

Tuomas Ojanen
2.6.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Pääasiallinen sisältö

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettua lakia.
2. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettavaa sääntelyä tarkastellaan erityisesti perustuslain 19 §:n sosiaalisten oikeuksien ja perustuslain 6 §:n yhdenvertais- ja syrjintäkieltosääntelyn sekä EU:n perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen, Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja Lapsen oikeuksien yleissopimuksen kannalta.
3. Hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto, koska perustuslakivaliokunta ei esityksen mukaan ole aiemmin ottanut kantaa kysymykseen siitä, että lasten hoidon tukijärjestelmässä perheen valinnanvapautta pienen lapsen hoidon järjestämisessä rajataan vanhemman tai huoltajan Suomessa asuman ajan perusteella.

Arvioinnin lähtökohtia

4. Esitys asettaa lapset erilaiseen asemaan sen mukaan, kauanko hänen vanhempansa ovat asuneet Suomessa, koska ehdotettu asumisaikavaatimus kotihoidon tuen saamisen edellytyksenä kaventaisi lasten hoidon tukijärjestelmässä olevaa alle kolmevuotiaan lapsen hoidon järjestämistä koskevaa valinnanvapautta, kun huoltaja olisi asunut Suomessa vähemmän kuin kolme vuotta. Samalla esitys asettaa lapsiperheet erilaiseen asemaan Suomessa asutun ajan perusteella, koska se rajoittaa lasten hoidon tukijärjestelmässä olevaa alle kolmevuotiaan lapsen hoidon järjestämistä koskevaa valinnanvapautta perheissä, joissa huoltaja ei ole asunut Suomessa vähintään kolmea vuotta. Lisäksi ehdotettu sääntely kohdistuu tosiasiasa naisiin, koska kotihoidon tuen saajista yli 90 prosenttia on naisia.
5. Kotihoidon tuen maksamisen edellytykseksi ehdotettua asumisaikavaatimusta on siten arvioitava perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn kannalta lapsen, perheen ja vanhemman näkökulmista.
6. Kotihoidon tuen maksamisen edellytykseksi ehdotettu asumisaikavaatimus kohdistuu kuitenkin tosiasiasa vain maahanmuuttajiin ja tällöin nimenomaan ns. kolmansien maiden kansalaisiin (ks. myös HE, s. 50). Näin ollen ehdotettavassa sääntelyssä on kysymys perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltosääntelyn kannalta nimenomaan sellaisesta ihmisen alkuperään liittyvästä erottelusta, jota tulee arvioida perustuslain 6 §:n 2 momentissa

tarkoitettuna alkuperään perustuvana erilaisena kohteluna (ks. myös esim. PeVL 55/2016 vp ja PeVL 26/2010 vp).

7. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (ks. HE 309/1993 vp, s. 42 – 43 ja PeVL 31/2014 vp, s. 3/I). Valiokunta on vakiintuneesti myös todennut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 46/2024 vp, kappale 3, PeVL 102/2022 vp, kappale 5, PeVL 20/2017 vp, s. 7, PeVL 2/2011 vp, s. 2/II ja PeVL 64/2010 vp, s. 2).
8. Perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltosäännöksen mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä luetellut erotteluperusteet ovat syrjintäkiellon ydinaluetta. Luettelo ei ole kuitenkaan tyhjentävä, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (ks. HE 309/1993 vp, s. 43 – 44 ja PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).
9. Syrjintäkielto koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Tältä osin syrjinnän käsillä olo on arvioitava jonkin menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta (HE 309/1993 vp, s. 44/I).
10. Perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 79/2022 vp, kappale 16, PeVL 57/2016 vp, PeVL 31/2013 vp, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2).
11. Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä myös edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 79/2022 vp, kappale 16 ja PeVL 44/2010 vp, s. 5 – 6). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 79/2022 vp, kappale 16, PeVL 57/2016 vp, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6).

Arvio

12. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 55-56) on tarkasteltu kotihoidon tukea perustuslain 19 §:n 2 ja 3 momenttien, sellaisina kuin ne täsmentyvät perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä, kannalta.
13. Esityksen mukaan varhaiskasvatusta koskevaa sääntelyä on ensisijaisesti arvioitava perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuna sosiaalipalveluna (PeVL 12/2015 vp ja PeVL 17/2018 vp). Vastaavasti myös kotihoidon tuen voidaan esityksen mukaan katsoa toteuttavan perustuslain 19 §:n 3 momentin

- tarkoitusta. Esityksessä katsotaan, ettei ehdotettava sääntely ole ongelmallista perustuslain 19 §:n 2 ja 3 momenttien näkökulmasta. (HE, s. 60-61).
14. Esityksen johtopäätelmään siitä, ettei ehdotettu sääntely ole ongelmallinen perustuslain 19 §:n 2 ja 3 momentin säännöskokonaisuuden kannalta voidaan yhtyä hallituksen esityksen säätämisyjärjestysjaksosta ilmenevistä syistä.
 15. Ehdottava kolmen vuoden asumisaikavaatimus kotihoidon tuen saamiselle kuitenkin rajaa maahanmuuttajien yhdenvertaisia mahdollisuuksia valita pienten lasten hoidon järjestämistapa. Tämä raja koski erityisesti sellaisia maahanmuuttajaperheitä, joissa kumpikaan vanhempi tai perheen ainoa aikuinen ei täytä asumisaikavaatimusta. Erottelu johtuisi maahanmuuttajaseinasta ja siten alkuperästä, joka on nimenomaan mainittu perustuslain 6 §:n 2 momentissa kiellettyinä syrjintäperusteina. Koska ehdotetun asumisaikavaatimuksen merkitsemä erottelu samalla koskee käytännössä lähinnä (maahanmuuttaja)naisia, kysymys on myös erottelusta sukupuolen perusteella (ks. HE, s. 41).
 16. Hallituksen esityksen mukaan ehdotetun kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen tavoitteena on hiljattain maahan tulleiden pienten lasten vanhempien nykyistä nopeampi kotoutuminen ja työmarkkinoille siirtyminen sekä lasten integroituminen varhaiskasvatukseen osallistumisen kautta. Tällaisia tavoitteita voidaan sinällään pitää sellaisina perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteina, joilla voidaan tietyin edellytyksin perustella maahanmuuttajien kotihoidon tuen järjestämistä lailla muista poikkeavalla tavalla (ks. myös esim. PeVL 55/2016 vp).
 17. Ehdotetun sääntelyn on oltava perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävään tarkoitukseensa soveltuva, so. lakiehdotuksen tulee olla sellainen, että sen avulla voidaan reaalisesti saavuttaa maahan tulleiden pienten lasten vanhempien nykyistä nopeampi kotoutuminen ja työmarkkinoille siirtyminen, samoin kuin lasten integroituminen varhaiskasvatukseen osallistumisen kautta. Hyväksyttävän perusteen on oltava asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen, eivätkä henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia ja muodostua kohtuuttomiksi. Kuten edellä on todettu, perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat. Hallituksen esityksessä olisi siten kyettävä esittämään korostetun vakuuttavasti, että ehdotettava kolmen vuoden asumisaikavaatimus on soveltuva keino esityksessä mainittujen päämäärien saavuttamiseksi.
 18. Esityksen vaikutusarviointien perusteella ei ole kuitenkaan riittävän selvää ja riidatonta, että juuri kolmen vuoden asumisaikavaatimus on välttämätön ja tosiasiaa soveltuva keino edellä mainittujen perusoikeusjärjestelmän kannalta sinänsä hyväksyttävien tavoitteiden saavuttamiseksi. Esityksen vaikutusarviointijaksossa tuodaan esiin, että ”ehdotuksen vaikutusten arviointiin liittyy merkittäviä epävarmuuksia”. Esityksen mukaan tavoiteltujen käyttäytymisvaikutusten toteutumisen ennustaminen on ”haastavaa, sillä perheiden lasten hoitamista koskevaan valintaan vaikuttavat moninaiset kulttuuriset, sosiaaliset ja taloudelliset tekijät”. (HE, s. 29, ks.

myös s. 38) Esityksen mukaan jaksossa 4.2.2.1 esitettyihin ”karkeisiin arvioihin perustuen voidaan kuitenkin olettaa, että hieman alle puolet kohdejoukossa olevista vanhemmista veisi lapset varhaiskasvatukseen ja reilu puolet hoitaisi lasta kotona ilman lastenhoidon tukea tai asumisaikavaatimuksen täyttävän vanhemman toimesta.” Esityksen mukaan voidaan edelleen arvioida, että ”asumisaikavaatimuksen täyttävä vanhempi jäisi hoitamaan lasta kotiin lähtökohtaisesti vain, jos hänellä ei olisi työtä tai jos alle kolme vuotta Suomessa asuneella puolisoilla olisi työpaikka. Näihin seikkoihin perustuen ehdotetut muutokset toisivat työvoimaviranomaisten palveltavaksi uusia asiakkaita.” (HE, s. 38)

19. Käytännössä siis ehdotetun sääntelyn tavoitteet toteutuisivat esityksen itsensäkin mukaan vain huomattavan vajavaisesti, koska tavoitteet jäisivät saavuttamatta enemmistön osalta siinä ihmisryhmässä, so. maahanmuuttajat ja tällöin nimenomaan kolmansien maiden kansalaiset, joita ehdotettu kolmen vuoden asumisaikavaatimus tosiasiaa koskisi.
20. Lisäksi ehdotuksella voisi esityksen mukaan olla kielteisiä vaikutuksia sukupuolten tasa-arvon (HE, s. 41), lapsen (HE, s. 43-44) ja perheen toimeentulon turvan (HE, s. 63) kannalta.
21. Esityksessä olisi edelleen kyettävä osoittamaan, ettei ole olemassa sellaista muuta riittävän tehokasta sääntelyvaihtoehtoa esityksessä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi, joka kuitenkin erottelisi perustuslain 6 §:n kannalta vähemmän tai ei ollenkaan ihmisten välillä. Esityksessä muita toteuttamisvaihtoehtoja on kuitenkin tarkastelu ja arvioitu ennen muuta hallitusohjelman kirjauksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta sen sijaan, että toteuttamisvaihtoehtojen tarkastelu olisi ollut suhteessa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävien päämäärien toteuttamiseen. (HE, 5.1, s. 45-46). Koska ehdotettu muutos perustuu ”täsmälliseen hallitusohjelman kirjaukseen”, esityksessä on ylipäättään muutokin rajoitettu vaihtoehtoisten ratkaisutapojen selvittämisessä vain sellaisiin malleihin, joissa oikeus kotihoidon tukeen olisi sidottu Suomessa asuttuun aikaan. (HE, s. 45).
22. Ehdotettu muutos perustuu ns. Norjan malliin. Esityksen vaikutusarviointijakson mukaan Norjassa malli on kuitenkin ”johtanut kolmansista maista muuttaneiden lapsiperheiden suhteellinen tuloköyhyys kasvamiseen johdonmukaisesti lakimuutoksen seurauksena.” (HE, s. 48) Esityksen mukaan Norjan mallia koskevan tutkimustiedon valossa on myös ”vahvaa indikaatiota siitä, että lasten varhaiskasvatukseen osallistuminen ei lisääntynyt merkittävässä määrin lakimuutoksen seurauksena, vaan on mahdollista, että lain kohdejoukkoon kuuluneet vanhemmat hoitivat lasta perheen muilla käytössä olevilla tuloilla.” (HE, s. 48). Koska ehdotettu sääntelymalli saattaa siten lisätä maahanmuuttajalapsiperheiden suhteellista tuloköyhyyttä, tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että YK:n lapsen oikeuksien komitea kehotti loppupäätelmissään Suomen valtiolle jo kolme vuotta sitten (2.6.2023) Suomea välttämään sellaisia sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin. (ks. myös PeVL 14/2023 vp, kappale 21). Maahanmuuttajaperheiden lapset ovat nimenomaan yksi sellainen erityisen haavoittuvassa asemassa oleva lasten ryhmä, joka on erityisen köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa.

23. Muutoinkin hallituksen esityksessä esitetyt perustelut ja vaikutusarvioinnit ovat paitsi epävarmoja myös jännitteisen ristiriitaista luettavaa siltä kannalta, saavutetaanko ehdotettavalla kolmen vuoden asumisaikavaatimuksella nimenomaan ne tavoitteet, joita voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kannalta. Vailla valtiosääntöistä merkitystä ei ole myöskään se, että esityksen valmistelun aikana saadussa lausuntopalautteessa on suhtauduttu huomattavan varauksellisesti siihen, onko ehdotettu asumisaikavaatimus asianmukainen ja soveltuva keino esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi (HE, s. 49-50).
24. Kaiken kaikkiaan esityksessä ei ole osoitettu riittävän vakuuttavasti, että ehdotettu kolmen vuoden asumisaikavaatimus tosiasiallisesti soveltuu hallituksen esityksessä esitettyjen hyväksyttävien päämäärien saavuttamiseksi ja toteuttamiseksi, varsinkin kun keinojen soveltuvuudelle asetettavat perusteluvaatimukset ovat nyt korkealla perustuslain yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelystä sekä lapsen oikeuksista johtuvista syistä. Näin ollen ehdotettua sääntelyä kolmen vuoden asumisaikavaatimuksesta ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä.