

HE 69/2026 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI LASTEN KOTIHOIDON JA YKSITYISEN HOIDON TUESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä, jonka mukaan kotihoidon tuen maksamiseksi edellytettäisiin lähtökohtaisesti, että tuen saaja on asunut Suomessa vähintään kolmen vuoden ajan. Esityksen mukaan kotihoidon tuki maksettaisiin vain lasta pääasiallisesti hoitavalle vanhemmalle tai muulle huoltajalle.

Asian valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdista

Hallituksen esitys on merkityksellinen perustuslain 19.3 §:n näkökulmasta. Sen 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Säännöksestä julkiselle vallalle seuraaviin positiivisiin toimintavelvoitteisiin vaikuttavat myös muut perusoikeussäännökset, aivan erityisesti perustuslain 6 §:ssä tarkoitettu yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (HE 309/1993 vp, s. 71). Perustuslakivaliokunta on vuonna 2018 linjannut (PeVL 17/2018 vp), että lapsen varhaiskasvatusta ja sille vaihtoehtoisia julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita toteuttavia palveluja ja etuuksia on valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltava ensisijaisesti perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuina sosiaalipalveluina siitakin huolimatta, että varhaiskasvatus on hallinnollisesti siirretty sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että näin on tehtävä siitakin huolimatta, että varhaiskasvatusjärjestelmä kiinnittyy myös sivistyksellisiin perusoikeuksiin (etenkin perustuslain 16.2 §:ään ja osin perustuslain 16.1 §:ään).

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)

Edellä sanotun perusteella perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lapsen kotihoidontuki ei ole perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon turvaan kuuluva etuus, vaan se on ensisijaisesti vaihtoehto kunnalliselle päivähoidolle ja perustuslain nimenomaisesti turvaamaa osa perheiden valinnanvapautta lapsen hoitomuodossa. Tuen tarkoituksena ei ole siten huolehtia sitä saavien perustoimeentulon turvasta vaan osaltaan varmistaa lasten varhaiskasvatuspalveluiden riittävyys ja vanhempien mahdollisuus valita lapselleen julkisesti tai yksityisesti tuotetun varhaiskasvatuksen 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). Perustuslain 19 §:n 3 momentti ei 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). Tähän liittyen 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 perusoikeuksien rajoitusedellytysten ja niiden osana perusoikeuksien heikennyskiellon kautta (PeVL 59/2024 vp; ks. myös PeVL 48/2024 vp; PeVL 45/2024 vp; PeVL 12/2023 vp). Valiokunnan voi sanoa siten muuttaneen merkittävästi kuluneen vaalikauden aikana sitä aiemmin vakiintuneena pidettyä valtiosääntöoikeudellista kehystä, jota perustuslain 19 §:n soveltamiseen on käytetty. Sen voi sanoa myös muuttaneen merkittäväällä tavalla sitä suuntaa, johon sosiaalisten perus- ja ihmisoikeuksien suoja oli 2000-luvun kahden ensimmäisen vuosikymmenen aikana kehittyvässä.

Eräät valiokunnan kuluneella vaalikaudella kuulemat sosiaalisten oikeuksien asiantuntijat (kuten emeritusprofessori Kaarlo Tuori) ovat esittäneet tästä valiokunnalle antamissaan asiantuntijalausunnoissa osin voimakastakin kritiikkiä, jolle valiokunta on kuitenkin lausunnoissaan viitannut kintaalla pitäen samalla kiinni luomistaan muutoksista tulkintadoktriineihin. Yhdyn täysin tähän kritiikkiin, mutta otan samalla huomioon sen, että perustuslakivaliokunta on perustuslain auktoritatiivisena tulkitsijana myös oikeutettu muuttamaan perusoikesjärjestelmän kehityksen suuntaa kuten se on nyt tehnyt. On myös huomionarvoista, että eräät toiset valtiosääntöasiantuntijat eivät ole olleet valiokunnan tulkintalinjan kehitykseen yhtä kriittisiä. Otan siten tässä lausunnossani huomioon perustuslakivaliokunnan uuden lähestymistavan sosiaalisten perusoikeuksien turvaamien palveluiden ja etuuksien tason heikentämiseen hyväksyen sen suunnan, johon perustuslain tulkinnot ovat nyt loivasti kaartaneet.

Perheen merkityksestä lapsen luonnollisena kasvuympäristönä, perheiden valinnanvapaudesta ja hallituksen esityksen kohteena olevien maahanmuuttajataustaisten lasten varhaiskasvatukseen osallistumisen edistämisestä

Esityksen tavoitteena on edistää kotoutumista, maahanmuuttajataustaisten lasten integroitumista ja kotimaisen kielen oppimista sekä vanhempien työllistymistä lasten varhaiskasvatukseen osallistumisen kautta. Nämä ovat lapsen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta arvokkaita päämääriä, joiden tavoittelu toteuttaa erinomaisesti julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita. Maahanmuuttajaperheiden lasten varhaiskasvatukseen osallistumisella voidaan lähtökohtaisesti tukea lasten kielenkehitystä sekä kognitiivisia, sosiaalisia ja emotionaalisia taitoja sekä vähintään pyrkiä edistää maahanmuuttajataustaisten vanhempien työllisyyttä.

Perustuslain 6 §:n, 16.2 §:n ja 19.3 §:n muodostaman kokonaisuuden sekä aivan erityisesti YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on kuitenkin olennaista tarkastella lapsen edun toteutumista erilaisissa perheissä ja niin, että lapsen yksilölliset tarpeet voidaan huomioida.

Tällöin on yhtäältä kiinnitettävä huomio siihen, kuinka lapsen oikeuksien sopimusta valvova YK:n lapsen oikeuksien komitea on toistuvasti pitänyt esillä varhaiskasvatuksen tärkeyttä lapselle (7. yleiskommentti, kohdat 28 ja 30) ja korostanut erityisesti haavoittuvassa tilanteessa olevien lasten pääsyä varhaiskasvatuksen pariin (kohta 24; ks. myös Suomea koskevat

päätelmät CRC/C/FIN/CO/4 ja CRC/C/FIN/CO/5–6). Varhaiskasvatuslaissa lähtökohdaksi onkin otettu lapsen oikeus varhaiskasvatukseen (1 §). Tämän esityksen voi katsoa kiinnittyvän näihin näkökohtiin.

Toisaalta on huomioitava, että käsillä oleva hallituksen esitys ei varsinaisesti vahvista lapsen oikeutta varhaiskasvatukseen vaan sen sijaan se vain rajaa eräiden – mutta ei kuitenkaan kaikkien – vanhempien oikeutta valita tuettu kotihoito varhaiskasvatuksen vaihtoehdoksi. Tämä on merkityksellistä hallituksen esityksen hyväksyttävyyden ja oikeasuhteisuuden arvioinnin näkökulmasta. Tämä nimittäin muuttaa valtiosääntöoikeudellisen arviointiasetelman täysin erilaiseksi kuin se olisi esimerkiksi silloin, jos arvioitavana olisi ehdotus kotihoidon tuen rajaamiseksi universaalisti kaikkien ihmisten kohdalla esimerkiksi kahteen ensimmäiseen ikävuoteen tai vaikkapa puoleentoista ensimmäiseen ikävuoteen. Selvyyden vuoksi totean tässä yhteydessä, että pitäisin tuollaista muutosta kotihoidon tukeen lähtökohdiltaan valtiosääntöoikeudellisesti sängen ongelmattomana ottaen huomioon se, mitä laadukkaan varhaiskasvatuksen merkityksestä lapsille yleisesti tutkimusperusteisesti tiedetään ja hallituksen esityksessäkin kerrotaan.

Tuossakin tilanteessa – aivan kuten nytkin käsillä olevassa tilanteessa – merkityksellistä on kuitenkin, että joissakin perheissä ja joissakin tilanteissa pienen lapsen osallistuminen varhaiskasvatukseen ei lapsen yksilöllisistä tarpeista tai perheen olosuhteista johtuen ole tosiasiallisesti mahdollista tai lapsen edun mukaista. Kotihoidon tuen olemassaolon eräs peruste on, että tällaisessa tilanteessa lapsen oikeus hoivaan ja huolenpitoon voi toteutua parhaiten kotihoidon kautta, jolloin hallituksen esityksen mukaista kotihoidon tuen epäämistä vanhemman asumisen keston perusteella ei voi pitää lapsen edun kannalta parhaana ratkaisuna. Nähdäkseni tähän näkökulmaan ei ole kiinnitetty hallituksen esityksessä riittävästi huomiota. Katson, että sääntelyä tulisi tältä osin tarkentaa sen eduskuntakäsittelyn aikana. Asia on valtiosääntöoikeudellisesti yleisesti merkityksellinen lapsen edun kannalta myös mahdollisia muita kotihoidon tukea rajaavia myöhempiä esityksiä käsiteltäessä, jonka takia perustuslakivaliokunnan tulisi nyt muotoilla sitä koskeva valtiosääntöoikeudellinen kannanotto.

Nyt käsillä olevassa tilanteessa asian oikeudellisen arvioinnin kannalta erityisen merkityksellistä on edellisen lisäksi muun muassa se, kuinka YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 2 ja 26 artiklojen mukaan lapsen oikeus sosiaaliturvaan ja -palveluihin ei saa olla riippuvainen vanhemman syntyperästä tai kansallisesta alkuperästä. Lapsen oikeuksien komitea on korostanut vanhempien tukemisen merkitystä varhaislapsuudessa, ja todennut, että lasten tulee voida nauttia oikeuksistaan ilman minkäänlaista syrjintää (CRC/C/GC/7/Rev.1, kohdat 12, 20–22, 24). Katson, että hallituksen esitys ei ole tältä osin sopusoinnussa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa. Arvioitaessa lapsen oikeutta nauttia sosiaaliturvasta ja -palveluista ilman vanhempien taustaan liittyvää syrjintää on huomioitava tässä yhteydessä myös se, kuinka noin kymmenen vuotta sitten Suomessa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 12/2015 vp) tehty subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen vanhempien taustan perusteella katsottiin myöhemmin Euroopan sosiaalisten oikeuksien komiteassa Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja erityisesti sen yhdenvertaisuussääntelyn loukkaukseksi (ratkaisu Central Union for Child Welfare (CUCW) v. Finland, Complaint No. 139/2016).

Katson, että hallituksen esityksessä ei ole esitetty sellaisia perusteluja, jotka tekisivät YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen tai Euroopan neuvoston sosiaalisen peruskirjan syrjintäkieltojen näkökulmasta hyväksyttäväksi esityksen mukaisen vanhempien taustaan liittyvän erottelun. Kun perustuslain 6.2 §:n syrjintäkielto säännöstä luetaan perustuslain 22 §:n mukaisesti mainituille ihmisoikeussopimuksille erityinen arvo antaen, esitys muodostuu lähtökohtaisesti valtiosääntöoikeudellisesti hyvin ongelmalliseksi, vaikka mainittujen ihmisoikeussopimusten ja perustuslain 19.3 §:n ei itsessään voi katsoa estävän varhaiskasvatusjärjestelmän kehittämistä perheiden oikeutta valita julkisesti tuettu lasten kotihoito supistavaksi eli varhaiskasvatuspalveluihin osallistumisen ensisijaisuutta ja lapsen oikeutta varhaiskasvatukseen korostavaksi.

Esityksen vaikutukset sen kohteena olevien perheiden taloudelliseen asemaan

Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä on todettu, että huomattava osa muutoksen piiriin kuuluvista perheistä tulisi jatkossakin hoitamaan lasta kotona, vaikka he eivät muutoksen takia saisikaan siihen tukea. Tässä tilanteessa lasta kotona hoitava vanhempi ei todennäköisesti täyttäisi työttömyysetuuksien saamiseen liittyviä edellytyksiä edes sellaisessa tilanteessa, jossa lapselle ei ole varhaiskasvatuspaikkaa tai jossa lapsen hoidon järjestäminen ei muutoin ole tosiasiallisesti mahdollista. Jos perheen käytettävissä olevat tulot ja varat eivät riitä välttämättömiin jokapäiväisiin menoihin, kotona lastaan hoitava vanhempi voi hakea toimeentulotukea. Tällä vaalikaudella toimeentulotukilakiin tehtyjen perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella toteutettujen muutosten takia lastaan kotona hoitavan vanhemman toimeentulotuen perusosaa voitaisiin kuitenkin tällaisessakin tilanteessa alentaa erittäin merkittävästi sillä perusteella, että hän ei ole ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi.

Kysymys ei ole ainoastaan siitä, että esityksen kohteena olevien perheiden taloudelliseen asemaan saattaisi teoreettisesti kohdistua tällaisia heikennyksiä vaan sen sijaan siitä, että Norjassa vastaavan sääntelyn yhteydessä saatujen kokemusten perusteella tällainen olisi suorastaan todennäköistä. Norjassa vastaavanlainen lakimuutos ei vaikuttanut merkittävästi lyhyellä aikavälillä sen piiriin kuuluneiden vanhempien työllisyyteen ja osallistumiseen työllisyyttä edistäviin palveluihin. Sen sijaan Norjassa vastaavan lain voimaantulon jälkeen kolmansista maista muuttaneiden lapsiperheiden suhteellinen tuloköyhyys kasvoi johdonmukaisesti. Norjassa toteutettujen tutkimusten perusteella lasten varhaiskasvatukseen osallistuminen ei myöskään lisääntynyt merkittävästi muutoksen seurauksena, vaan merkittävä osa perheistä näyttää jatkaneen lapsen hoitoa kotona. Vaikka siihen, kuinka paljon näistä Norjaa koskevista havainnoista voidaan johtaa Suomen kontekstiin sopivia päätelmiä, on syytä suhtautua vähintään jonkinlaisella varauksella, hallituksen esityksen taustalla olevan tietoperustan nojalla vaikuttaakin oletettavalta, ettei esityksellä saavuteta sen julkilausuttuina tavoitteina olevia käyttäytymismuutoksia vaan sen sijaan esitys johtanee vain eräiden kolmansista maista olevien perheiden suhteellisen tuloköyhyyden kasvuun. Esitystä voi siten luonnehtia oikeastaan punitatiiviseksi suhteessa eräisiin maahanmuuttajaryhmiin.

Asetelma on merkityksellinen hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden kannalta. Nähdäkseni jo toimeentulotukilain muutoksia käsiteltäessä lausumansa pohjalta (ks. PeVL 52/2025 vp) perustuslakivaliokunnan tulisi nyt kiinnittää huomio siihen, että maahanmuuttajataustaisen vanhemman lapsen kotihoito ilman

kotihoidon tukea tulisi hallituksen esittämän sääntelyn tultua voimaan ainakin joissain erityistilanteissa, joissa varhaiskasvatukseen osallistuminen ei ole tosiasiaassa mahdollista, ottaa huomioon toimeentulotuen perusosan alentamisen kohtuusharkinnassa.

Pidän lisäksi valtiosääntöoikeudellisesti hyvin ongelmallisena, että ehdotus kasvattaa entisestään tuloeriarvoisuutta, kun sen mukanaan tuomat taloudelliset heikennykset kohdistuvat erityisesti ryhmään, joka on jo valmiiksi yhteiskunnassa sosio-ekonomisesti takamatkalla, ilman, että samalla ryhdytään riittäviin toimenpiteisiin näiden heikennysten kompensoimiseksi. Hallituksen esitys luokin tilanteen, jossa kotihoidon tuki poistetaan asumisaikavaatimuksen perusteella, mutta samalla esityksen tavoitteet voivat jäädä toteutumatta eli lapset eivät saa varhaiskasvatusta eikä vanhempi kotoutumispalveluita, koska niiden toteutumista ei riittävällä tavalla turvata säädösperusteisesti asumisaikavaatimuksen kohteena olevien perheiden oikeuksia varhaiskasvatukseen ja kotoutumispalveluihin vahvistamalla. Kuten perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan (PeVL 11/2015 vp, PeVL 12/2015 vp ja PeVL 16/2016 vp) todennut, lapsiperheiden asemaan vaikuttavat uudistukset eivät saa johtaa tilanteeseen, jossa eri uudistusten yhteisvaikutukset muodostuvat perheille kohtuuttomiksi. Myös YK:n lapsen oikeuksien komitea on Suomea koskevissa valvontapäätelmissään vuonna 2023 (CRC/C/FIN/CO/5–6) kehottanut Suomea välttämään sellaisia etuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin (ks. myös PeVL 45/2024 vp ja PeVL 41/2024 vp).

Kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen hyväksyttävyys ja oikeasuhteisuus

Perustuslain 6.2 §:n syrjintäkielto koskee toimenpiteitä, jotka johtavat syrjivään lopputulokseen: perustuslakivaliokunta on katsonut, että toimenpiteen syrjivyyttä tulee arvioida tuon toimenpiteen tosiasiallisten seurausten kannalta (PeVL 4/2016 vp; PeVL 28/2009 vp; ks. myös HE 309/1993 vp, s. 44).

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan kirjatun mukaisesti hallituksen esityksen tarkoituksena on toteuttaa esitetty muutos ns. Norjan mallin mukaisesti. On kuitenkin syytä kiinnittää huomio siihen, että nyt esitetty sääntelyratkaisu poikkeaa merkittävästi Norjan mallista. Norjassa asumisaikavaatimuksena on viisi vuotta ja lapsen kotihoidon tukea on maksettu 13-23 kuukautta vanhan lapsen hoitamisesta. Heinäkuussa 2024 lapsen enimmäisikä laskettiin 19 kuukauteen, jonka jälkeen kotihoidon tukea on maksettu 13-19 kuukautta vanhan lapsen hoitamisesta.

Kuten olen edellä todennut, pidän sinällään valtiosääntöoikeudellisesti täysin ongelmattomana esimerkiksi sitä, että Suomessakin kotihoidon tuen maksamisen enimmäisikää laskettaisiin nykyisestä 36 kuukaudesta esimerkiksi 24 kuukauteen tai 18 kuukauteen eli lähemmäksi Norjan mallia.

Sen sijaan erityistä valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden tarkastelua perustuslain 6 §:n ja 19.3 §:n muodostamassa kehyksessä vaatii se, että hallitus on nyt esittämässä, että enintään kolmen vuoden ikään saakka maksettavan suomalaisen kotihoidon tuen saamisedellytykseksi kirjataan kolmen vuoden asumisaikavaatimus, joka käytännössä rajaa siis erät maahanmuuttajaperheet kokonaan kotihoidon tuen ulkopuolelle, kun asumisaikavaatimus ja kotihoidon tuen maksamisen enimmäiskesto asetetaan samoiksi.

Kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen eli oikeuden kotihoidon tukeen eriyttämistä henkilöryhmittäin on arvioitava Suomessa sitä vasten, että kotihoidon tuki on ollut tähän mennessä universaali asumisperusteinen tuki perheille, joilla on alle 3-vuotiaita lapsia kotihoidossa tai muussa kuin kunnallisessa varhaiskasvatuksessa. Tätä lähtökohtaa vasten hallituksen esityksen hyväksyttävyyttä on arvioitava sitä vaihtoehtoa vasten, että sääntelyn tavoitteisiin pyrittäisiin lyhentämällä oikeutta tuettuun kotihoitoon kaikkien perheiden osalta esimerkiksi siten, että tukea maksettaisiin vain kahteen ikävuoteen asti. Hallituksen esityksessä ei ole tuotu esiin perusteluja sille, miksei sääntelytavoitteisiin pyrittäisi kannustamalla yhdenmukaisesti kaikkia perheitä tuomaan lapset varhaiskasvatuksen piiriin nykyistä varhaisemmassa vaiheessa siten, että samalla säilytettäisiin jokaiselle Suomessa asuvalle perheelle perustuslain 19.3 §:ssä erikseen suojattu ja myös perustuslain 6 §:n näkökulmasta keskeinen vapaus päättää pienen lapsen hoidosta erityisesti kullekin lapselle parhaiten sopivalla tavalla. Katson, että hallituksen esitys on tästä näkökulmasta perustuslain 6 §:n ja 19.3 §:n vastainen eikä sitä voida säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä purkamatta siihen asumisaikavaatimuksen kautta sisältyvää yhdenvertaisuusongelmaa.

Tätä mainittua valtiosääntöoikeudellista ongelmaa on kuitenkin mahdollista merkittäväällä tavalla liudentaa muokkaamalla esitystä sellaiseksi, että oikeus kotihoidon tukeen säilyy universaalina pienimpien lasten kohdalla eli esimerkiksi 1,5 tai 2 vuoden ikään saakka ja asumisaikaperusteinen eriyttäminen kohdistuu vain 1,5 / 2 vuoden iästä lähtien kolmen vuoden ikään saakka maksettavaan osaan kotihoidon tuesta. Hallituksen esitys ei kuitenkaan tarjoa riittävää tietoperustaa tällaisen muutoksen hyväksyttävyyden arvioimiselle, joten nähdäkseni tällainen muutos, mikäli hallitus sellaisen haluaa tehdä, tulisi saattaa eduskunnan käsiteltäväksi täydentävällä hallituksen esityksellä, joka tulisi saattaa erikseen perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Kiinnitän hallituksen esityksen hyväksyttävyyden arvioinnin osalta hallituksen esityksessä tuotettua tietoperustaa täydentäen perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että eduskunnan kuulemien asiantuntijoiden tuottama tietoperusta aiheesta (ks. työelämä- ja tasa-arvovaliokunta O 34/2025 vp) osoittaa, että maahanmuuttaneiden vanhempien kotoutuminen ja työllistyminen on monimutkainen kysymys, jossa sellaiset toimenpiteet, joista hallituksen esityksessä on kysymys, eivät toimi. Pitkiin kotihoidon tuen jaksoihin liittyy kiistatta kielteisiä lapsi- ja tasa-arvovaikutuksia, mutta eduskunnankin aiheesta kuulemien asiantuntijoiden perusteella – toisin kuin hallituksen esityksessä tuodaan esiin – ne koskevat yleisesti eri taustoista tulevia perheitä. Niinpä saatavilla olevan tutkimustiedon valossa valittu keino kohdentaa kotihoidon tuen poistaminen vain yhteen kotihoidon tukea saavaan ryhmään eli maahanmuuttaneisiin ei ole kestävä eikä sillä voi sanoa tavoiteltavan niitä kiistattomia perus- ja ihmisoikesnäkökulmasta tärkeitä lapsen asemaa vahvistavia ja tasa-arvoa edistäviä hyötyä, joita kotihoidon keston lyhentämisellä sinällään tutkimustiedon valossa on.

Pidän hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden näkökulmasta ongelmallisena myös sitä, että esityksessä ei perustella kunnolla sitä, miksi asumisaikavaatimus on haluttu asettaa juuri kolmeen vuoteen. Hallituksen esityksessä todetaan, että valmistelussa selvitettiin yhtäältä mallia, jossa kotihoidon tuen maksamisen ehdoksi olisi säädetty viiden vuoden asumisaikavaatimus, ja toisaalta nyt valittua kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen mallia. Kumpakaan aikaa ole kuitenkaan perustella millään

tavalla eikä hallituksen esityksessä kuvata kunnolla sitä tietoperustaa, jonka nojalla juuri kolmen tai viiden vuoden aikaa voitaisiin pitää esityksessä tavoiteltujen vaikutusten näkökulmasta tarkoituksenmukaisena. Esityksessä tuodaankin suoraan esiin, että valmistelun yhteydessä ei ole edes yritetty etsiä tarkoituksenmukaisia keinoja lasten tai edes maahanmuuttajaperheiden tarpeisiin vastaamiseen vaan sen sijaan rajauduttu yksinomaan sellaisten sääntelyratkaisuiden tarkasteluun, joilla voidaan toteuttaa hallitusohjelmakirjaus, välittämättä siitä syntykö näin sääntelyä, jolla vastataan lasten tai maahanmuuttajaperheiden tarpeisiin.

Yhteenveto

Katson, että YK:n lapsen oikeuksien sopimus, EN:n sosiaalinen peruskirja tai perustuslain 19.3 § eivät muodostu sinällään esteeksi kotihoidon tuen keston merkittävälekään lyhentämiselle, jos lyhentäminen kohdistuu kaikkiin kotihoidon tuen saajiin eli säilyttää kotihoidon tuen universaaliuden.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen, EN:n sosiaalinen peruskirjan, perustuslain 19.3 §:n ja perustuslain 6.2 §:n muodostaman kokonaisuuden näkökulmasta on sen sijaan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista, että kotihoidon tuen lyhentäminen kohdistuu asumisaikavaatimuksen muodossa vain eräisiin maahanmuuttajaperheisiin. Hallituksen esityksessä ei ole tuotu esiin sellaisia perusteita, jotka tekisivät tästä kotihoidon tuen lyhennyksen kohdistuksesta valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävän.

Esityksessä ei ole myöskään tuotu esiin valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttäviä perusteluja sille, miksi asumisaikavaatimus on asetettu kolmeen vuoteen.

Esitys rajaa eräiden maahanmuuttajaperheiden kohdalla oikeutta kotihoitoon myös kaikkein nuorimpien lasten kohdalla eli tilanteissa, joissa kotihoito voi olla lapsen yksilöllisten tarpeiden ja siten lapsen edun näkökulmasta huomattavasti vahvemmin perusteltu kuin vaikkapa noin 2,5 vuoden iässä, ilman, että tälle esitetään valtiosääntöoikeudellisia perusteluja. Tämä on perustuslain 19.3 §:n näkökulmasta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista.

Edellä sanotun perusteella hallituksen esitykseen sisältyy sellaisia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, joiden asianmukaista korjaamista pidän edellytyksenä esityksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 28. toukokuuta 2026

Pauli Rautiainen
sosiaali oikeuden yliopistonlehtori, Helsingin yliopisto
tutkimusjohtaja, Itä-Suomen yliopisto
hyvinvointi-, julkis- ja valtiosääntöoikeuden dosentti