

**LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ
EDUSKUNNALLE LAIKSI LASTEN KOTIHOIDON JA YKSITYISEN HOIDON TUESTA ANNETUN
LAIN MUUTTAMISESTA (HE 69/2026 VP)**

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä esityksestä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettua lakia. Esityksessä ehdotetaan, että oikeus kotihoidon tukeen sidottaisiin kolmen vuoden yhtäjaksoiseen asumiseen Suomessa. Kotihoidon tuen maksamiseksi edellytettäisiin, että tuen saaja olisi asunut Suomessa vähintään kolmen vuoden ajan 16 vuotta täytettyään. Asumisaikavaatimuksen täyttymistä ei edellytettäisi alle 19-vuotiaalta henkilöltä. Lisäksi ehdotetaan, että tukea voitaisiin maksaa vain lasta pääasiallisesti hoitavalle vanhemmalle tai muulle huoltajalle. Jos lapsen hoidosta ja kasvatuksesta huolehtii muu kuin vanhempi tai muu huoltaja itse, tukea voi erityisestä syystä hakea tämä henkilö. Lakia sovellettaisiin vain tilanteisiin, joissa muutto Suomeen on tapahtunut lakiuudistuksen voimaantulon jälkeen. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027.

Muutoksella toteutettaisiin pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukainen niin sanottu kotihoidon tuen Norjan malli. Esityksellä tavoitellaan hiljattain maahan tulleiden pienten lasten vanhempien nykyistä nopeampaa kotoutumista, kotimaisen kielen oppimista ja työmarkkinoille ohjautumista erityisesti kotoutumispalveluihin osallistumisen kautta. Lisäksi tavoitellaan lasten integroitumista ja kotimaisen kielen oppimista varhaiskasvatukseen osallistumisen kautta. Tavoitteena on, että vähemmän kuin kolme vuotta Suomessa asuneet pienten lasten vanhemmat valitsisivat lasten hoitomuodoksi nykyistä useammin varhaiskasvatukseen osallistumisen, jolloin vanhemmat ohjautuisivat nykyistä useammin kotoutumispalveluihin ja työmarkkinoille. Kunnille muutoksesta aiheutuva varhaiskasvatuksen menojen lisäys korvattaisiin kunnille peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän kautta.

Esitykseen sisältyy jakso suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä (11). Perustuslakijaksossa ehdotuksia on tarkasteltu suhteessa perustuslain 6 §:ään (yhdenvertaisuus), 16 §:ään (sivistykselliset oikeudet) ja 19 §:ään (oikeus sosiaaliturvaan). Lisäksi on viitattu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön. Perustuslakijaksoon sisältyy myös osiot Euroopan unionin perusoikeuskirjasta, Euroopan sosiaalisesta peruskirjasta, Euroopan ihmisoikeussopimuksesta sekä lapsen oikeuksia koskevasta yleissopimuksesta. Hallitus katsoo, että lait voidaan käsitellä tavallisessa säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon. Perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin ottanut kantaa kysymykseen siitä, että lasten hoidon

tukijärjestelmässä perheen valinnanvapautta pienen lapsen hoidon järjestämisessä rajataan vanhemman tai huoltajan Suomessa asuman ajan perusteella.

Arviointiperusta

Perustuslain 6 §

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tällä yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi. (HE 309/1993 vp, s. 42–43.)

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 4/2016 vp, s. 2–3, PeVL 67/2014 vp, s. 11, PeVL 40/2014 vp, s. 6). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät kuitenkaan saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 32/2022 vp, kappale 5, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 2).

Joissakin tapauksissa lakiehdotuksen tavoitteena on edistää tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Lähtökohdat valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa ovat näissä tapauksissa toisenlaiset kuin käsiteltäessä perusoikeuksien rajoittamista tarkoittavia ehdotuksia. Näissä tilanteissa tulee kiinnittää huomiota esityksen vaikutusten arviointiin, vaikka tähän usein liittyy tietty epävarmuuselementti. (Ks. esim. PeVL 26/2017 vp.)

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltö, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi sukupuolen, alkuperän, kielen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Erilainen kohtelu voi olla sallittua, jos taustalla on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste, mutta erityisesti nimenomaisesti kiellettyjen erotteluperusteiden osalta perusteluille asetetaan korkeat vaatimukset (HE 309/1993 vp, s. 44, ks. esim. PeVL 4/2016 vp, PeVL 37/2014 vp). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on erottelun hyväksyttävyyden lisäksi kiinnitetty huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (ks. esim. PeVL 61/2018 vp, PeVL 59/2018 vp, PeVL 57/2016 vp, s. 3–4, PeVL 52/2016 vp, PeVL 23/2012 vp, s. 2, PeVL 60/2010 vp, s. 3, PeVL 38/2006 vp, s. 3).

Perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto koskee myös sellaisia toimenpiteitä, jotka johtavat välillisesti syrjivään lopputulokseen. Syrjintää tulee arvioida toimenpiteiden tosiasiallisten seurausten kannalta (HE 309/1993 vp, s. 44, PeVL 4/2016 vp, s. 3, PeVL 28/2009 vp, s. 2). Maahanmuuttaja-aseman on katsottu vastaavan alkuperää, joka on nimenomaan mainittu perustuslain 6 §:n 2 momentissa kiellettynä syrjintäperusteena (PeVL 55/2016 vp, s. 4).

Joissain tilanteissa valiokunta on pitänyt tärkeänä, että lakiehdotuksen vaikutuksia seurataan tarkoin ja mahdollisiin epäkohtiin puututaan viipymättä, jos laki tuottaa ongelmia yhdenvertaisuuden kannalta (ks. esim. PeVL 30/2016 vp).

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksellä korostetaan, että lapsia tulee kohdella aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina ihmisinä periaatteessa yhtäläisin perusoikeuksin sekä keskenään yhdenvertaisesti. (HE 309/1993 vp, s. 45, ks. PeVL 24/2016 v, PeVL 12/2015 vp.) Käytännössä kysymys palautuu kuitenkin usein siihen, kuka käyttää lapsen puhevaltaa (HE 309/1993 vp, s. 44, ks. PeVL 42/2016 vp). Säännös muodostaa myös perustan lasten vajaavaltaisena ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä tarvitsemalle erityiselle suojelulle ja huolenpidolle (HE 309/1993 vp, s. 45, ks. PeVL 64/2018 vp, s. 2, PeVL 17/2016 vp).

Perustuslain 16 §

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Velvollisuus kattaa opetuksen esiopetuksesta aikuiskoulutukseen asti (PeVL 9/2013 vp, s. 3). Kysymys ei ole subjektiivisesta oikeudesta, vaan yhtäläiset mahdollisuudet turvataan sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (HE 309/1993 vp, s. 64, ks. PeVL 26/2013 vp, s. 2–3, PeVL 20/2007 vp, s. 3, PeVL 14/2003 vp, s. 2).

Voimassa oleva varhaiskasvatuslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 17/2018 vp). Valiokunnan mukaan varhaiskasvatuksen järjestäminen toteuttaa perustuslain 16 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin jo aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että varhaiskasvatusta koskevaa sääntelyä on ensisijaisesti arvioitava perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuna sosiaalipalveluna. Valiokunnan mukaan tämä lähtökohta ei ole muuttunut, vaikka lainsäädännössä varhaiskasvatusta käsitellään terminologisesti päivähoiton asemesta varhaiskasvatuksena ja se on hallinnollisesti siirretty sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle, sillä perustuslain terminologia on autonominen suhteessa tavallisessa lainsäädännössä tehtäviin luokitteluihin. Siirtyminen käyttämään lainsäädännössä termiä varhaiskasvatus on kuitenkin tuonut arviointiin mukaan myös perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisen sivistyksellisten oikeuksien elementin. (PeVL 17/2018 vp, s. 2, ks. PeVL 12/2015 vp, s. 3.)

Perustuslain 19 §

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksellä ei määritellä momentissa tarkoitettujen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa, vaan sillä velvoitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä on todettu, ettei perustuslain säännös sitonut sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä silloiseen lainsäädäntöön. (HE 309/1993 vp, s. 71.) Vastaava kanta on sittemmin toistettu useita kertoja perustuslakivaliokunnan käytännössä (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 32 ja siinä mainitut lausunnot). Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (HE 309/1993 vp, s. 71, ks. PeVL 12/2023 vp, kappale 4, PeVL 63/2016 vp, s. 2, PeVL 67/2014 vp, s. 3).

Varhaiskasvatusta koskevaa sääntelyä on arvioitava perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuna sosiaalipalveluna, johon kohdistuu riittävyysvaatimus, sekä yhtenä keinona toteuttaa julkisen vallan velvollisuutta tukea lapsen huolenpidosta vastaavia (PeVL 17/2018 vp, s. 2, PeVL 21/2016 vp, s. 2, PeVL 12/2015 vp, s. 3). Oikeus yksilölliseen kasvuun korostaa lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista (HE 309/1993 vp, s. 72, ks. PeVL 41/2021 vp, kappale 1).

Perustuslain 19 §:n 3 momentin säännös julkisen vallan velvollisuudesta tukea lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu korostaa perheen merkitystä lapsen luonnollisena elin- ja kasvuympäristönä. Päävastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu perheelle, erityisesti lapsen vanhemmille tai muille lapsen huollosta lain mukaan vastaaville. (HE 309/1993 vp, s. 71.)

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että kotihoidontuki ei ole ei perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon turvaan kuuluva etuus, vaan se on ensisijaisesti vaihtoehto kunnalliselle päivähoidolle ja osa perheiden valinnanvapautta lapsen hoitomuodossa. Tuen tarkoituksena ei ole huolehtia tukea saavien perustoimeentulon turvasta vaan osaltaan varmistaa lasten päivähoitopalveluiden riittävyys ja vanhempien mahdollisuus valita lapselleen kunnallisen päivähoidon 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 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon turva on esitöiden mukaan voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä riippumaton, eikä säännös siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelmiin eikä turvaa yksittäisiä etuuksia tai niiden tasoa sellaisenaan (HE 309/1993 vp, s. 70, PeVM 25/1994 vp, s. 10, ks. PeVL 50/2024 vp, kappale 8).

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt ongelmallisena perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisten perustoimeentuloetuksien kytkemistä Suomessa asumiseen tai työntekoon Suomessa (PeVL 51/2024, kappale 7, PeVL 22/2004 vp, s. 2, PeVL 39/2018 vp, PeVL 55/2016 vp, s. 3, PeVL 73/2014 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on pitänyt kansaneläkkeeseen liittyvää kolmen vuoden asumisaikaedellytystä lähtökohtaisesti hyväksyttävänä ja perustuslain kannalta ongelmattomana, mutta katsoi kuitenkin aiheelliseksi harkita sääntelyn täydentämistä niin, että asumisaikavaatimuksesta voitaisiin poiketa, jos se yksittäistapauksessa muodostuisi kohtuuttomaksi (PeVL 48/2006 vp, s. 4).

Ihmisoikeusvelvoitteet

Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 59–60/1991) velvoittaa sopimusvaltion turvaamaan lapsille oikeuden suojeluun ja huolenpitoon, osuuden yhteiskunnan voimavaroista sekä oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään. Lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattujen lasten oikeuksien tulee toteutua koko lapsiväestön ja jokaisen lapsen elämässä. Sopimuksen 2 artikla kieltää syrjinnän sekä lapsen, että vanhemman tai muun huoltajan ominaisuuksien, toiminnan tai aseman perusteella. Sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Sopimuksen 18 artiklan mukaan vanhemmat yhdessä vastaavat ensisijaisesti lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä ja valtion tulee tukea vanhempia tässä tehtävässä esimerkiksi tarjoamalla lastenhoitopalveluja (ks. myös 3.2 artikla). Lapsella on lisäksi oikeus kehityksensä kannalta riittävään elintasoon (27 artikla). Sopimuksen 28 artiklan mukaan lapsella on oikeus koulutukseen, johon lasketaan myös oikeus varhaiskasvatukseen.

Lapsen oikeuksien sopimusta valvova YK:n lapsen oikeuksien komitea on toistuvasti korostanut varhaiskasvatuksen tärkeyttä lapselle (yleiskommentti no 7, kohta 28 ja 30) ja korostanut erityisesti haavoittuvassa tilanteessa olevien lasten pääsyä varhaiskasvatuksen pariin (yleiskommentti no 7, kohta 24). Komitea kiinnitti (2023) Suomelle antamissaan päätelmissä ja suosituksissa huomiota siihen, ettei lapsen edun periaatetta sovelleta johdonmukaisesti ja kehotti Suomea ryhtymään toimenpiteisiin vahvistaakseen lapsen oikeuksia koskevaa vaikutusarviointia lainsäädäntöprosessissa (CRC/C/FIN/CO/5–6, ks. myös CRC/C/FIN/CO/4).

Arviointi

Yleisarvio

Esityksessä ehdotetaan kotihoidon tuen saamista rajoitettavaksi asumisen pituuden perusteella. Tämä merkitsisi merkittävää muutosta kotihoidon tukeen perhe-etuutena, joka on voimassa olevan oikeuden mukaisesti yhdenvertaisesti kaikkien lapsiperheiden saatavilla. Ehdotettu oikeus sosiaalietuuteen maassa-asumisajan perusteella asettaisi Suomessa elävät perheet keskenään eriarvoiseen asemaan. Toteutuessaan esitys vähentäisi pienten lasten hoitomuodon valinnan mahdollisuuksia niissä perheissä, joissa vanhempi tai muu huoltaja on muuttanut Suomeen viimeisen kolmen vuoden aikana.

Ehdotettu muutos on merkityksellinen perustuslain 6 §:n (yhdenvertaisuus), 16 §:n (sivistykselliset oikeudet) ja 19 §:n (oikeus sosiaaliturvaan) näkökulmasta. Lisäksi merkityksellisiä ovat myös useat Suomea velvoittavat kansainväliset ihmisoikeussopimukset, kuten YK:n lapsen oikeuksien sopimus. Esityksessä tehty valtiosääntöoikeudellinen arviointi on kiinnitetty varsin asianmukaisesti mainittuihin perustuslain säännöksiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin sekä niiden tulkintoihin. Esityksessä on esimerkiksi arvioitu pitkälti oikeansuuntaisesti varhaiskasvatusta ja kotihoidon tukea ensisijaisesti perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuna sosiaalipalveluna (ks. PeVL 17/2018 vp, PeVL 12/2015 vp). Kuitenkin etenkin suhteessa perustuslain 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuuteen ja syrjintäkieltoon nähden ongelmaksi muodostuu se, ettei ehdotettua asumisaikavaatimusta voi arvioni mukaan pitää tehokkaana, oikeasuhtaisena ja kohtuullisena keinona asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Yhdenvertaisuus

Esityksessä on arvioitu ehdotuksen suhdetta yhdenvertaisuuteen perheen, vanhemman sekä lapsen näkökulmasta. Esityksessä (s. 61) on todettu nimenomaisesti, että ehdotus asettaa perheet erilaiseen asemaan Suomessa asutun ajan perusteella, sillä se kaventaa lasten hoidon tukijärjestelmässä olevaa alle kolmevuotiaan lapsen hoidon järjestämistä koskevaa valinnanvapautta niiden perheiden osalta, joissa huoltaja ei ole asunut Suomessa vähintään kolmea vuotta. Esityksessä on tuotu esille myös, että ehdotus kohdistuu tosiasiallisesti pääasiallisesti naisiin, sillä kotihoidon tuen saajista yli 90 prosenttia on naisia. Lisäksi esityksen (s. 63) mukaan ehdotus asettaa lapset erilaiseen asemaan sen mukaan, kauanko hänen vanhempansa ovat asuneet Suomessa.

On siten ilmeistä, että ehdotettu sääntely merkitsisi perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden rajoittamista. Mainitut ongelmat yhdenvertaisuuteen nähden on oikeutettu tavoitteilla, jolla erilaista kohtelua voidaan esityksen (mm. s. 61) mukaan perustella perustuslain näkökulmasta hyväksyttävällä tavalla. Esityksessä on siten nojaututtu siihen, että hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä voidaan kohdella eri tavoin ja että erilainen kohtelu voi olla sallittua, jos taustalla on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (HE 309/1993 vp, s. 42–44).

Tavoitteiden hyväksyttävyys ja toteutuminen

Esityksen tavoitetta hiljattain maahan tulleiden pienten lasten vanhempien nopeammasta kotoutumisesta, kielen oppimisesta ja työllistymisestä on pidettävä sinänsä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä. Esityksessä on kuitenkin nähdäkseni omaksuttu näiden tavoitteiden toteutumisen kannalta liian kategorinen käsitys. Vaikka esityksen lähtökohdat esimerkiksi maahanmuuttaneiden naisten työllisyydestä ja maahanmuuttaneiden lapsiperheiden työmarkkina- ja sosioekonomisesta asemasta ovat asianmukaisia, on kuitenkin muistettava, että maahanmuuttajaperheet ovat varsin heterogeeninen ryhmä. Esityksessä maahanmuuttaneiden vanhempien kotoutumiseen ja työllistymiseen monimutkaiseen ja moniulotteiseen kysymykseen pyritään vaikuttamaan yksipuolisesti sosiaalietuuden heikennyksillä.

Samoin hyväksyttävänä voi sinänsä pitää esityksen tavoitteita, jotka liittyvät lasten integroitumiseen ja kotimaisen kielen oppimiseen varhaiskasvatukseen osallistumisen kautta. Esityksen vaikutusten arvioinneissa on tuotu esiin laadukkaan varhaiskasvatuksen hyötyjä lapsille. Varhaiskasvatus kytkeytyy perustuslain 16 §:ssä turvattuihin sivistyksellisiin oikeuksiin ja tähän liittyvillä esityksen tavoitteilla voidaan lähtökohtaisesti katsoa olevan myönteinen yhteys myös lapsen edun tavoitteluun.

Ongelmaksi kuitenkin muodostuu tältäkin osin kategorisuus siinä, että lapsia käsitellään esityksessä yhtenäisenä joukkona, eikä hyötyjä tai haittoja juurikaan tarkastella eri tilanteissa olevien lasten ja perheiden näkökulmasta. Esitys sinänsä mahdollistaa lapsen jättämisen varhaiskasvatuksen ulkopuolelle, jos se olisi yksilöllisesti tarpeen, mutta tällä olisi taloudellinen vaikutus kotihoidon tuen epäämisenä. Esityksessä (s. 38) on arvioitu, että voidaan 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. Pidän erikoisena lähtökohtaa siitä, että tavoiteltuja käyttäytymisvaikutuksia oletetaan ilmenevän vain noin puolella kohdejoukosta. Tämä myös kyseenalaistaa sitä, tuleeko asumisaikavaatimus johtamaan tavoiteltuun lopputulokseen. Kotihoidon tuen puuttumisella voi olla merkittävä vaikutus näiden perheiden tulotasoon ja sitä kautta lapsen hyvinvointiin. Tämä voisi puolestaan vaikuttaa negatiivisesti perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksiin turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisesti. Ehdotus voisi myös entisestään kasvattaa kuilua jo alun perin taloudellisesti vaikeassa tilanteessa olevien ja muun väestön välillä.

Myöskään esityksessä referoidut (s. 47–48) kokemukset vuonna 2017 tehdystä vastaavan kaltaisesta lakimuutoksesta Norjassa eivät vakuuta ehdotetun muutoksen olevan perusteltu asetettujen tavoitteiden kannalta. Norjassa tehty muutos ei vaikuttanut merkittävästi lyhyellä aikavälillä sen piiriin kuuluneiden vanhempien työllisyyteen ja osallistumiseen työllisyyttä edistäviin palveluihin. Sen sijaan kolmansista maista muuttaneiden lapsiperheiden suhteellinen tuloköyhyys kasvoi johdonmukaisesti. Myöskään lasten varhaiskasvatukseen osallistuminen ei ole lisääntynyt merkittävästi muutoksen seurauksena, vaan merkittävä osa perheistä näyttää jatkaneen lapsen hoitoa kotona perheen muilla käytössä olevilla tuloilla. Mielestäni on erikoista, että ehdotettu sääntely perustuu Norjan mallille, mutta sen vaikuttavuudesta saadut tulokset eivät näytä muodostuvan esityksessä merkitykselliseksi tehdyn ehdotuksen kannalta.

Oikeasuhtaisuus

Ehdotetun kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen valtiosääntöoikeudellinen hyväksyttävyys edellyttää, että rajoituksen pituudelle esitetään myös oikeasuhtainen perustelu. Perustuslakivaliokunta on useissa yhteyksissä korostanut, että rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi, ja vähemmän rajoittavat keinot on arvioitava (ks. esim. PeVL 19/2022 vp, s. 5). Esityksessä ei mielestäni riittävällä ja vakuuttavalla tavalla perustella, miksi juuri kolmen vuoden asumisaikavaatimus on katsottu välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi keinoksi. Kuitenkin ehdotetut poikkeamat asumisaikavaatimukseen, kuten alle 19-vuotiaiden vanhempien poissulkeminen soveltamisalasta, ovat sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta asianmukaisia.

Lisäksi on merkille pantavaa, että esityksessä ei ole havaintojeni mukaan arvioitu vaihtoehtoa, jossa kotihoidon tukea rajattaisiin kaikkien osalta esimerkiksi siten, että sitä maksettaisiin vain kahteen ikävuoteen asti. Tällainen vaihtoehtoa kannustaisi yhdenmukaisesti kaikkia perheitä tuomaan lapset varhaiskasvatuksen piiriin nykyistä varhaisemmassa vaiheessa. On siten merkille pantavaa, että esityksen tavoitteita kohti voitaisiin pyrkiä keinoilla, jotka eivät asettaisi lapsia ja perheitä keskenään eriarvoiseen asemaan tai heikentäisi perheiden toimeentuloa. Mainitulla seikalla on merkitystä myös ehdotuksen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta.

Kohtuullisuus

Kolmen vuoden asumisaikavaatimusta on esityksessä perusteltu sosiaaliturvalainsäädännössä yleisillä odotus- ja omavastuujaoilla ja sillä, että myös kansan- ja takuueläkkeessä sekä vammaistuuissa on kolmen vuoden asumisaikavaatimus. Eläkkeitä ja vammaistukia maksetaan lähtökohtaisesti pidemmän ajan kuin kotihoidon tukea, jolloin kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen täyttäminen on mahdollista.

Kotihoidon tukea voidaan maksaa siihen asti, kun perheeseen kuuluu vähintään yksi alle kolmevuotias lapsi. Käytännössä on siis mahdollista, että yksilapsinen maahanmuuttajataustainen perhe ei olisi lainkaan oikeutettu saamaan kotihoidon tukea kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen vuoksi. Kyse ei olisi siten pelkästään lykkäävästä odotusajasta, vaan asumisaikavaatimus saattaisi tosiasiallisesti myös kokonaan estää perheeltä kotihoidon tuen saamisen.

Koska lapsen kotihoidon tuki on luonteeltaan hyvin erilainen kuin eläke tai vammaistuki, tulee asumisaikavaatimusta ja sen kohtuullisuutta arvioida tuki- tai etuuskohtaisesti eikä samaa asumisaikavaatimusta voida suoraan johtaa toiseen tukimuotoon. Tämä on sinänsä tunnistettu esityksessä, mutta kuitenkin pitäydytty ehdotetussa asumisaikavaatimuksessa. Ehdotettua kolmen vuoden asumisaikavaatimusta lasten kotihoidon tuen kohdalla on hankala pitää perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla kohtuullisena, jos asumisaikavaatimus käytännössä johtaa osalla perheistä siihen, ettei heillä ole mahdollisuutta saada kyseistä tukea lainkaan.

Kokonaisvaikutukset ja seurantarave

Ongelmaksi muodostuu kauttaaltaan se, että vaikka esityksen tavoitteita voi pitää hyväksyttävänä, valittua keinoa, eli asumisaikavaatimusta, niiden edistämiseksi on vaikea pitää perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta perusteltuna, välttämättömänä ja kohtuullisena. Esityksessäkin on tunnistettu, että tavoitteiden saavuttamiseen ehdotetuin keinoin liittyy merkittävää epävarmuutta. On jopa mahdollista, että syrjivillä muutoksilla aiheutetaan useita kielteisiä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia, kuten erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajaperheiden suhteellisen köyhyyden lisääntymistä ja laajemmin syrjäyttämistä yhteiskunnasta.

Mainittu ongelma muodostuu vielä merkittävämmäksi, kun esitystä tarkastelee yhdessä tällä hallituskaudella tehtyjen lukuisten sosiaaliturvaan kohdistuneiden kiristysten kanssa. Etenkin huoli lapsiperheköyhyyden merkittävästä lisääntymisestä on otettava vakavasti. Lapsiin ja

lapsiperheisiin kohdistuvia leikkauksia on tehty hallituskaudella useita. Lisäksi useat muut kuluvalla vaalikaudella tehdyt päätökset ovat ristiriidassa nyt esitettyjen tavoitteiden kanssa, sillä esimerkiksi kotoutumispalveluihin on kohdistettu merkittäviä säästötoimia. Vuoden 2025 alusta voimaan tulleiden uusien kotoutumisen tukitoimien vaikutuksista ei puolestaan ole vielä seurantatietoa, mutta niiden tarkoitus on edistää kotoutumista ja parantaa työllistymistä. Tämäkin asettaa ehdotetun kotihoidontuen ehtojen tiukentamisen tarpeen osaltaan kyseenalaiseksi.

Kuten perustuslakivaliokunta on useassa lausunnossaan (ks. esim. PeVL 16/2016 vp, PeVL 12/2015 vp, PeVL 11/2015 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, PeVL 41/2024 vp). Käsillä oleva esitys on ristiriidassa komitean suosituksen kanssa.

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut, että lainsäädäntömuutosten vaikutuksia tulee arvioida erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien lapsiperheiden osalta. Valiokunta on edellyttänyt, että vaikutusarvioissa tuodaan esille sääntelyn tosiasialliset vaikutukset eri perhetyyppeihin ja kotitalouksiin, ja että vaikutuksia seurataan erityisesti heikoimmassa asemassa olevien kohdalla (PeVL 11/2015 vp, PeVL 32/2014 vp).

Koska sosiaaliturvajärjestelmää uudistetaan yhtäaikaaisesti ja jatkuvasti eri tukimuotojen osalta, on vaikutusten arviointi erityisen haasteellista. Mikäli ehdotettu lainmuutos tulee valtiosääntöoikeudellisista ongelmistaan huolimatta voimaan, olisi joka tapauksessa tarpeen arvioida ja seurata esityksen vaikutuksia lapsiperheiden ja yksinhuoltajien asemaan kokonaisvaltaisesti yhdessä muiden tällä vaalikaudella tehtyjen maahanmuuttajien ja lasten oikeuksia sekä sosiaaliturvaan kohdistuvien leikkausten vaikutusten kanssa. Seurannan perusteella tulisi tarvittaessa ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin ja kompensoida mahdolliset negatiiviset vaikutukset muilla tukimuodoilla. Haavoittuvassa asemassa olevien lasten asemaan tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Pidän tärkeänä korostaa sitä, että pitkälle meneviä perusoikeusrajoituksia ei tule oikeuttaa pelkästään sillä, että muutosten vaikutuksia seurataan.

On asianmukaista, että esityksessä on otettu huomioon lakimuutoksesta kunnille koituvia uusia kustannuksia kuntien päiväkoteihin tai kunnan työllisyyspalveluihin. Tällä on nähdäkseni perustuslain 121 §:n mukaiseen kunnalliseen itsehallintoonkin kytkeytyviä ulottuvuuksia riittävien resurssien turvaamisen kannalta. Ehdotettu muutos voi saavuttaa sille asetettuja tavoitteita vain, jos varhaiskasvatuspaikkoja on tosiasiallisesti tarjolla. Näiltäkin osin esityksen vaikutuksia ja toteutumista on syytä seurata.

Helsingissä 1.6.2026

Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori