoikeuksien yleisten oppien, kuten hyväksyttävyy- ja suhteellisuusnäkökohtien valossa (PeVM 25/1994 vp, s. 10–11). Tämä tarkoittaa, että asumisaikavaatimuksille tulee olla hyväksyttävät perusteet, niiden tulee olla kohtuullisia, eivätkä ne saa tosiasiasa merkitä perustuslain 19 §:ssä julkisella vallalla asetettujen velvoitteiden kiertämistä.

Nyt ehdotettu kolmen vuoden asumisaikavaatimus vastaa muun muassa kansaneläkelain (568/2007) 9 §:ssä säädettyä kolmen vuoden asumisaikavaatimusta, jota perustuslakivaliokunta on pitänyt kohtuullisena (PeVL 48/2006 vp, s. 4/II). Ehdotetulle kolmen vuoden asumisaikavaatimukselle on myös katsottava esitetyn hyväksyttävät perustelut: maahan tulleiden pienten lasten vanhempien nykyistä nopeampi kotoutuminen ja lasten yhteiskuntaan integroituminen sekä kotimaisen kielen oppiminen.

Lisäksi on pidettävä mielessä, ettei perustuslain 19.3 § tarjoa perustuslakivaliokunnan mukaan institutionaalista suojaa kotihoidon tuelle järjestelmänä (PeVL 39/1996, vp, s. 2). Vaikka lapsen huoltaja ei täyttäisikään kotihoidon tuelle ehdotettua asumisaikavaatimusta, huoltajalla (ja lapsella) olisi edelleen oikeus varhaiskasvatuspalveluun sekä yksityisen hoidon tukeen. Edellä mainituilla perusteilla katson, ettei kotihoidon tuen rajaaminen ole ongelmallista perustuslain 19.3 §:n näkökulmasta.

Perustuslain 16.2 §

Perustuslakivaliokunnan mukaan siirtyminen käyttämään lainsäädännössä termiä ”varhaiskasvatus” termin ”päivähoito” sijasta on kuitenkin tuonut varhaiskasvatuspalveluun ehdotettujen muutosten valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin mukaan myös perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisen sivistyksellisten oikeuksien elementin (PeVL 17/2018 vp, s. 2).

Hallituksen esityksessä ehdotettu kotihoidon tuen rajaaminen ei kuitenkaan merkitse varhaiskasvatusta koskevan oikeuden heikennystä, vaan päinvastoin se ohjaisi varhaiskasvatuspalvelun käyttämiseen. Tällä perusteella ehdotus ei ole ongelmallinen myöskään perustuslain 16.2 §:n näkökulmasta.

PL 6 § ja yhdenvertaisuus

Esityksessä ei ehdoteta kansalaisuuteen perustuvaa sääntelyä, koska kolmen vuoden asumisaikavaatimus koskisi yhtäläisesti niin Suomen kuin ulkomaan kansalaisia. Muissa EU-maissa, Euroopan talousalueen maissa ja Sveitsissä täyttyneet asumiskaudet rinnastettaisiin Suomessa asuttuun aikaan EU:n sosiaaliturva-asetuksen 883/2004 perusteella. Käytännössä ehdotettu asumisaikavaatimus vaikuttaisi lähinnä kolmannesta maasta suoraan Suomeen muuttaviin henkilöihin.

Kunnan velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta koskee vähintään yhdeksän kuukauden ikäistä lasta. Tämä on ehdotuksessa huomioitu siten, että kotihoidon tuen saamiseksi ei edellytettäisi asumisaikavaatimuksen täyttymistä, jos lapsi on alle yhdeksän kuukauden ikäinen. Kolmen vuoden asumisaikaa ei myöskään edellytettäisi, jos tuen hakijalla ei olisi tosiasiallista mahdollisuutta täyttää asumisaikavaatimusta nuoren ikänsä vuoksi.

Perustuslakivaliokunta ei tietävästi ole sosiaaliturvaetuuksien asumisaikavaatimuksia koskevassa lausuntokäytännössään ottanut erikseen kantaa kansalaisuuden kannalta neutraalien asumisaikavaatimusten ja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäännöksen väliseen

suhteeseen. Esimerkiksi voimassa oleva kansaeläkelain 9 §:n asumisaikavaatimus koskee yhtäläisesti kaikkia kansalaisuudesta riippumatta, eikä perustuslakivaliokunnalla ollut siitä huomautettavaa (PeVL 48/2006 vp).

Vaikka ehdotettu kotihoidon tuen asumisaikavaatimus on kansalaisuuden näkökulmasta neutraali, ehdotusta voidaan kuitenkin pitää potentiaalisesti ongelmallisena siksi, että *tosiasiassa* kotihoidon tukea koskevan oikeuden rajaaminen kohdistuu lähinnä *maahanmuuttajiin*. Lakimuutosehdotuksen tavoitteenahan on nimenomaan maahanmuuttajaperheiden parempi integroituminen suomalaiseen yhteiskuntaan. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että maahanmuuttajien erilaisessa kohtelussa pelkästään maahanmuuttaja-aseman perusteella voi olla kyse perustuslain 6.2 §:n tarkoittamasta kielletystä syrjinnästä alkuperän perusteella, jos erilaiselle kohtelulle ei ole esitetty uskottavia perusteluja (PeVL 55/2026 vp). Kyseisessä lausunnossaan valiokunta kuitenkin totesi, että sinänsä ”kotoutumistavoitteen toteuttamiseen voi liittyä sellaisia tekijöitä, jotka perustelevat työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvan järjestämistä maahanmuuttajien osalta muista työttömistä poikkeavalla tavalla.” Eli maahanmuuttajien erilainen kohtelu voi olla perustuslain 6 §:n kannalta sallittua, jos sille on hyväksyttävät syyt eikä se ole kohtuutonta.

Näkemykseni mukaan kotihoidon tukea koskevan oikeuden rajaaminen – ja maahanmuuttajalasten ohjaaminen varhaiskasvatuspalvelun piiriin – on uskottava keino maahanmuuttajaperheiden integroitumisen ja erityisesti maahanmuuttajalasten kotimaisen kielen oppimisen kannalta. Integroituminen ja kielen oppiminen ovat mielestäni hyväksyttäviä perusteluja erilaiselle kohtelulle. Ehdotettua erilaista kohtelua on myös pidettävä oikeasuhtaisuusvaatimuksen mukaisena, sillä vaikka hiljattain maahan muuttaneilla pikkulapsiperheiden huoltajilla ei olisikaan oikeutta kotihoidon tukeen, huoltajalla ja lapsella olisi edelleen oikeus varhaiskasvatuspalveluun sekä yksityisen hoidon tukeen. Myöskään kolmen vuoden asumisaikavaatimusta ei ole pidettävä kohtuuttomana. Hallituksen esityksessä ehdotettua ei siten mielestäni voi pitää ongelmallisena perustuslain 6 §:n näkökulmasta.

PL 121.4 § ja kunnallinen itsehallinto

Ehdotettu muutos merkitsisi kuntien tehtävien laajennusta, sillä varhaiskasvatuspaikkojen tarpeen arvioidaan kasvavan noin 1 100 paikalla, mikäli maahanmuutto pysyy viime vuosien tasolla (HE s. 36). Lakimuutoksesta kunnille aiheutuva varhaiskasvatusmenojen lisäys kompensoitaisiin kuntien valtionosuuksien kautta. Hallituksen esityksen mukaan, kun huomioidaan lasten hoidon tukien kulujen lasku sekä varhaiskasvatuskulujen kasvu, olisi kunnille tuleva kompensaatio 5,3 miljoonaa euroa uudistuksen ollessa täysimääräisesti voimassa. Tämä osuus jaettaisiin kunnille vieraskielisyyskriteerin mukaisesti osana peruspalvelujen valtionosuutta.

Koska kotihoidon tukea koskevan oikeuden rajaamisesta kunnille aiheutuva varhaiskasvatusmenojen nousu kompensoitaisiin kuntien valtionosuusjärjestelmän kautta, ei ehdotus ole ongelmallinen kunnalliseen itsehallintoon kuuluvan rahoitusperiaatteen näkökulmasta.

Valtiosääntöoikeudellinen luottamuksensuojaperiaate

Hallituksen esityksen mukaan asumisaikavaatimusta sovellettaisiin kotihoidon tukea hakeviin, jotka ovat muuttaneet Suomeen ehdotetun lain tultua voimaan. Lakimuutoksella ei siten olisi taannehtivia vaikutuksia. Ehdotusta voidaan tästä syystä pitää hyväksyttävänä myös valtiosääntöoikeudellisen luottamuksensuojaperiaatteen näkökulmasta.

Johtopäätökset

Yllä mainitsemillani perusteilla katson, että hallituksen esityksessä ehdotetut lainsäädäntömuutokset voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 26.5.2026



Toomas Kotkas
Julkisuden professori