

Olli Mäenpää

28.5.2026

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta (HE 69/2026 vp)

Esityksen mukaan kotihoidon tuen maksamiseksi edellytettäisiin, että tuen saaja on asunut Suomessa vähintään kolmen vuoden ajan. Sääätämisperusteissa kiinnitetään huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut sääntelyä, jonka mukaan lasten hoidon tukijärjestelmässä perheen valinnanvapautta pienen lapsen hoidon järjestämisessä rajattaisiin vanhemman tai huoltajan Suomessa asuman ajan perusteella. Hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisperusteissa, mutta pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Asumisaikaa koskeva edellytys

Kotihoidon tuesta annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan kotihoidon tuen saamisen yleisenä edellytyksenä on, että varhaiskasvatukseen oikeutetulla, tosiasiallisesti Suomessa asuvalla lapsella ei ole kunnan järjestämää varhaiskasvatuspaikkaa. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan kotihoidon tuen saamisen edellytyksenä olisi lisäksi se, että lasta pääasiallisesti hoitava vanhempi, muu huoltaja tai lapsen hoidosta ja kasvatuksesta huolehtiva muu henkilö on asunut Suomessa vähintään kolmen vuoden ajan 16 vuotta. Kotihoidon tuki maksettaisiin vain lasta pääasiallisesti hoitavalle vanhemmalle tai muulle huoltajalle.

Kotihoidon tukea koskeva laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perustuslakivaliokunnan mukaan kotihoidon tukea on valtiosääntöoikeudellisesti pidetty hallitusmuodon 15 a §:n 3 momentissa – nykyään perustuslain 19 §:n 3 momentissa – tarkoitettuna palvelujärjestelmänä ja vastaava arvio koskee myös yksityisen hoidon tukea, joka olisi kunnalliselle varhaiskasvatukselle vaihtoehtoinen järjestelmä (PeVL 39/1996 vp, s. 1-2). Myös varhaiskasvatusta koskevaa sääntelyä on ensisijaisesti arvioitava perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuna sosiaalipalveluna (PeVL 17/2018 vp, s. 2). Sekä kotihoidon tuki että varhaiskasvatus toteuttavat siten perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle määrättyä velvollisuutta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ja edistää väestön terveyttä sekä tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lasten hoidon tukijärjestelmässä olevaa alle kolmevuotiaan lapsen hoidon järjestämistä koskevaa valinnanvapautta rajoitettaisiin Suomessa asumisen perusteella niiden perheiden osalta, joissa vanhempi tai huoltaja ei ole asunut Suomessa vähintään kolmea vuotta. Jos asumisaika on tätä lyhyempi, oikeutta kotihoidon tukeen ei säännösehdotuksen mukaan olisi, mutta ehdotuksella ei rajoiteta lapsen oikeutta varhaiskasvatukseen. Ehdotettua asumisperusteista rajoitusta, joka kohdistuu vain kotihoidon tukeen, on perusteltua arvioida rajoituksena perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattuun sosiaalipalveluun.

Perustuslain 19 §:n 3 momentti sisältää sääntelyvarauksen. Perustuslain esitöiden mukaan sääntelyvaraukset jättävät lainsäätäjälle liikkumavaraa oikeuksien sääntelyssä, ja tämä liikkumavara on suurempi kuin ilman sääntelyvarausta kirjoitetuissa perusoikeussäännöksissä. Perustuslaki ilmaisee kuitenkin tällöinkin pääsäännön, jota ei voida perustaltaan heikentää lailla (PeVM 25/1994 vp, s. 6). Perustuslain 19 §:n 3 momentissa käytetyllä sääntelyvaraustyyppillä ("sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään") on haluttu korostaa lainsäätäjän rajoitettua, perustuslain ilmaisemaan pääsääntöön sidottua liikkuma-alaa (PeVM 25/1994 vp, s. 6, ks. myös PeVL 17/2021 vp, kappale 69).

Asumisaikaa koskeva edellytys perustuslain 19 §:n 2-4 momentin soveltamisessa

Arvioinnissa on lisäksi keskeinen merkitys sillä, että perusoikeussäännösten säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä ehdotettiin säädettäväksi 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" (s. 72).

Perusoikeusuudistusta koskevasta hallituksen esityksestä arvioivassa mietinnössään perustuslakivaliokunta kiinnitti pykäläkohtaisessa tarkastelussaan huomiota siihen, että ehdotettu Suomessa työskentely ja asuminen ovat "juuri sellaisia kriteerejä, jotka perusoikeuksia koskevien yleisten oppien, lähinnä hyväksyttävyy- ja suhteellisuusnäkökohtien nojalla oikeuttavat tarkoitettunlaiset rajoitukset" niihin perusoikeuksiin, joista nyt säädetään perustuslain 19 §:n 2-4 momentissa. Valiokunta poisti tällä perusteella hallituksen ehdottaman momentin tarpeettomana (PeVM 25/1994 vp, s. 10-11).

Suomessa työskentely tai asuminen voidaan siten lailla säätää muun muassa kotihoidon tuen saamisen edellytykseksi. Tällaiselle rajoitukselle on kuitenkin oltava hyväksyttävät perusteet ja rajoituksen on oltava oikeasuhtainen eikä se saa muodostua syrjiväksi. Lisäksi sääntelyssä on otettava huomioon muut perusoikeuksien rajoitusperusteet, kuten sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus sekä oikeusturvan saatavuus. Sääntelyn on myös sopeuduttava Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin.

Ehdotuksen tavoitteet

Ehdotuksen tarkoituksena on perustelujen mukaan edistää 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 valitsivat lapsen hoitomuodoksi nykyistä useammin varhaiskasvatukseen osallistumisen, ja että vanhemmat ohjautuisivat nykyistä useammin kotoutumispalveluihin ja työmarkkinoille. Ehdotuksen tavoitteita voidaan pitää hyväksyttävänä.

Ehdotetulla sääntelyllä ohjattaisiin lapset osallistumaan varhaiskasvatukseen, millä voidaan myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla asianmukaisesti tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Tältä osin Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on Suomea koskevassa ratkaisussa (2020) kiinnittänyt huomiota siihen, että asianmukainen varhaiskasvatus voi edistää lapsen koulunkäyntiä ja ehkäistä sosiaalista eriarvoisuutta erityisesti heikoimmassa asemassa olevilla lapsilla. Lapselle välittömiä hyötyjä ovat kielellinen kehitys ja mahdollisuus vuorovaikutukseen muiden kanssa. Subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajoittaminen, josta nyt ei ole kysymys, voi siten olla ongelmallista Euroopan sosiaalisen peruskirjan kannalta.

Perustuslakivaliokunta ei myöskään aikaisemman lainsäädännön aikana ole pitänyt ongelmallisena yksityisen hoidon tukeen kohdistuvaa rajoitusta, kun tällainen raja ei vaikuttanut perheen oikeuteen saada lapselle päivähoitoa (PeVL 39/1996 vp, s. 2).

Tältä kannalta on merkitystä toisaalta sillä seikalla, että kotihoidon tukeen ei liity tuen saajalle minkäänlaisia kotoutumissuunnitelman tekemiseen tai kotoutumispalveluihin osallistumiseen liittyviä velvoitteita. Jos maahanmuuttaja hoitaa lasta kotona juuri maahanmuuttoa seuraavina vuosina, joiden aikana kotoutumissuunnitelma on mahdollista laatia, voi hän jättäytyä kokonaan ilman kotoutumissuunnitelmaa ja kotoutumiskoulutusta (HE s. 62). Pelkästään kotihoidon tuella on siten vain rajoitetut mahdollisuudet tukea perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla maahanmuuttajaperheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Toisaalta kotihoidon tukea rajoittava ehdotus ei vaikuta kyseisten henkilöiden perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaiseen perustoimeentulon turvaan. Se ei myöskään velvoita lasta osallistumaan varhaiskasvatukseen. Ehdotuksen tavoitteiden tehokkaaseen toteutumiseen tulisi tämän vuoksi kiinnittää erityistä huomiota.

Oikeasuhtaisuus

Perustuslain 19 §:n 3 momentin soveltamisalaan kuuluvaan sosiaalipalveluun kohdistuvan asumisperusteisen rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta voidaan todeta, että vähintään kolmen vuoden asumista edellyttävää rajoitusta ei voitane

pitää ajallisesti kohtuuttomana. Tähän arvioon vaikuttaa erityisesti se, että asumisaikaan perustuva rajoitus ei vaikuttaisi lapsen oikeuteen saada varhaiskasvatusta, jota voidaan etenkin lapsen hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun kannalta pitää riittävänä ja myös asianmukaisena tapana turvata sosiaalipalvelu tältä osin. Kolmen vuoden pituista asumisaikavaatimusta voidaan myös pitää perusteltuna ja tarpeellisena kotoutumistavoitteen toteuttamiseksi.

Yhdenvertaisuus

Esityksen perusteluissa arvioidaan, että ehdotus asettaisi perheet erilaiseen asemaan Suomessa asutun ajan perusteella, sillä se kaventaisi lasten hoidon tukijärjestelmässä olevaa alle kolmevuotiaan lapsen hoidon järjestämistä koskevaa valinnanvapautta niiden perheiden osalta, joissa huoltaja ei ole asunut Suomessa vähintään kolmea vuotta (s. 61). Ehdotetun sääntelyn mahdollista syrjivyyttä arvioitaessa on otettava huomioon, että perustuslain 19 §:n 3 momentin ei sellaisenaan voitane katsoa edellyttävän tällaista valinnanvapautta ainakaan, jos lapsella on oikeus varhaiskasvatukseen.

Lisäksi perusoikeusuudistuksen yhteydessä mahdolliseksi katsottu perustuslain 19 §:n 2-4 momentin mukaisten oikeuksien rajoittaminen Suomessa asumisen tai työnteon perusteella sisältää itsessään sen lähtökohdan, että henkilö voidaan asettaa erilaiseen asemaan sen perusteella, kuinka kiinteä yhteys hänellä Suomeen on asumisen tai työnteon välityksellä. Myös tämä seikka muodostaa tässä yhteydessä hyväksyttävän perusteen erilaiselle kohtelulle asumisen perusteella perustuslain 6 §:n kannalta (ks. myös PeVL 40/2025, kappale 21). Sääntely ei siten muodostu ongelmalliseksi siltä kannalta, että perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Muut perusoikeuksien yleiset rajoittamisedellytykset

Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena. Oikeusturvan kannalta on keskeistä, että kielteinen päätös kotihoidon tukea koskevaan hakemukseen voidaan saattaa hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi.

Esityksen perusteluissa tehdään erikseen selkoa ehdotuksen suhteesta Euroopan ihmisoikeussopimukseen, EU:n perusoikeuskirjaan, Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan ja lapsen oikeuksien yleissopimukseen. Ehdotukseen ei sisälly niiden kannalta ongelmia.