

HE 69/2026 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettua lakia. Muutoksella toteutettaisiin pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukainen niin sanottu kotihoidon tuen Norjan malli.

Esityksen mukaan 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. Asumisaikavaatimusta sovellettaisiin vain, jos kotihoidon tukea hakeva henkilö on muuttanut Suomeen ehdotetun lain tultua voimaan.

Esityksen tavoitteena on 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 valitsisivat lapsen hoitomuodoksi nykyistä useammin varhaiskasvatukseen osallistumisen, ja että vanhemmat ohjautuisivat nykyistä useammin kotoutumispalveluihin ja työmarkkinoille. Kunnille muutoksesta aiheutuva varhaiskasvatuksen menojen lisäys korvattaisiin kunnille peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän kautta.

Lisäksi hoidon tuottajan määritelmää muutettaisiin varhaiskasvatuslain muutosten johdosta.

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2027 talousarvioksi.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi	4
2.1 Lastenhoidon tuet	4
2.1.1 Vanhempainpäivärahat	4
2.1.2 Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta	5
2.1.3 Oikeus kotihoidon tukeen	5
2.1.4 Kotihoidon tuen suuruus	6
2.1.5 Kotihoidon tuen käyttö hoitajan ollessa muu kuin lapsen vanhempi tai muu huoltaja	6
2.1.6 Oikeus yksityisen hoidon tukeen	7
2.1.7 Yksityisen hoidon tuen suuruus	7
2.1.8 Joustava hoitoraha	8
2.1.9 Kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen saajan tietojenantovelvollisuus	8
2.1.10 Lasten kotihoidon tuki Ahvenanmaalla	9
2.2 EU-lainsäädännön vaikutus	9
2.2.1 EU:n sosiaaliturva-asetukset 883/2004 ja 987/2009	9
2.2.2 EU:n maahanmuuttolainsäädäntö	10
2.2.3 Kotihoidon tuki kansainvälisissä tilanteissa	13
2.3 Maahanmuuttajien työmarkkina-asema	14
2.4 Maahanmuuttajien kotihoidon tuen käyttö	16
2.4.1 Kotihoidon tukikausien pituudesta	16
2.4.2 Alle kolme vuotta Suomessa asuneiden kotihoidon tuen saajien määrästä	17
2.5 Varhaiskasvatus	19
2.6 Kotoutumista edistävät palvelut, työllisyyspalvelut ja toimeentulo palveluihin osallistumisen aikana	20
2.6.1 Kotoutumispalvelut	20
2.6.2 Työttömyysetuudet	22
2.6.3 Ansiopäiväraha	22
2.6.4 Yleistuki	23
2.6.5 Työttömyysturvaseuraamukset	24
2.6.6 Toimeentulotuki	25
2.6.7 Asumistuki	26
2.6.8 Valmisteilla oleva kotoutumistuki	27
3 Tavoitteet	27
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	27
4.1 Keskeiset ehdotukset	27
4.2 Pääasialliset vaikutukset	28
4.2.1 Yleistä vaikutusarvioista	28
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset	29
4.2.2.1 Kohdejoukon suuruuden arviointia	29

4.2.2.2 Kotitalouksien taloudellinen asema	30
4.2.2.3. Julkinen talous	32
4.2.3 Viranomaisvaikutukset	35
4.2.3.1 Kunnallinen varhaiskasvatus	35
4.2.3.2 Työvoima- ja kotoutumispalvelut	36
4.2.3.3 Kansaneläkelaitos	39
4.2.4 Muut ihmisiin kohdistuvat vaikutukset	40
4.2.4.1 Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo	40
4.2.4.2 Vaikutukset lapsiin	42
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	44
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	44
5.1.1 Perheen molempia aikuisia koskeva asumisaikavaatimus	44
5.1.2 Asumisaikavaatimus tukea hakevalle vanhemmalle	44
5.1.3 Kotihoidon tukea koskevan nykyisen sääntelyn säilyttäminen	45
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	45
5.2.1 Kotihoidon tuki kansainvälisessä kontekstissa	45
5.2.2 Norja	46
5.2.3 Tanska	47
6 Lausuntopalaute	47
7 Säännöskohtaiset perustelut	49
8 Voimaantulo	52
9 Toimeenpano ja seuranta	52
10 Suhde muihin esityksiin	52
10.1 Suhde samanaikaisesti valmisteltaviin hallituksen esityksiin	52
10.2 Suhde talousarvioesitykseen	53
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	54
11.1 Ehdotuksen kannalta merkitykselliset perustuslain säännökset	54
11.2 Euroopan unionin perusoikeuskirjan merkitys	55
11.3 Euroopan sosiaalinen peruskirja	56
11.4 Euroopan ihmisoikeussopimus	57
11.5 Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus	58
11.6 Esityksen arviointi	59
11.7 Yhteenveto	63
LAKIEHDOTUS	64
Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta	64
LIITE	66
RINNAKKAISTEKSTI	66
Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta	66

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa tavoitteena on, että Suomeen kotoudutaan työllä. Hallitusohjelman maahanmuutto- ja kotoutumispolitiikkaa koskevan luvun mukaan toteutetaan Norjan mallin käyttöönotto siten, että oikeus kotihoidontukeen alkaa usean vuoden asumisajan jälkeen. Lisäksi hallitusohjelman mukaan nostetaan maahanmuuttajataustaisten lasten osallistumisastetta varhaiskasvatukseen, sillä se tukee koko perheen kotoutumista ja kielenoppimista, ja huolehditaan, että toimeentulotukea saavien alle kouluikäisten lasten vanhemmat ohjataan työmarkkinoille.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä Kansaneläkelaitoksen kanssa.

Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 7.10.2025–20.11.2025. Kuudelle suurimmalle kaupungille sekä Suomen Kuntaliitto ry:lle järjestettiin kuulemistilaisuudet 17.10.2025, 24.10.2025 ja 6.11.2025.

Esitystä muutettiin jatkovalmistelussa ja muokatusta hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin uudelleen lausuntokierros 17.2.2026–3.3.2026. Koska esitysluonnos oli ollut jo aiemmin lausunnoilla, lausuntoaika muokatusta esityksestä oli ohjeellista kuuden viikon aikaa lyhyempi.

Lausuntoja pyydettiin yhteensä noin 50 taholta, minkä lisäksi kaikilla halukkailla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi -palvelussa.

Esitys on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 11.3.2026.

Lausunnot sekä esitystä koskevat asiakirjat ovat saatavilla julkisessa palvelussa osoitteessa <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM050:00/2025>.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Lastenhoidon tuet

2.1.1 Vanhempainpäivärahat

Perhevapaiden ajalta maksettavien etuuksien tarkoitus on turvata raskaana olevan ja sikiön terveys sekä mahdollistaa se, että vanhempi voi hoitaa pientä lasta kotona. Vakuutetun oikeus korvaukseen raskauden ja lapsen hoidon aiheuttamasta ansionmenetyksestä turvataan sairausvakuutuslain (1224/2004) mukaisesti.

Raskausrahalla turvataan raskaana olevan henkilön toimeentuloa loppuraskauden aikana. Raskausrahan tarkoitus on mahdollistaa työstä pois jääminen ja korvata siitä aiheutuvaa ansionmenetystä. Raskausrahaa maksetaan yhtäjaksoisesti 40 arkipäivän ajalta. Raskausrahakauden voi aloittaa aikaisintaan 30 arkipäivää ja viimeistään 14 arkipäivää ennen laskettua synnytysaikaa.

Vanhempainvapaan ja vanhempainrahan tarkoitus on mahdollistaa ja turvata pienen lapsen hoito raskausrahakauden jälkeen. Vanhempainrahan saamisen edellytys on siten työstä poissaolo ja lapsen hoitaminen. Vanhempainrahaa maksetaan lapsen syntymän tai adoption perusteella yhteensä enintään 320 arkipäivältä eli vajaan 13 kuukauden ajalta. Molemmilla vanhemmilla on oikeus 160 arkipäivän eli noin 6,5 kuukauden vanhempainrahakiintiöön. Vanhempi voi luovuttaa omasta vanhempainrahakiintiöstään toiselle vanhemmalle, lapsen muulle huoltajalle, puolisolleen tai toisen vanhemman puolisolle enintään 63 vanhempainrahapäivää eli noin 2,5 kuukautta.

Jos lapsella on vain yksi vanhempi tai toinen vanhempi ei esimerkiksi vakuuttamisedellytyksen puuttumisen takia olisi lainkaan oikeutettu vanhempainrahaan, saa ainoa vanhempi käyttöönsä kaikki vanhempainrahapäivät. Samoin, jos vanhempi on esimerkiksi sairauden vuoksi kykenemätön hoitamaan lasta, lasta hoitavalla vanhemmalla on oikeus käyttää kaikki vanhempainrahapäivät.

Vanhempainrahaoikeus alkaa lapsen syntymästä tai adoptiolapsen hoitoonottamisesta. Raskausrahan saaja on kuitenkin oikeutettu vanhempainrahaan raskausrahakauden päättymisen jälkeen, vaikka lapsi ei olisi syntynyt. Vanhempainrahaa voi saada joustavasti haluaminaan ajankohtina siihen saakka, kunnes lapsi täyttää kaksi vuotta tai adoptiolapsen hoitoon ottamisesta on kulunut kaksi vuotta.

2.1.2 Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996; jäljempänä *tukilaki*) säädetään taloudellisista tuista, joilla tuetaan lapsen vanhempia ja muita huoltajia lapsen hoidon järjestämisessä sekä työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisessa.

Lain nojalla maksettavat tuet ovat kotihoidon tuki, yksityisen hoidon tuki, joustava hoitoraha ja osittainen hoitoraha. Kotihoidon tukeen ja yksityisen hoidon tukeen kuuluu hoitoraha ja tulosidonnainen hoitolisä.

Lasten kotihoidon tukea tai yksityisen hoidon tukea maksetaan vaihtoehtona lapsen hoidon järjestämiselle kunnallisessa varhaiskasvatuksessa. Varhaiskasvatustuella (540/2018) mukaan kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta lapselle, jonka kotikunta kyseinen kunta on. Kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta myös lapselle, joka asuu kunnassa huoltajiensa työn, sairauden tai vastaavien syiden vuoksi, vaikka lapsella ei ole Suomessa kotikuntaa tai lapsen kotikunta on kotikuntalain (201/1994) perusteella toinen kunta.

2.1.3 Oikeus kotihoidon tukeen

Kotihoidon tuen saamisen edellytyksenä on, että varhaiskasvatukseen oikeutetulla, tosiasiallisesti Suomessa asuvalla lapsella ei ole kunnan järjestämää varhaiskasvatuspaikkaa. Kotihoidon tukea maksetaan, jos perheeseen kuuluu vähintään yksi kotihoidon tukeen oikeuttava alle kolmevuotias lapsi. Tosiasiallisena Suomessa asumisena ei pidetä yli kolmen kuukauden oleskelua ulkomailla.

Oikeus kotihoidon tukeen on myös lapsesta, joka ei ole saavuttanut varhaiskasvatustuella 12 §:ssä tarkoitettua varhaiskasvatukseen oikeuttavaa ikää, jos muut tuen saamisen edellytykset täyttyvät, ja lapsen syntymästä on kulunut yhteensä 160 arkipäivää.

Jos perheeseen kuuluu adoptiolapsi, tukea maksetaan, kunnes lapsen hoitoon ottamisesta on kulunut kaksi vuotta tai lapsi aloittaa koulun.

Kotihoidon tukea ei makseta lapsesta, josta maksetaan samalta ajalta sairausvakuutuslain mukaista vanhempainpäivärahaa tai ulkomaista etuutta.

Kotihoidon tuen rahoittaa lapsen vanhemman tai huoltajan kotikunta. Kansaneläkelaitos maksaa tuen kotikunnan puolesta. Valtio osallistuu lasten kotihoidon tuen rahoitukseen valtionosuusjärjestelmän kautta.

2.1.4 Kotihoidon tuen suuruus

Kotihoidon tuen hoitoraha on perheen yhdestä alle kolmevuotiaasta lapsesta 377,68 euroa kalenterikuukaudessa vuoden 2026 tasossa. Kustakin seuraavasta alle kolmevuotiaasta lapsesta hoitorahaa maksetaan 113,07 euroa ja kustakin yli kolmevuotiaasta mutta alle kouluikäisestä lapsesta 72,66 euroa kalenterikuukaudessa vuoden 2026 tasossa.

Kotihoidon tuen hoitolisää maksetaan perheen yhdestä kotihoidon tuen hoitorahaan oikeuttavasta lapsesta. Hoitolisän täysi määrä on 202,12 euroa kalenterikuukaudessa vuoden 2026 tasossa. Hoitolisä maksetaan täysimääräisenä, jos perheen kuukausitulot eivät ylitä perheen koon mukaan määräytyvää tulorajaa. Tulorajan ylittävä tulo vähentää hoitolisän täyttä määrää perheen koon mukaan määräytyvällä prosenttiosuudella.

Hoitorahan ja hoitolisän määriä voidaan korottaa kuntalisällä, jos tuen rahoituksesta vastaava kunta niin päättää. Kuntaliitto kartoittaa joka toinen vuosi toteutettavalla kyselyllä kotihoidon ja yksityisen hoidon kuntalisien maksamista. Vuonna 2024 julkaistuun kyselyyn vastanneista kunnista 64, eli 25,5 prosenttia oli maksanut kotihoidon tuen kuntalisää vuonna 2024. Vuonna 2022 kyselyyn vastanneista kunnista 52, eli 21 prosenttia maksoi kuntalisää. Kuntalisää maksavien kuntien määrä oli siten selkeästi kasvanut edelliseen kyselyyn verrattuna.¹

Kunnat voivat asettaa ehtoja kotihoidon tuen kuntalisän maksamiselle. Edellä viitattuun Kuntaliiton kyselyyn vastanneista kuntalisää maksavista kunnista 54 kuntaa (79 prosenttia) oli asettanut erityisiä ehtoja lisän maksamiselle. Kuntalisää maksavista kunnista lähes puolet oli edellyttänyt, että vanhemman tulee itse hoitaa lasta. Niistä kyselyyn vastanneista kuntalisää maksavista kunnista 27 (49 prosenttia) oli asettanut edellä mainitun ehdon lisän maksamiselle. Näistä kunnista 22 kuntaa (40 prosenttia) asetti ehdoksi sen, että perheen kaikki lapset tulisi hoitaa kotona. Kuntaliiton vastaavassa, vuonna 2022 tehdyssä kyselyssä 49 prosenttia kunnista vastasi asettaneensa kuntalisän maksamisen ehdoksi sen, että perheen kaikki lapset tulisi hoitaa kotona. Vuoden 2020 kyselyssä edellä mainittu ehto oli vielä käytössä 58 prosentissa ehtoja tuen maksamiselle asettaneista kunnista.² Kotihoidon tuen kuntalisään ei myönnetä valtionosuutta.

Keskimääräinen lapsikohtainen kotihoidon tuki oli vuonna 2024 noin 392 euroa kuukaudessa.

2.1.5 Kotihoidon tuen käyttö hoitajan ollessa muu kuin lapsen vanhempi tai muu huoltaja

Kotihoidon tuki maksetaan sille vanhemmalle tai muulle huoltajalle, joka pääasiallisesti hoitaa lasta. Kotihoidon tuen myöntämisen edellytyksenä ei kuitenkaan ole, että vanhempi itse hoitaisi

¹ Jarkko Lahtinen ja Mikko Svartsjö: Selvitys kotihoidontuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisistä ja niiden maksatusperusteista sekä palvelusetelistä 2024 (Suomen Kuntaliitto ry 2024), s. 7.

² Jarkko Lahtinen ja Mikko Svartsjö: Selvitys kotihoidontuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisistä ja niiden maksatusperusteista sekä palvelusetelistä 2024 (Suomen Kuntaliitto ry 2024), s. 11.

lasta kotona. Perhe voi valita kotihoidon tuen, vaikka lasta hoitaisi yksityinen varhaiskasvatuksen tuottaja tai muu hoitaja, kuten esimerkiksi isovanhempi. Jos lasta hoitaa muu henkilö kuin vanhempi tai muu huoltaja, kotihoidon tuki maksetaan kuitenkin hakemuksessa tuen saajaksi ilmoitetulle vanhemmalle tai muulle huoltajalle.

Kansaneläkelaitoksen tietojen perusteella vuoden 2024 lopussa kotihoidon tukea maksettiin 920 lapsesta, jonka oli ilmoitettu olevan muun henkilön kuin lapsen vanhemman tai muun huoltajan hoidossa. Tämä vastaa noin 3,5 prosenttia kotihoidon tuen saajista. Kun hoitajaksi on ilmoitettu muu henkilö kuin lapsen huoltaja, on kotihoidon tuen maksukausi keskimäärin useita kuukausia lyhyempi kuin silloin, kun lapsen on ilmoitettu olevan huoltajan hoidossa.³

2.1.6 Oikeus yksityisen hoidon tukeen

Yksityisen hoidon tuen saamisen edellytyksenä on, että varhaiskasvatukseen oikeutetulla, tosiasiallisesti Suomessa asuvalla lapsella ei ole kunnan järjestämää varhaiskasvatuspaikkaa. Tosiasiallisena Suomessa asumisena ei pidetä yli kolmen kuukauden oleskelua ulkomailla.

Yksityisen hoidon tukea ei makseta lapsesta, josta maksetaan samalta ajalta sairausvakuutuslain mukaista vanhempainpäivärahaa tai ulkomaista etuutta.

Yksityisen hoidon tuki on kunnan järjestämän varhaiskasvatuksen vaihtoehto alle kouluikäisen lapsen hoidon järjestämiseksi. Lasta voi hoitaa yksityinen päiväkotitoimitus tai ryhmäperhepäivähoidon yksikkö, joka on tehnyt kunnalle varhaiskasvatuslain mukaisen ilmoituksen. Vaihtoehtoisesti lasta voi hoitaa yksityinen hoitaja, jonka kanssa perhe on tehnyt työsopimuksen, ja jonka kunta on hyväksynyt lapsen hoitajaksi.

Yksityisen hoidon tuki maksetaan hoidon tuottajalle. Tukilaissa hoidon tuottajalla tarkoitetaan varhaiskasvatuslain mukaisen ilmoituksen tehnyttä yksityistä henkilöä tai yhteisöä, joka korvausta vastaan harjoittaa varhaiskasvatustoimintaa, taikka tukeen oikeutetun vanhemman tai muun huoltajan kanssa lasten varhaiskasvatuksesta työsopimuksen tehnyttä henkilöä, ei kuitenkaan saman kotitalouden jäsentä. Yksityisen hoidon tukea ei siten makseta, jos hoitaja asuu lapsen kanssa samassa taloudessa.

Yksityinen varhaiskasvatus muuttui ilmoitusmenettelystä luvanvaraiseksi toiminnaksi 1.1.2023 alkaen. Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan yksityisessä varhaiskasvatuksessa palataan ilmoitusmenettelyyn, jotta kevennetään palveluiden järjestäjien hallinnollista työtä. Varhaiskasvatuslakia on muutettu siten, että luvan sijasta yksityisen päiväkotitoiminnan harjoittaminen edellyttää, että palveluntuottaja ja sen toimipaikat on rekisteröity palveluntuottajien rekisteriin. Rekisteröinnin edellytyksenä on, että palveluntuottaja ja toimipaikat täyttävät niille säädetyt taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset. Rekisteröintiprosessi pysyy soveltuvin osin samana kuin lupamenettelyssä. Tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti keventää palveluntuottajien hallinnollista työtä sekä pienentää toimijoiden liiketoiminnan taloudellista riskiä. Päiväkotitoiminnan aloitusta aikaistettiin siten, että toimitiloihin tehdyn tarkastuksen jälkeen toiminnan voi aloittaa ennen rekisteröintipäätöstä. Muutokset varhaiskasvatuslakiin ovat tulleet voimaan 1.1.2026.

³ Kansaneläkelaitoksen rekisteripöytäkirja vuosina 2020–2022 syntyneistä lapsista maksetusta kotihoidon tuesta.

2.1.7 Yksityisen hoidon tuen suuruus

Yksityisen hoidon tuen hoitoraha on vuoden 2026 tasossa 192,28 euroa kalenterikuukaudessa perheen kustakin lapsesta, jolla on oikeus varhaiskasvatukseen. Yksityisen hoidon tuen hoitolisää maksetaan perheen jokaisesta lapsesta. Hoitolisän täysi määrä on lasta kohti 265,85 euroa kalenterikuukaudessa vuoden 2026 tasossa. Hoitolisä maksetaan täysimääräisenä, jos perheen kuukausitulot eivät ylitä perheen koon mukaan määräytyvää tulorajaa. Tulorajan ylittävä tulo vähentää hoitolisän täyttä määrää perheen koon mukaan määräytyvällä prosentiosuudella. Tuen määrä on kuitenkin enintään lapsen hoitomaksun suuruinen.

Hoitorahan ja hoitolisän määriä voidaan korottaa kuntalisällä, jos tuen rahoituksesta vastaava kunta niin päättää. Kuntalisään ei myönnetä valtionosuutta.

Yksityisen hoidon tuen saajista 94 prosenttia sai kuntalisää vuoden 2024 aikana. Keskimääräinen lapsikohtainen yksityisen hoidon tuki kuntalisineen oli vuonna 2024 noin 614 euroa kuukaudessa, kun tarkastellaan kaikkia yksityisen hoidon tuen saajia. Kuntaliiton kunnille tekemän kyselytutkimuksen mukaan keskimääräinen maksettu yksityisen hoidon tuen kuntalisä tilanteissa, joissa hoitaja on perheen kotona, on 276 euroa kuukaudessa lasta kohti.⁴ Kansaneläkelaitoksen tilastojen mukaan keskimääräinen maksettu yksityisen hoidon tuen kuntalisä vuonna 2024 oli 446 euroa lasta kohden kuukaudessa, eli keskimääräinen kuntalisä, kun hoitaja on lapsen kotona, on noin arviolta 60 prosenttia keskimääräisestä kuntalisästä.

2.1.8 Joustava hoitoraha

Joustava hoitoraha on tarkoitettu tukemaan perheen taloudellisia mahdollisuuksia hoitaa alle kolmevuotias lasta osa-aikaisen työskentelyn ohella. Oikeus joustavaan hoitorahaan on Suomessa tosiasiallisesti asuvalla alle kolmevuotiaan lapsen vanhemmalla tai muulla huoltajalla, joka osallistuu lapsen hoitoon.

Saadakseen joustavaa hoitorahaa vanhemman tai huoltajan on oltava työ- tai virkasuhteessa tai toimittava yrittäjien eläkelain (1272/2006) mukaisesti vakuutettuna yrittäjänä taikka maatalousyrittäjien eläkelain (1280/2006) mukaisesti vakuutettuna maatalousyrittäjänä. Oikeus joustavaan hoitorahaan kuuluu lisäksi vanhemmalle tai huoltajalle, joka on apurahansaajana vakuutettu maatalousyrittäjien eläkelain mukaisesti. Joustavan hoitorahan saannin edellytyksenä on, että hakijan keskimääräinen viikoittainen työaika on tavanomaista lyhyempi.

Joustavan hoitorahan määrä vuoden 2026 tasossa on 269,24 euroa kuukaudessa, jos työaika on enintään 22,5 tuntia viikossa tai enintään 60 prosenttia alan tavanomaisesta kokopäivätyön työajasta. Hoitorahaa maksetaan vuoden 2026 tasossa 179,49 euroa kuukaudessa, jos työaika on yli 22,5 mutta enintään 30 tuntia viikossa tai enintään 80 prosenttia alan tavanomaisesta kokopäivätyön työajasta.

Joustavaa hoitorahaa voi saada, vaikka lapsella olisi kunnallinen tai yksityinen varhaiskasvatuspaikka.

⁴ Lahtinen Jarkko, Svartsjö Mikko (2024): Selvitys kotihoidontuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisistä ja niiden maksatusperusteista sekä palvelusetelistä 2024.

2.1.9 Kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen saajan tietojenantovelvollisuus

Tuen hakijan ja hakijan osoittaman tuen saajan tulee ilmoittaa Kansaneläkelaitokselle tuen myöntämiseksi tarvittavat tiedot. Tuen hakijan ja saajan tulee myös ilmoittaa kaikista tukeen vaikuttavista muutoksista.

2.1.10 Lasten kotihoidon tuki Ahvenanmaalla

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 13 kohdan mukaan toimivalta sosiaalihuoltoa koskevissa asioissa kuuluu maakunnalle. Sosiaalihuoltoon luetaan varsinaisen sosiaalihuollon lisäksi lasten kotihoidon tuki. Ahvenanmaalla kotihoidon tuesta säädetään kotihoidon tuesta annetussa maakuntalaisissa (2015:68). Kotihoidon tuesta annetun maakuntalain toimeenpano kuuluu Ahvenanmaalla kunnille.

2.2 EU-lainsäädännön vaikutus

2.2.1 EU:n sosiaaliturva-asetukset 883/2004 ja 987/2009

EU-maiden välillä liikkuvien henkilöiden sosiaaliturvaoikeuksien yhteensovittamisesta säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta (jäljempänä myös *sosiaaliturva-asetus*) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 987/2009 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen täytäntöönpanomenettelystä. Jäsenvaltiolla on toimivalta määrittää sosiaaliturvajärjestelmiensä sisältö, ja sosiaaliturva-asetuksen tarkoituksena on ainoastaan näiden kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen. Kunkin jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan vapaasti vahvistaa muun muassa edellytykset, joiden täytyessä oikeus etuuksiin syntyy. Jäsenvaltioiden on kuitenkin tätä toimivaltaa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta ja erityisesti niitä perustamissopimusten määräyksiä, jotka koskevat jokaiselle unionin kansalaiselle tunnustettua vapautta liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Tavoitteena on, ettei henkilö menettäisi sosiaaliturvaoikeuksiaan siitä syystä, että hän on käyttänyt EU:n perustamissopimusten turvaamaa liikkumisvapautta. Tarkoituksena on myös toisaalta sovittaa eri maista saatavat etuudet yhteen siten, että niitä ei perusteettomasti maksettaisi päällekkäin. Sosiaaliturva-asetukset koskevat jäsenvaltiosta toiseen liikkuvien jäsenvaltion kansalaisuutta olevien työntekijöiden, itsenäisten ammatinharjoittajien ja muiden henkilöiden sosiaaliturvaa.

Sosiaaliturvan yhteensovittamisen periaatteita ovat yhdenvertainen kohtelu, yhden jäsenvaltion lainsäädännön alaisuuteen kuulumisen, vakuutus-, työskentely- ja asumiskausien yhteen laskeminen sekä etuuksien maastavienti. Kausien yhteenlaskemisperiaatteen mukaan toisen jäsenvaltion lainsäädännön nojalla täytyneet vakuutus-, työskentely-, itsenäisen ammatinharjoittamisen tai asumiskaudet lasketaan yhteen toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännön nojalla täytyneiden kausien kanssa. Toisen jäsenvaltion lainsäädännön perusteella täytyneet kaudet on näin ollen otettava huomioon ja laskettava yhteen etuutta koskevan oikeuden saamiseksi myönnettäessä etuuksia sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan kuuluville eri henkilöryhmille.

EU-tuomioistuin on asiassa C-333/00 Maaheimo todennut, että Suomen lasten kotihoidon tuki on EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamislainsäädännössä tarkoitettu perhe-etuus ja lainsäädäntöä on tulkittava siten, että lapsen tosiasiallista asumista koskevan vaatimuksen katsotaan täytyvän, mikäli lapsi asuu jonkin jäsenvaltion alueella. Kotihoidon tuen hoitorahaa ja hoitolisää voidaan näin ollen maksaa sosiaaliturva-asetuksen soveltamistilanteissa

vanhemman työskentelyn perusteella toisessa EU-lainsäädäntöä soveltavassa maassa asuvasta lapsesta.

Euroopan unionin sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan myös Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen perusteella suhteessa Norjaan, Islantiin ja Liechtensteiniin ja niiden kansalaisiin. Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Sveitsin valaliiton välillä henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyn sopimuksen perusteella kyseistä lainsäädäntöä sovelletaan suhteessa Sveitsiin ja Sveitsin kansalaisiin. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1231/2010 on ulotettu EU:n sosiaaliturva-asetusten henkilöllistä soveltamisalaa koskemaan myös kolmansien maiden, eli EU-maiden ulkopuolella olevien valtioiden, kansalaisia, heidän perheenjäseniänsä ja edunsaajia, joita EU:n sosiaaliturva-asetukset eivät heidän kansalaisuutensa vuoksi koske. EU:n sosiaaliturva-asetukset soveltuvat siten myös jäsenmaiden välillä liikkuviin kolmansien maiden kansalaisiin, kun he oleskelevat laillisesti jäsenvaltioiden alueella.

2.2.2 EU:n maahanmuuttolainsäädäntö

Niin sanotut maahanmuuttodirektiivit koskevat EU:n ulkopuolelta Suomeen työhön tulevia kolmansien valtioiden kansalaisia. Maahanmuuttodirektiiveissä säädetään EU:ssa yhteisistä vähimmäisedellytyksistä yhdenvertaiseen kohteluun muun muassa sosiaaliturvaoikeuksien kannalta liikuttaessa kolmansista valtioista EU:n alueelle. Oikeus yhdenvertaiseen kohteluun koskee direktiivien tarkoittamia työntekijöitä ja osittain myös heidän perheenjäseniään. Maahanmuuttodirektiiveissä on osin jätetty jäsenvaltioille liikkumavaraa ja ennakoitu joitain poikkeuksia tasavertaiseen kohteluun sosiaaliturvan alalla. Osa EU:n maahanmuuttosäädöksistä on hiljattain uudistettu ja niiden kansallinen täytäntöönpano on vireillä.

Tässä tarkoitettuja maahanmuuttodirektiivejä ovat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2021/1883 kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten (jäljempänä *erityisosaajadirektiivi*) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/98/EU kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista (jäljempänä *yhdistelmä lupadirektiivi*), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityötä varten 2014/36/EU (jäljempänä *kausityöntekijädirektiivi*), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä 2014/66/EU (jäljempänä *ICT-direktiivi*) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2016/801/EU tutkimusta, opiskelua, harjoittelua, vapaaehtoistyötä, oppilasvaihto-ohjelmaa tai koulutushanketta ja au pairina työskentelyä varten tapahtuvan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä (jäljempänä *tutkijadirektiivi*).

Erityisosaajadirektiivin tarkoituksena on helpottaa kolmansista maista tulevien korkean osaamistason työntekijöiden maahanpääsyä. Heille myönnettävällä sinisellä kortilla tarkoitetaan oleskelulupaa, joka oikeuttaa asumaan ja työskentelemään erityisosaajana jäsenvaltion alueella.

Direktiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan EU:n sinisen kortin haltijoita on kohdeltava yhdenvertaisesti EU:n sinisen kortin myöntäneen jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa asetuksen (EY) N:o 883/2004 3 artiklassa tarkoitetuilla sosiaaliturvan aloilla. Erityisosaajadirektiivi on toimeenpantu kansalliseen lainsäädäntöön 13.5.2024. EU:n sininen

kortti myönnetään kahdeksi vuodeksi. Jos työsuhde on voimassa tätä lyhyemmän ajan, EU:n sininen kortti myönnetään työsuhteen voimassaoloajaksi lisättynä kolmella kuukaudella.

Yhdistelmälapadirektiivin tarkoituksena on yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa kolmansista maista tulevien kolmansien maiden kansalaisuutta olevien työntekijöiden maahanpääsyä koskevia menettelyjä. Lisäksi direktiivi turvaa suoraan kolmansista maista tulleille työntekijöille oleskelujäsenvaltion kansalaisten kanssa yhdenvertaisen kohtelun muun muassa työelämän, koulutuksen ja sosiaaliturvan osalta. Työntekijöillä direktiivissä tarkoitetaan niitä henkilöitä, joille on myönnetty pääsy jäsenvaltioon työntekoa varten sekä niitä, joille on myönnetty pääsy jäsenvaltioon muuta tarkoitusta kuin työntekoa varten, mutta jotka saavat työskennellä.

Yhdistelmälapadirektiivin 12 artiklan mukaan kolmansista maista tulleita työntekijöitä on kohdeltava yhdenvertaisesti oleskelujäsenvaltion kansalaisten kanssa asetuksessa (EY) N:o 883/2004 tarkoitetuilla sosiaaliturvan aloilla. Direktiivin 12 artiklan 2 kohdan b alakohdan perusteella jäsenvaltiot voivat kuitenkin rajoittaa yhdenvertaisen kohtelun perusteella myönnettyjä oikeuksia, mutta ne eivät saa rajoittaa niitä työsuhhteessa olevien tai vähintään kuuden kuukauden ajan työsuhhteessa olleiden ja työttömiksi työnhakijoiksi rekisteröityjen kolmansista maista tulleiden työntekijöiden osalta.

Lisäksi jäsenvaltio voi direktiivin 12 artiklan 2 kohdan b alakohdan toisen kappaleen mukaan päättää, ettei yhdenvertaista kohtelua sovelleta perhe-etuuksien osalta kolmannen maan kansalaisiin, joilla on lupa työskennellä enintään kuuden kuukauden ajan tai joille on myönnetty maahan pääsy opiskelua varten taikka joilla on lupa työskennellä viisumin perusteella. Direktiivin mahdollistamat rajoitukset etuuksien maksamisessa on otettu Suomessa käyttöön etuuslainsäädännössä.

Yhdistelmälapadirektiivi on uudistettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2024/1233 kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmälapaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista. Uudistettu yhdistelmälapadirektiivi on saatettava kansallisesti voimaan 21.5.2026 mennessä. Uudistetun yhdistelmälapadirektiivin sääntely sosiaaliturvan osalta vastaa pitkälti aiempaa sääntelyä.

Kausityöntekijädirektiiviä sovelletaan kolmansien maiden kansalaisiin, jotka asuvat EU-jäsenvaltioiden ulkopuolella ja jotka hakevat pääsyä jäsenvaltion alueelle työskennelläkseen kausityöntekijöinä. Direktiivin perusteella kolmansista maista tulevia kausityöntekijöitä on kohdeltava yhdenvertaisesti asetuksen (EY) N:o 883/2004 3 artiklassa tarkoitetuilla sosiaaliturvan aloilla. Kausityöntekijädirektiivissä on kuitenkin mahdollistettu poissuljenta yhdenvertaisesta kohtelusta perhe-etuuksien ja työttömyysturvan osalta. Direktiivin mahdollistamat etuuksien maksamisen rajoitukset on otettu Suomessa käyttöön etuuslainsäädännössä.

ICT-direktiivissä määritellään ehdot ja edellytykset, joita sovelletaan kolmansien maiden kansalaisiin ja heidän perheisiinsä, kun heidät on yrityksen toimesta lähetetty työskentelemään sen yhdessä tai useammassa toimipisteessä EU:n sisällä yli 90 päiväksi. Sitä ei sovelleta itsenäisiin ammatinharjoittajiin, opiskelijoihin ja työnvälitystoimistojen osoittamiin henkilöihin. Direktiivi edellyttää yhdenvertaista kohtelua asetuksen (EY) N:o 883/2004 3 artiklassa tarkoitetuilla sosiaaliturvan aloilla, mutta mahdollistaa poikkeuksen perhe-etuuksien osalta sisäisen siirron saaneisiin työntekijöihin, joilla on lupa oleskella ja työjäsenvaltion alueella enintään yhdeksän kuukauden ajan. Jäsenvaltioiden välisen liikkuvuuden ollessa

kyseessä, tulee kuitenkin sovellettavaksi edellä mainitut EU:n sosiaaliturva-asetukset. Direktiivin mahdollistamat etuuksien maksamisen rajoitukset on otettu Suomessa käyttöön etuuslainsäädännössä.

Tutkijadirektiivissä säädetään kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella. Direktiivin mukainen oikeus yhdenvertaiseen kohteluun EU:n kansalaisten kanssa perustuu pitkälti yhdistelmälapadirektiiviin. Yhdenvertaista kohtelua on mahdollista rajata siten, ettei perhe-etuuksia myönnetä tutkijoille, joille on myönnetty oleskelulupa oleskella kyseisen jäsenvaltion alueella enintään kuuden kuukauden ajan. Työsuhteessa olevat tutkijat ja opiskelijat ovat oikeutettuja yhdenvertaiseen kohteluun kuten työntekijät yhdistelmälapadirektiivin nojalla. Direktiivin mahdollistamat etuuksien maksamisen rajoitukset on otettu Suomessa käyttöön etuuslainsäädännössä.

Työperäistä maahanmuuttoa koskevien maahanmuuttodirektiivien lisäksi yhdenvertaisesta kohtelusta sosiaaliturvan alalla säädetään muun muassa kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2013/33/EU, joka on uudistettu direktiivillä (EU) 2024/1346 (jäljempänä *uudistettu vastaanottodirektiivi*). Uudistettu vastaanottodirektiivi määrittelee turvapaikanhakijoiden vastaanoton vähimmäisvaatimukset. Jäsenvaltioiden on muun muassa varmistettava, että hakijat pääsevät työmarkkinoille viimeistään kuuden kuukauden kuluttua kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämispäivästä. Työllisiä sekä henkilöitä, joilla on oikeus sosiaaliturvaetuuksiin aiemman työsuhteen perusteella, on kohdeltava yhdenvertaisesti sosiaaliturvalainsäädännössä. Direktiivissä säädetään mahdollisuudesta rajata yhdenvertaista kohtelua niiden etuuksien osalta, jotka ovat riippumattomia työskentelykaudesta tai maksuista. Uudistettu vastaanottodirektiivi on tuotava osaksi kansallista lainsäädäntöä 12.6.2026.

Yhdenvertaisesta kohtelusta säädetään lisäksi määritelmäasetuksessa (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1347 vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiselle kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle ja myönnetyn suojelun sisällölle, neuvoston direktiivin 2003/109/EY muuttamisesta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU kumoamisesta).

Määritelmäasetuksessa määritellään, kuka on pakolainen, mitä on täydentävä suojelu ja mitä oikeuksia pakolaisilla tai suojelun tarpeessa olevilla on. Uuden määritelmäasetuksen mukaan kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä on sosiaaliturvan osalta kohdeltava yhdenvertaisesti kansainvälistä suojelua heille myöntäneen jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa. Asetuksessa määritellään sosiaaliturva (EY) N:o 883/2004 3 artiklan kautta ja sosiaalihuollolla tarkoitetaan etuuksia, joiden tavoitteena on henkilöiden perustarpeiden täyttäminen. Osa sosiaalihuolloksi asetuksessa määritellyistä etuuksista ovat Suomessa asumisperusteisia sosiaaliturvaetuksia, kuten asumisen tuet. Tiettyjen kansallisessa lainsäädännössä määritettyjen sosiaalihuollon muotojen piiriin pääsyn edellytykseksi voidaan asettaa kansainvälistä suojelua saavan henkilön tosiasiallinen osallistuminen kotouttamistoimenpiteisiin, jos tällaisiin toimenpiteisiin osallistuminen on pakollista, edellyttäen, että ne ovat helposti saavutettavia ja maksuttomia. Määritelmäasetusta sovelletaan 1.7.2026 lukien.

Kolmansien valtioiden kansalaisten maahanmuuttoa sekä liikkumista koskeva EU-lainsäädäntö on moninaista ja yhdenvertaisesta kohtelusta sosiaaliturvan suhteen säädetään useassa eri instrumentissa. Jäsenvaltioiden mahdollisuudet poiketa yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta vaihtelevat säännöksittäin. Unionin oikeudessa ei kuitenkaan rajoiteta jäsenvaltioiden

toimivaltaa järjestää sosiaaliturvajärjestelmänsä, vaan tämä kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. Kunkin jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan vapaasti vahvistaa muun muassa edellytykset, joiden täytyessä oikeus etuuksiin syntyy. Tätä toimivaltaa käyttäessään jäsenvaltioiden on kuitenkin noudatettava unionin oikeutta.

Yleisesti yhdenvertaisen kohtelun säännöksen perusteella sosiaaliturvalainsäädäntöä sovellettaessa henkilöä on kohdeltava yhdenvertaisesti jäsenvaltion kansalaisten kanssa. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yhdenvertainen kohtelu käsittää myös välillisen syrjinnän kiellon. Sen mukaan toisen jäsenvaltion kansalaiselle ei ole sallittua asettaa sellaisia ehtoja, jotka hänen on tosiasiallisesti vaikeampi täyttää kuin kyseisessä jäsenmaassa työskentelevien tai asuvien henkilöiden. EU-tuomioistuin on katsonut vastaavasti maahanmuuttodirektiivejä koskevassa oikeuskäytännössään, että direktiiveihin kirjatulla yhdenvertaisen kohtelun periaatteella ei kielletä ainoastaan kansalaisuuteen perustuvaa ilmeistä syrjintää vaan myös kaikki peiteltyyn syrjinnän muodot, joissa tosiasiallisesti päädytään samaan lopputulokseen muita erotteluperusteita soveltamalla. Välillinen syrjintä on lähtökohtaisesti kiellettyä, jollei sitä voida objektiivisesti perustella. Jotta syrjintä olisi perusteltua, sen on oltava omiaan takaamaan oikeutetun tavoitteen toteuttamisen, eikä sillä saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

2.2.3 Kotihoidon tuki kansainvälisissä tilanteissa

Suomeen muutettaessa kotihoidon tukea voidaan maksaa siitä alkaen, kun lapsi tosiasiallisesti asuu Suomessa. Pääasiassa Kansaneläkelaitos katsoo kotikunnan rekisteröimisen olevan osoitus tosiasiallisesta asumisesta Suomessa.

Kotihoidon tuki on sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 mukainen perhe-etuus. Asetuksen 883/2004 perusteella perhe-etuuksien maksamista ei voida rajoittaa jäsenmaassa asuville henkilöille. Lapsen tosiasialliseen Suomessa asumiseen rinnastetaan tilanteet, joissa lapsi ei oleskele Suomessa, mutta lapsesta on oikeus kotihoidon tuen hoitorahaan ja hoitolisään asetuksen 883/2004 perusteella. Yleensä näissä tilanteissa oikeus perustuu huoltajan työskentelyyn Suomessa.

Kotihoidon tuen hoitorahaan ja hoitolisään on oikeus kolmannelta maasta Suomeen työhön tulevan työntekijän mukana seuraavasta lapsesta. Kotihoidon tuen hoitorahaan ja hoitolisään on oikeus lapsesta, jonka vanhemmalla tai huoltajalla on ulkomaalaislain (301/2004) 81 a §:n 1 momentin 1, 2 tai 4 kohdan tai 2–4 momentin mukainen työnteko-oikeus. Ulkomaalaislain 81 a §:n 1 momentin 1 kohta koskee työnteko-oikeutta pysyvän oleskeluluvan, pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan ja muulla kuin työnteon perusteella myönnetyn jatkuvan oleskeluluvan perusteella. Ulkomaalaislain 81 a §:n 1 momentin 2 kohta koskee työnteko-oikeutta perhesiteen perusteella myönnetyn oleskeluluvan perusteella. Kyseisen momentin 4 kohta koskee työnteko-oikeutta Suomessa olevalle ihmiskaupan uhrille myönnettävän tilapäisen oleskeluluvan ja rajatuissa työnantajasanktiodirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/52/EY maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevista vähimmäisvaatimuksista) tarkoittamissa tilanteissa laittomasti maassa oleskelleelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle myönnettävän tilapäisen oleskeluluvan perusteella. Ulkomaalaislain 81 a §:n 2 momentti koskee rajoitettua työnteko-oikeutta työntekijän oleskeluluvan, erityisasiantuntijan oleskeluluvan ja muulla perusteella työntekoa varten myönnetyn oleskeluluvan perusteella. Pykälän 4 momentti koskee työnteko-oikeutta ulkoministeriön myöntämän tilapäisen oleskeluluvan perusteella.

Työnteko-oikeuden lisäksi kotihoidon tuen saamiseksi edellytetään, että vanhemmalla tai huoltajalla on oltava Suomessa voimassa oleva työ-, virka- tai muu palvelussuhde ja lupa työskennellä Suomessa vähintään kuuden kuukauden ajan. Hoitorahaan ja hoitolisään on oikeus myös lapsesta, jonka vanhempi tai huoltaja on rekisteröity työttömäksi työnhakijaksi vähintään kuusi kuukautta kestäneen työsuhteen päätyttyä.

Lisäksi hoitorahaan ja hoitolisään on oikeus lapsesta, jonka vanhemmalla tai huoltajalla on lupa työskennellä Suomessa yli yhdeksän kuukauden ajan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain (908/2017) nojalla. Hoitorahaan ja hoitolisään on myös oikeus, jos vanhemmalla tai huoltajalla on tutkijalle tieteellistä tutkimusta varten myönnetty lupa työskennellä vähintään kuuden kuukauden ajan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (719/2018) nojalla.

Kun tukea maksetaan työskentelyn perusteella, tuen rahoittajana on valtio eikä kuntalisää makseta. Jos työntekijä ja lapsi saavat kotikunnan, siirtyy rahoitusvastuu kotikunnalle ja tällöin perheellä on oikeus myös kuntalisään kotikunnan ehtojen mukaisesti.

Hoitorahaan ja hoitolisään ei ole oikeutta lapsesta, jonka vanhemman tai huoltajan työnteko-oikeus perustuu kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annettuun lakiin (907/2017).

2.3 Maahanmuuttajien työmarkkina-asema

Suomen maahanmuuttohistoria on verrattain lyhyt ja maahanmuutto on ollut vähäisempää kuin useimpiin muihin EU-maihin. Muuttajien vuotuinen määrä on kuitenkin kasvanut merkittävästi 2000-luvulla ja sen odotetaan pysyvän aiempaa korkeammalla tasolla myös jatkossa. Suomen nettomaahanmuutto pysytteli pitkään noin 15 000 henkilössä vuodessa, mutta on kasvanut voimakkaasti muutaman viime vuoden aikana. Vuonna 2023 Suomeen muutti 73 236 henkilöä, jolloin nettomaahanmuutto kipusi 57 914 henkilöön, eli kokoluokaltaan lähes nelinkertainen määrää verrattuna tasoon ennen vuotta 2020. Tärkeimmät syyt Suomeen muutolle ovat viime vuosina olleet suuruusjärjestyksessä perhe, työ, opiskelu ja kansainvälinen suojelu. Erityisesti Euroopan ulkopuolelta tapahtuva työperusteinen maahanmuutto on ollut kasvussa.

Vuoden 2024 lopussa Suomessa asui noin 583 000 ulkomailla syntyneitä henkilöä. Ulkomailla syntyneistä noin 52 prosenttia on miehiä ja 48 prosenttia naisia. Ulkomaalaistaustainen väestö on ikärakenteeltaan merkittävästi suomalaistaustaista väestöä nuorempaa. Kaikista ulkomaalaistaustaisista noin 39,4 prosenttia on 20–39-vuotiaita ja alle 15-vuotiaita lapsia on noin 18,7 prosenttia. Maahanmuuttajat eivät myöskään jakaudu tasaisesti läpi Suomen, vaan painottuvat merkittävästi eteläisen Suomen kasvukeskuksiin. Vieraskielisistä noin 72 prosenttia asuu Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Pirkanmaan maakunnissa. Kuten muuallakin Länsi-Euroopassa, myös Suomessa maahanmuuttajat keskittyvät suurimpiin kaupunkikeskuksiin. Vuonna 2023 koko maan vieraskielisestä väestöstä yli 25 prosenttia asui Helsingissä ja noin puolet pääkaupunkiseudulla.

Ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste on noin 10–15 prosenttiyksikköä matalampi ja työttömyysaste noin 5–10 prosenttiyksikköä korkeampi kuin suomalaistaustaisilla. Vuonna 2023 20–64-vuotiaiden ulkomaalaistaustaisten työttömyysaste alkoi nousta voimakkaasti, ja oli

vuonna 2024 jo 16,7 prosenttia.⁵ Maahanmuuttajien työmarkkina-asema ja työllisyysaste ovat vahvasti sidoksissa erityisesti maahanmuuttosyyhyn. Myös maassa asutulla ajalla ja sukupuolella on vaikutusta maahanmuuttajien työllisyysasteeseen ja työmarkkina-asemaan. Työperusteisten maahanmuuttajien työllisyysaste on varsin korkea, vaikkakin se hieman laskee maassa asutun ajan pidentyessä. Kansainvälisen suojelun perusteella maahan saapuneiden työllisyys on maahanmuuton alkuvaiheessa alhaista, mutta lähtee nousuun maassa asutun ajan pidentyessä. Perheenyhdistämisen perusteella maahan saapuneiden työmarkkinatulemien kehitys on melko samankaltaista, mutta heidän työllisyytensä paranee hieman nopeammin. Perhesyistä maahan muuttaneet ovat hyvin heterogeeninen ryhmä, joiden joukossa on esimerkiksi suomalaisten ja pakolaisten perheenjäseniä. Tämän ryhmän sisällä suomalaisten perheenjäsenet pärjäävät parhaiten työmarkkinoilla.⁶

Maahanmuuttajataustaisten naisten työllisyys on kehittynyt erityisen positiivisesti viimeisen 10 vuoden aikana, mutta tästä huolimatta työllisyysaste on alhaisempi kuin maahanmuuttajataustaisilla miehillä tai kantaväestön naisilla. Vuonna 2024 20–64-vuotiaiden ulkomaalaistaustaisten naisten työllisyysaste oli noin 60 prosenttia. Maahanmuuttajataustaisten naisten työllisyysasteen myönteinen kehitys katkesi vuoden 2023 aikana, sillä vaikka työllisten määrä edelleen kasvoi jonkin verran, työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien määrä kasvoi suhteessa enemmän.⁷ Tämä on pääosin seurausta vuosien 2022 ja 2023 korkeasta nettomaahanmuutosta, joka piti sisällään huomattavan joukon Ukrainasta sotaa paenneita henkilöitä.

Ikäryhmittäin tarkasteltuna alhaisin maahanmuuttajanaisten työllisyysaste on 20–29-vuotiaiden ryhmässä, joskin tältä osin on huomioitava, että muidenkin verrokkiryhmien (kantaväestön miehet/naiset, maahanmuuttajamiehet) työllisyysaste on tässä ikäryhmässä muita ikäryhmiä alhaisempi. Maahanmuuttajanaisten työllisyysaste kasvaa ikäryhmittäintarkasteltuna, mutta 30–39-vuotiaiden maahanmuuttajanaisten ryhmän työllisyysaste on suhteessa alhaisin verrattuna saman ikäryhmän verrokkiryhmiin.⁸ On hyvin todennäköistä, että näiden kahden ikäryhmän maahanmuuttajanaisten työllisyysasteeseen vaikuttaa merkittävässä määrin lasten hoivavastuuseen liittyvät tekijät.

Tutkimustiedon valossa työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien osuus vaihtelee voimakkaasti, kun sitä tarkastellaan sukupuolen ja maahanmuuttosyyhyn perusteella. Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajanaisten osuus on maahanmuuttajamiehiä korkeampi. Erityisesti kansainvälisen suojelun perusteella tai perhesyistä Suomeen muuttaneiden naisten joukossa työvoiman ulkopuolella olevien osuudet ovat korkeita. Myönteistä näidenkin ryhmien osalta kuitenkin on, että osuudet laskevat selvästi maassa asutun ajan pidentyessä. Työvoiman ulkopuolella vietetyn ajan kestossa ei kuitenkaan ole merkittäviä eroavaisuuksia maahanmuutto syiden välillä. Tutkimustieto viittaa myös siihen, että maahanmuuttajataustaisilla alle kouluikäisten lasten vanhemmilla on muita ryhmiä suurempi todennäköisyys siirtyä työvoiman ulkopuolelle.⁹ Tätä tukevat myös tiedot siitä, että työn päättyminen perhesyiden takia oli

⁵ Tilastokeskus, työvoimatutkimus

⁶ Pesola Hanna, Matti Sarvimäki & Tuomo Virkola (2024): Eri syistä maahan muuttaneiden työllistyminen Suomessa; Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:9

⁷ Tilastokeskus, työvoimatutkimus

⁸ Tilastokeskus, työvoimatutkimus

⁹ Pesola Hanna & Virkola Tuomo (2024): Työvoiman ulkopuolella olevat maahanmuuttajat; Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2025:16

tavallisempaa ulkomaalaistaustaisilla (8 prosenttia) kuin suomalaistaustaisilla (3 prosenttia).¹⁰ Ilmiötä perustellaan osin kotihoidon tuella, joka mahdollistaa alle kolmevuotiaan lapsen kotona hoitamisen ilman velvoitteita kotoutumista tai työllisyyttä edistäviin palveluihin.

Myös taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD on kiinnittänyt Suomen osalta huomiota erityisesti maahanmuuttajataustaisten naisten työllisyyteen ja työvoiman ulkopuolella olemiseen. Lastenhoitoon liittyvät velvollisuudet johtavat maahanmuuttajaaideilla useammin siihen, että he ovat työvoiman ulkopuolella. OECD:n yksi keskeisimmistä kehotuksista Suomelle tässä yhteydessä oli tarkastella kotihoidon tukea, sillä se mahdollistaa äitien pitkäaikaisen työvoiman ulkopuolella olemisen ilman velvoitteita osallistua kielitaitoa, osaamista ja työmarkkina-asemaa vahvistaviin toimenpiteisiin.¹¹

2.4 Maahanmuuttajien kotihoidon tuen käyttö

2.4.1 Kotihoidon tukikausien pituudesta

Tutkimustieto osoittaa johdonmukaisesti, että kotihoidon tuki vaikuttaa naisten työllisyysasteeseen heikentävästi. Koko väestön kotihoidon tuen käyttö on laskenut viime vuosina, mikä koskee myös maahanmuuttajien kotihoidon tuen käyttöä.¹²

Väestöryhmien väliset erot ovat sen sijaan selvästi suurempia, kun tarkastellaan sitä, kuinka pitkään tukea käytetään. Muita pidempään tukea käyttävät matalasti koulutetut, maahanmuuttajataustaiset ja yksinhuoltajaäidit ja äidit, jotka ovat ennen perhevapaalle jäämistään olleet joko työttöminä tai joiden työsuhte on päättynyt vapaan alkamiseen. Tutkimustiedon valossa maahanmuuttajien kotihoidon tuen käyttö ei siis eroa merkittävästi kantaväestön kotihoidon tuen käytöstä yleisellä tasolla. Varsinkin pitkien, yli 12 kuukautta kestäneiden tukijaksojen osuus on selvästi laskenut viimeksi kuluneen kymmenen vuoden aikana, mutta maahanmuuttajilla pitkät kaudet ovat suhteessa muuta väestöä yleisempiä. Pitkiin kotihoidon tukikausiin liittyvät niin kantaväestöllä kuin maahanmuuttajavanhemmilla samat sosioekonomiset taustatekijät, kuten alhainen koulutustaso, heikko kiinnittyminen työmarkkinoille sekä alhainen tulotaso.¹³ Tältä näkökannalta olisi keskeistä kiinnittää huomioita maahanmuuttajanaisten kohdalla erityisesti kotoutumis- ja työllisyyspalveluihin osallistumiseen sekä muihin koulutus- ja työmarkkina-asemaa vahvistaviin toimenpiteisiin osallistumiseen, sillä erityisesti kotoutumistoimenpiteisiin osallistumisella on havaittu olevan positiivinen korrelaatio niihin osallistuneiden henkilöiden työmarkkinatulemissa sekä lisäksi heidän lastensa työmarkkinatulemissa.¹⁴

¹⁰ Tilastokeskus, työvoimatutkimus

¹¹ OECD (2018), Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Finland, OECD Publishing, Paris

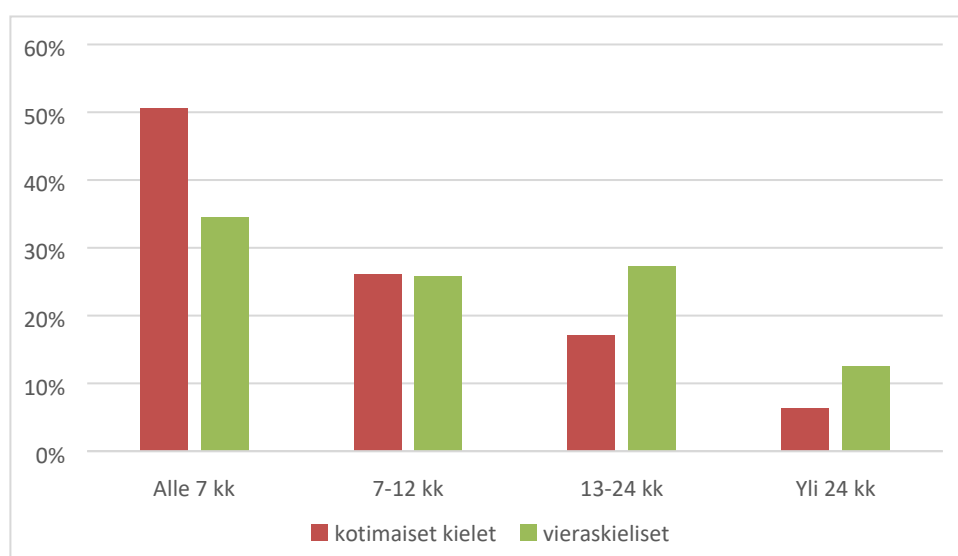
¹² Kansaneläkelaitos (2023): Lasten kotihoidon tuen käyttö väheni edelleen vuonna 2022 – Kelan tilastollinen vuosikirja kokoaa tiedot sosiaaliturvasta viime vuonna

¹³ Miettinen Anneli & Saarikallio-Torp Miia (2023): Äitien kotihoidon tukijaksot lyhentyneet – väestöryhmittäiset erot yhä suuria; YHTEISKUNTAPOLITIIKKA 88 (2023):2

¹⁴ Esim. Sarvimäki, M. & Hämäläinen, K. (2016), Integrating Immigrants: The Impact of Restructuring Active Labor Market Programs, Journal of Labor Economics, 34(2): 479–508 ja Pesola, H. & Sarvimäki, M. (2024), Intergenerational Spillovers of Integration Policies: Evidence from Finland's Integration Plans, Review of Economics and Statistics.

Kun tarkastellaan kotihoidon tukikausien kestoja vuonna 2022 syntyneiden lasten osalta, noin puolet kotimaisia kieliä äidinkielenään puhuvista kotihoidon tuen saajista sai kotihoidon tukea alle seitsemän kuukautta. Vieraskielisistä kotihoidon tuen saajista kolmannes sai tukea alle seitsemän kuukautta. Kotimaisia kieliä äidinkielenään puhuvista kotihoidon tuen saajista noin 23 prosenttia sai kotihoidon tukea yli vuoden, kun vieraskielisistä yli vuoden ajan kotihoidon tukea sai noin 40 prosenttia. Kotihoidontukikausien pituudet on esitetty kuviossa 1.

Kuvio 1 Kotihoidontukikausien pituus kieliryhmittäin alle kolmevuotiaasta lapsesta maksettujen tukikuukausien mukaan (prosenttia kaikista vuonna 2022 syntyneistä lapsista, joista maksettu kotihoidon tukea)



2.4.2 Alle kolme vuotta Suomessa asuneiden kotihoidon tuen saajien määrästä

Kansaneläkelaitoksen tietojen mukaan vuonna 2024 kotihoidon tukea sai noin 1 300 EU:n, Euroopan talousalueen ja Sveitsin ulkopuolelta maahan muuttanutta perhettä, joissa ainoa tai molemmat huoltajat olivat asuneet Suomessa alle kolme vuotta. Kansaneläkelaitoksen tietojen mukaan vuonna 2024 kotihoidon tukea maksettiin lisäksi noin 1 200 sellaiselle huoltajalle, joka oli asunut Suomessa alle kolme vuotta, mutta jonka puoliso oli asunut Suomessa vähintään kolme vuotta.

Siten vuonna 2024 kotihoidon tukea sai yhteensä noin 2 500 perhettä, joissa tuki maksettiin EU-alueen, Euroopan talousalueen ja Sveitsin ulkopuolelta muuttaneelle huoltajalle, joka oli asunut Suomessa alle kolme vuotta. Edellä mainittuihin perheisiin kuului noin 2 700 lasta, joista kotihoidon tukea maksettiin. Lapsista noin 300 oli yli kolmevuotiaita. Kotihoidon tukea maksettiin kyseisille perheille keskimäärin noin 6 kuukautta vuoden 2024 aikana. Keskimääräisen tuen suuruus ilman kuntalisää oli noin 430 euroa kalenterikuukaudessa perhettä kohden. Kuntalisää maksettiin yhteensä noin 700 perheelle, keskimäärin noin 190 euroa kalenterikuukaudessa. Perheistä noin viisi prosenttia oli yhden vanhemman perheitä.

Koska näille perheille kotihoidon tukea on maksettu kalenterivuoden aikana keskimäärin noin puoli vuotta, on kotihoidon tuella keskimäärin kuukaudessa olevien lasten määrä pienempi kuin lasten määrä vuoden aikana. Tarkastellulla ryhmällä oli kotihoidon tuella olevia lapsia noin 1 100 keskimäärin kuukaudessa.

Vuoden 2024 tietojen perusteella edellä kuvatut perheet asuvat pääasiassa pääkaupunkiseudulla ja suurimmissa kaupungeissa. Puolet perheistä asui Helsingissä, Espoossa tai Vantaalla. Suurimmassa osassa kuntia saajia oli vain muutamia. Saajat ja lapset on esitetty kunnittain taulukossa 1.

Taulukko 1. Kotihoidon tuen saajat ja lapset kunnittain vuonna 2024. Taulukossa esitetään lukumäärä EU:n, Euroopan talousalueen ja Sveitsin ulkopuolelta muuttaneista kotihoidon tuen saajista, jotka ovat asuneet Suomessa alle kolme vuotta sekä lukumäärä lapsista, joista kotihoidon tukea maksettiin. Taulukossa kotikunta Ulkomaat koskee tilapäisesti ulkomailla oleskeleviä sekä Suomessa ilman kotikuntaa oleskeleviä. Sama henkilö voi kuulua useaan kuntaan vuoden aikana.

Kunta	Saajat vuoden aikana	Lapset vuoden aikana	Lapset keskimäärin kuukaudessa	Kuukaudet	Maksetut hoitorahat yhteensä (euroa)
Helsinki	539	602	231	3 249	1 140 000
Espoo	402	433	172	2 422	870 000
Vantaa	332	365	143	2 016	730 000
Turku	145	162	59	825	290 000
Tampere	144	158	51	724	250 000
Oulu	65	75	26	372	130 000
Lahti	52	55	21	297	110 000
Vaasa	37	44	16	221	80 000
Jyväskylä	36	39	14	197	70 000
Kuopio	34	38	14	193	70 000
Kerava	31	34	12	173	60 000
Pori	31	39	15	216	70 000
Hämeenlinna	26	30	10	147	50 000
Joensuu	26	28	9	133	50 000
Ulkomaat	23	26	10	142	50 000
Lappeenranta	21	26	12	170	50 000
1–19 saajaa (115 kuntaa)	595	652	250	3 522	1 260 000
Yhteensä	2 454	2 709	1 066	15 021	5 320 000

Kansaneläkelaitoksen tietojen mukaan edellä kuvattuun joukkoon kuuluvia kotihoidon tuen saajia oli muuttanut 93 eri maasta. Eniten saajia oli muuttanut Ukrainasta. Suurimmasta osasta

maita on muuttanut vain muutamia henkilöitä, joille kotihoidon tukea maksettiin. Saajat on esitetty lähtömaittain taulukossa 2.

Taulukko 2. Kotihoidon tuen saajat lähtömaittain vuonna 2024. Taulukossa esitetään lukumäärä EU:n, Euroopan talousalueen ja Sveitsin ulkopuolelta muuttaneista kotihoidon tuen saajista, jotka olivat asuneet Suomessa alle kolme vuotta.

Lähtömaa	Saajat vuoden aikana	Lapset
Ukraina	386	414
Irak	183	193
Intia	163	174
Venäjä	152	169
Pakistan	139	157
Bangladesh	135	143
Turkki	134	156
Afganistan	110	121
Sri Lanka	79	95
Iran	72	77
Somalia	68	76
Filippiinit	62	69
Nigeria	47	53
Nepal	41	41
Kiina	39	40
Syyria	38	43
Kenia	33	41
Egypti	32	35
Vietnam	30	32
Muut maat, 74 kpl (1–29 saapunutta)	511	581
Yhteensä	2454	2709

Edellä kuvatusta joukosta hoitolisää sai vuonna 2024 noin 1 500 perhettä, eli noin 60 prosenttia saajista. Kaikkien kotihoidon tuen saajien joukossa hoitolisän saajien osuus oli vuonna 2024 noin 36 prosenttia, mistä voidaan päätellä, että perheet, joissa vähintään toinen vanhemmista oli asunut Suomessa alle kolme vuotta, ovat keskimäärin pienempituloisia kuin perheet, joissa vanhemmat ovat asuneet Suomessa vähintään kolme vuotta. Noin 30 prosenttia sai toimeentulotukea yhtä aikaa kotihoidon tuen kanssa.

Kuukausittain kotihoidon tukea maksettiin vuonna 2024 noin 1 000:sta alle kolmevuotiaasta lapsesta, jotka kuuluvat edellä kuvattuihin perheisiin. Näistä lapsista alle yksivuotiaita oli noin 25 prosenttia. Yli yksivuotiaita, mutta alle kaksivuotiaita oli noin 55 prosenttia. Kaksi vuotta

täyttäneitä, mutta alle kolmevuotiaita oli noin 20 prosenttia. Edellä kuvatuissa perheissä yli kolmevuotiaita lapsia, joista maksettiin kotihoidon tukea, oli noin 100 kuukaudessa.

2.5 Varhaiskasvatus

Kotihoidon tuen vaikutusten arvioinnissa on alettu kiinnittää huomioita työllisyysnäkökohtien rinnalla myös lapsen varhaiskasvatukseen liittyviin näkökohtiin. Näkökulma on noussut korostuneesti esille maahanmuuttajaperheiden kotihoidon tuen käytön kohdalla, sillä etenkin maahanmuuttajaperheiden lasten on katsottu hyötyvän varhaiskasvatuksesta erityisesti kielen oppimisen kannalta. Myös eduskunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että muun muassa maahanmuuttajataustaisten heikossa sosioekonomisessa asemassa olevien perheiden lasten kannalta varhaiskasvatukseen osallistuminen olisi tärkeää.¹⁵

Laadukkaalla varhaiskasvatuksella voidaan vaikuttaa lapsen kognitiivisiin, sosiaalisiin ja sosio-emotionaalisiin taitoihin sekä kielenkehitykseen. Varhaiskasvatus hyödyttää pidemmällä aikavälillä erityisesti heikommista sosioekonomisista taustoista tulevia lapsia. Alle kolmevuotiaat lapset ovat kehityspsykologisesti tärkeässä ikävaiheessa: tällöin kehittyvät erityisesti muun muassa kielelliset taidot, perusturvallisuus ja oppimisen edellytykset. Pienen lapsen kehityksessä eri osa-alueet liittyvät osin toisiinsa. Kehitys on kokonaisvaltaista ja nopeaa. Esimerkiksi kyky inhibitioon, jolla tarkoitetaan käyttäytymisen ja reaktioiden säätelyä, liittyy olennaisesti lapsen kognitiiviseen kehitykseen, ja sen kehittyminen on voimakasta pienillä lapsilla. Itsesäätelyn kehittymistä ohjaa myös lapsen kielellinen kehitys, jonka merkitys vahvistuu puheen kehityksen myötä. Varhaiskasvatuksessa on mahdollisuus myös tunnistaa lapsen tuen tarpeita ja tukea pienten lasten kasvua ja kehitystä huomioimalla kunkin lapsen yksilölliset tarpeet. Esimerkiksi kielenkehityksen tai sosio-emotionaaliset vaikeudet voidaan tunnistaa jo lapsen toisen ikävuoden lopulla.

Varhaiskasvatuksen rooli lapsen kaksikielisyyden ja kulttuuri-identiteetin kehittymiselle sekä kotoutumisen tukemiselle on merkittävä. Laadukas varhaiskasvatus tukee myös lapsen myöhempää koulunkäyntiä. Pienten lasten liittyminen suomalaiseen yhteiskuntaan tapahtuu luontevasti osana varhaiskasvatusta, jonka yhtenä tavoitteena on lisätä lasten toimijuutta ja osallisuutta. Myös kielellisten taitojen kehittyminen ja vuorovaikutussuhteet tukevat yhteiskuntaan kiinnittymisessä. Varhaiskasvatus tukee myös lapsen perheen kotoutumista muodostaessaan paikan sosiaalisille suhteille, mahdollisuuksille päästä osaksi sosiaalisia verkostoja sekä toimimalla tarvittaessa linkkeinä muihin lapsi- ja perhepalveluihin.

Opetushallinnon tilastopalvelun mukaan vuonna 2023 varhaiskasvatukseen osallistui yhteensä 233 832 lasta. Näistä 202 764 lapsella äidinkielenä oli suomi, ruotsi tai saame. Muu kuin kotimainen kieli oli äidinkielenä 31 074 lapsella. Alle kolmevuotiaista kotimaisia kieliä äidinkielenään puhuvista lapsista hiukan suurempi osa osallistuu varhaiskasvatukseen kuin muita kieliä äidinkielenään puhuvia lapsia. Yksivuotiaista kotimaisia kieliä äidinkielenään puhuvista varhaiskasvatukseen osallistuu noin 45 prosenttia ja kaksivuotiaista 78 prosenttia, kun taas muita kieliä äidinkielenään puhuvista yksivuotiaista varhaiskasvatukseen osallistuu 36 prosenttia ja kaksivuotiaista 70 prosenttia.

¹⁵ SiVL 19/2021 vp s. 4.

2.6 Kotoutumista edistävät palvelut, työllisyyspalvelut ja toimeentulo palveluihin osallistumisen aikana

2.6.1 Kotoutumispalvelut

Kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (681/2023, jäljempänä *kotoutumislaki*) säädetään kohderyhmistä, joille kunnan on laadittava osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja sen pohjalta kotoutumissuunnitelma, jos sille on tarvetta. Kotoutuja-asiakkaalla tarkoitetaan maahanmuuttajaa, jolla on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma. Kotoutumissuunnitelman perusteella kotoutuja-asiakas osallistuu esimerkiksi suomen tai ruotsin kielen opintoihin (kuten kotoutumiskoulutus), yhteiskuntatietoutta lisääviin palveluihin (kuten monikielinen yhteiskuntaorientaatio) sekä muihin kotoutuja-asiakkaan kotoutumista ja työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin. Nämä palvelut muodostavat kunnan kotoutumishojelman.

Vuoden 2025 alusta voimaan tullessa kotoutumislaisia näitä kohderyhmiä laajennettiin verrattuna edeltäneeseen, kumotun lain aikaiseen sääntelyyn. Kotoutumislain mukaan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi on laadittava maahanmuuttajalle, jolla on kulunut enintään kolme vuotta ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä, jos hän on työtön työnhakija, pakolaistaustainen, alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tullut lapsi tai nuori taikka ihmiskaupan uhri, tai mikäli hän saa lasten kotihoidon tukea tai muuten kuin tilapäisesti toimeentulotukea. Lisäksi arviointi on laadittava edellä mainitun aikarajan sisällä maahantulosta maahanmuuttajalle, joka pyytää arviointia ja arvioidaan sitä tarvitsevan. Kansaneläkelaitoksella on 1.1.2025 lukien ollut velvollisuus luovuttaa tieto kohderyhmään kuuluvista kotihoidon tukea saavista maahanmuuttajista kunnalle, jotta kunta tavoittaisi kotihoidon tukea saavat henkilöt edellä mainittuun arviointiin ja kotoutumista edistäviin palveluihin. Myös muiden kohderyhmien tavoittamiseksi säädettiin uusia tiedonsaantioikeuksia esimerkiksi Maahanmuuttovirastolta kunnalle.

Kun maahanmuuttaja on työnhakijana, vastaa osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sekä kotoutumissuunnitelman laadinnasta sekä edellä mainitun kotoutumishojelman mukaisten palveluiden järjestämisestä kunnan työvoimaviranomainen. Suurin osa kotoutumispalveluiden asiakkaista on työnhakijoita.¹⁶ Tällöin kotoutumissuunnitelma on työllistymissuunnitelman korvaava suunnitelma. Työnhakijana olevan kotoutuja-asiakkaan palveluista, oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään kotoutumislain lisäksi työvoimapolitiikan järjestämisestä annetussa laissa (380/2023). Heitä koskee esimerkiksi mainitussa laissa säädetty työnhakuvelvollisuus ja he voivat olla oikeutettuja työttömyysetuuksiin. Työvoimapolitiikasta johtuva menettely, kuten kotoutumissuunnitelman noudattamatta jättäminen, voi johtaa etuuden menetykseen.

Kotoutumissuunnitelman kesto on yksilöllinen. Ensimmäinen kotoutumissuunnitelma voidaan laatia enintään vuoden ajaksi ja yhteensä kotoutumissuunnitelman enimmäiskesto on enintään kaksi vuotta. Lisäksi eräiden laissa säädettyjen pidennysperusteiden vuoksi kotoutumissuunnitelman kesto voidaan pidentää. Esimerkiksi vanhempainvapaan taikka sairauden tai vamman ajalta tilapäisesti keskeytyneen kotoutumissuunnitelman kesto voidaan pidentää syyn kesto vastaavan ajan verran. Lisäksi kotoutumissuunnitelman enimmäiskesto

¹⁶ Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 208/2022 vp) arvioitiin, että kotoutuja-asiakkaista noin 8000 olisi työnhakijoita ja noin 2000 työvoiman ulkopuolella olevia.

voidaan pidentää enintään kahdella vuodella, jos se on perusteltua kotoutuja-asiakkaan vähäisen koulutustaustan tai monialaisten palveluiden tarpeen vuoksi ja jos tarvitaan erityisiä toimenpiteitä, joilla tuetaan kotoutuja-asiakkaan kotoutumista ja työllistymistä. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidon tai aikuisten perusopetuksen tarvetta. Vuoden 2025 alusta voimaan tulleeseen kotoutumislakiin säädettiin uusi pidennysperuste, jonka mukaan kotoutumissuunnitelman kesto voidaan pidentää, mikäli kahden vuoden enimmäiskesto on kulunut maahanmuuttajan saadessa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa tarkoitettua lapsen kotihoidon tukea ja osallistuessa osa-aikaisesti kotoutumissuunnitelmaan. Pidennysperusteen tavoitteena on kannustaa maahanmuuttajavanhempia, erityisesti äitejä, osallistumaan edes osa-aikaisesti kotoutumista edistäviin palveluihin maahanmuuton alkuvaiheessa. Kuntien on järjestettävä kyseiselle kohderyhmälle soveltuvia palveluita, esimerkiksi suomen tai ruotsin kielen opintoja osa-aikaisesti yhdistettynä lastenhoitoon.

Keskeisiä palveluita kotoutumissuunnitelmassa ovat monikielinen yhteiskuntaorientaatio sekä kotoutumiskoulutus. Yhteiskuntaorientaatio sisältää tietoa Suomessa asumisesta, elämisestä ja työskentelemisestä, suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Se järjestetään mahdollisuuksien mukaan kotoutuja-asiakkaiden äidinkiellillä tai muutoin hyvin osaamalla kielillä. Kotoutumiskoulutuksena järjestetään suomen tai ruotsin kielen opetusta, sekä ammatillisten tai muiden työelämässä tarvittavien valmiuksien opetusta, uraohjausta tai ammatillista suunnittelua ja ohjausta jatko-opintoihin, työllistymistä edistäviin palveluihin tai työmarkkinoille, ja muuta opetusta, joka edistää yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja arjen kansalaistaitoihin liittyviä valmiuksia. Kotoutumiskoulutuksen kielellisenä tavoitteena on, että kotoutuja-asiakas saavuttaa suomen tai ruotsin kielessä toimivan peruskielitaidon ja sen päätteeksi järjestetään suomen tai ruotsin kielitaidon päättöttestaus. Kotoutumiskoulutus sisältää myös työssäoppimisjakson. Kotoutuja-asiakas voi tarvita myös luku- ja kirjoitustaidon opetusta tai aikuisten perusopetusta, mikäli hänellä on matala koulutustausta.

Edellä mainittujen palveluiden lisäksi työnhakijana olevan kotoutuja-asiakkaan omaehtoisia opintoja voidaan tukea työttömyysetuudella, mikäli kotoutumislain 28–30 §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät. Omaehtoinen opiskelu on koulutusta, johon maahanmuuttaja hakeutuu itse tai johon kunnan työvoimaviranomainen hänet ohjaa. Se voi olla esimerkiksi vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämää koulutusta, aikuisten perusopetusta, ammatillista koulutusta tai lukiossa tapahtuvaa opiskelua, mutta myös kolmannen sektorin toimesta järjestettävää koulutusta. Opintojen tulee koostua suomen tai ruotsin kielen opiskelusta taikka tapahtua pääasiassa suomen tai ruotsin kielellä.

Oikeus kotoutumissuunnitelman ajalta maksettavaan työttömyysetuuteen määräytyy yleistukilain (48/2026) ja työttömyysturvalain (1290/2002) mukaisesti ja oikeus toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997, jäljempänä *toimeentulotukilaki*) mukaisesti.

2.6.2 Työttömyysetuudet

Työttömän työnhakijan perustoimeentulo työttömyyden aikana turvataan 1.5.2026 alkaen yleistukilaissa tarkoitettulla yleistuella ja työttömyysturvalain mukaisesti ansiopäivärahalla. Oikeus työttömyysetuuksiin on Suomessa asuvalla työttömällä työnhakijalla.

Ratkaistaessa henkilön oikeutta työttömyysetuuteen henkilöä pidetään Suomessa asuvana, jos hän asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (16/2019) 5, 6 tai 10 §:n mukaisesti asuu Suomessa. Mainitun lain mukaan Suomessa vakinaisesti asuvana pidetään henkilöä, jolla on Suomessa varsinainen asunto ja koti, ja joka jatkuvasti pääasiallisesti

oleskelee täällä. Henkilöä pidetään edelleen Suomessa asuvana, jos hän asuu vakinaisesti Suomessa, mutta oleskelee tilapäisesti ulkomailla enintään kuuden kuukauden ajan. Muissa kuin työskentelytilanteissa Suomeen muuttavan henkilön oikeus asumisperusteisiin sosiaaliturvaetuksiin ratkaistaan arvioimalla hänen asumistaan olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen.

EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta Suomeen muuttavan muun henkilön kuin työntekijän tai yrittäjän asumista Suomessa arvioidaan ensisijaisesti sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 ja kyseisen asetuksen täytäntöönpanomenettelystä annetun asetuksessa (EY) N:o 987/2009 mukaisesti. Muusta kuin EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta Suomeen muuttavan henkilön Suomessa asumista arvioidaan ottaen huomioon se, mitä kotikuntalain 4 §:ssä säädetään ulkomailta tulleen henkilön kotikunnan ja asuinpaikan määräytymisestä.

2.6.3 Ansiopäiväraha

Ansiopäivärahaa maksetaan vakiintuneesti työmarkkinoilla olleelle ja palkkatyöstä, yritystoiminnasta tai siihen rinnastettavasta omasta työstä toimeentulon saaneelle työnhakijalle.

Ansiopäivärahaan voi olla oikeus työttömällä työnhakijalla, joka on täyttänyt työssäoloehdon. Ansiopäivärahaan on oikeus palkansaajakassan jäsenellä, joka on ollut vakuutettuna vähintään 12 edellistä kuukautta ja joka kalenterikuukausina, joina on ollut vakuutettuna, on täyttänyt työssäoloehdon. Ansiopäivärahaan on oikeus myös yrittäjäkassan jäsenellä, joka on ollut vakuutettuna vähintään 15 edellistä kuukautta ja joka vakuutettuna ollessaan on täyttänyt yrittäjän työssäoloehdon.

Ansiopäivärahaa maksetaan yhteensä enintään 300 työttömyyspäivältä henkilölle, joka on ollut työssä yhteensä enintään kolme vuotta ja 400 työttömyyspäivältä henkilölle, joka on ollut työssä yhteensä yli kolme vuotta. Jos henkilön työssäoloehto on täyttynyt hänen täytettyään 58 vuotta ja hänellä on työssäoloehdon täytyessä työssäoloaikaa vähintään viisi vuotta viimeisen 20 vuoden aikana, ansiopäivärahaa maksetaan yhteensä enintään 500 työttömyyspäivältä.

Ansiopäiväraha muodostuu 37,21 euron suuruisesta perusosasta vuoden 2026 tasossa¹⁷ ja ansio-osasta. Mikäli henkilö työskentelee satunnaisesti tai osa-aikaisesti työttömyyden aikana, työn perusteella saatu ansiotulo otetaan sovitellun ansiopäivärahan määrässä huomioon.

2.6.4 Yleistuki

Yleistukea maksetaan tuen tarpeessa olevalle henkilölle, jolla ei ole oikeutta ansiopäivärahaan tai jonka oikeus ansiopäivärahaan on päättynyt ansiopäivärahan enimmäisajan täyttymisen vuoksi. Yleistukea ei makseta henkilölle, jolla on oikeus ansiotyöhön tilapäisen oleskeluluvan perusteella, ellei hän ole täyttänyt työssäoloehto. Yleistuen maksaa Kansaneläkelaitos.

Yleistuki ei perustu työskentelyyn, vaan se on työttömän vähimmäistoimeentulon turvaamiseksi sosiaalisin perustein suoritettava syyperusteinen tuki, joka on kestoiltaan rajoittamaton. Jos

¹⁷ Laki (1296/2023) eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024 ja 2027. Indeksitarkistusta ei tehdä vuosina 2024-2027 työmarkkinatukeen ja peruspäivärahaan eikä ansiopäivärahan perusosaan.

henkilöllä ei ole peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta, yleistukea voi saada enimmillään 21 viikon odotusajan jälkeen.

Täysimääräinen yleistuki on ansiopäivärahan perusosan suuruinen. Yleistuen määrä on 37,21 euroa päivässä ja noin 800 euroa kuukaudessa vuoden 2026 tasossa¹⁸. Yleistuen tarveharkinnassa otetaan lähtökohtaisesti huomioon yleistuen saajan omat tulot kokonaisuudessaan. Tarveharkinnassa on tuloaraja 311 euroa (brutto), jonka ylittävästä tulosta 50 prosenttia vähentää yleistukea. Työn perusteella saatu ansiotulo otetaan kuitenkin sovitellun yleistuen määrässä huomioon. Tarveharkintaa ei sovelleta työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen ajalta.

Yleistuen rahoitusvastuu jakautuu valtion ja kuntien välille, ja lisäksi yleistukea rahoitetaan työttömyyskassoihin kuulumattomien palkansaajien työttömyysvakuutusmaksun tuotolla 400 yleistuen maksupäivältä, jos yleistuen saaja on täyttänyt työttömyysturvalain työssäoloehdon. Ensimmäisen 100 työttömyysetuuden maksupäivän ajalta yleistuki rahoitetaan valtion varoista ja työssäoloehdon täyttäneiden osalta työttömyysvakuutusmaksun tuotolla. Tämän jälkeen valtion varoista ja työttömyysvakuutusmaksun tuotolla rahoitetaan yleistuen ja yleistuen saajan kotikunnan rahoitusosuuden välinen erotus. Yleistuen saajan kotikunnan rahoitusosuus nousee työttömyysetuuden maksujakson pidentyessä. Kunnan rahoitusvastuu alkaa henkilön saatua työttömyysetuutta 100 päivältä, jolloin kunnan rahoitusvastuu on 10 prosenttia. 200 päivän jälkeen kunnan rahoitusvastuu nousee 20 prosenttiin, 300 päivän jälkeen 30 prosenttiin, 400 päivän jälkeen 40 prosenttiin ja 700 päivän jälkeen kunnan rahoitusosuus saavuttaa ylärajan eli 50 prosenttia. Työttömyysetuuspäiviä laskettaessa otetaan huomioon päivät, joilta tuen saaja on saanut yleistukea tai sitä edeltävää ansiopäivärahaa.

Kotoutumislain soveltamisalaan kuuluville henkilöille maksettu yleistuki rahoitetaan valtion varoista ensimmäisestä kotikuntamerkinnästä lukien joko yhden tai kolmen vuoden ajalta henkilöryhmän mukaan, jos yleistuen saaja ei ole täyttänyt työttömyysturvalain työssäoloehtoita eikä hänen yleistukeaan siksi rahoiteta työttömyysvakuutusmaksun tuotolla. Kyseiseen ryhmään kuuluvia henkilöitä ovat sellaiset, joilla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa Suomessa, oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti ulkomaalaislain mukaisesti, Pohjoismaan kansalaiseen, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity siten kuin Pohjoismaiden välillä väestön rekisteröinnistä on sovittu. Kolmen vuoden ajalta ensimmäisestä kotikuntamerkinnästä lukien valtio rahoittaa yleistuen esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavien ja heidän perheenjäsentensä osalta. Muiden kuin edellä mainittujen, mutta kotoutumisen edistämiseksi annetun lain soveltamisalaan kuuluvien osalta valtio rahoittaa yleistuen yhden vuoden ajalta ensimmäisestä kotikuntamerkinnästä. Valtion täysimääräisen rahoitusvastuun ajalta henkilöille maksettua työttömyysetuutta ei myöskään lasketa mukaan yleistuen maksupäiviin.

2.6.5 Työttömyysturvaseuraamukset

Työttömyysetuuden saajan yleisenä velvollisuutena on hakea aktiivisesti työtä ja koulutusta. Lisäksi hänen tulee osallistua työnhakijan palveluprosessiin ja toteuttaa yhdessä työvoimaviranomaisen kanssa laadittua työllistymissuunnitelmaa tai sitä korvaavaa suunnitelmaa (kotoutumissuunnitelmaa, aktivointisuunnitelmaa tai monialaista työllistymissuunnitelmaa) sekä tarvittaessa hakeutua ja osallistua työllistymistään edistäviin palveluihin ja toimiin. Työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan

¹⁸ Sama kuin ed.

sisällytetään lähtökohtaisesti velvollisuus hakea tiettyä määrää työmahdollisuuksia suunnitelmassa mainitun määräajan kuluessa.

Jos työnhakija laiminlyö toimia velvolluuksiensa mukaisesti, hänen työnhakunsa voimassaolo voidaan työvoimapolveluiden järjestämisestä annetun lain perusteella tietyissä tilanteissa päättää työvoimaviranomaisen toimesta tai työnhakijalle voidaan työttömyysturvalain perusteella asettaa korvauksettomia määräaikoja eli niin sanottuja karensseja tai työssäolovelvoitteita. Korvaukseton määräaika tarkoittaa työttömyysturvaoikeuden menettämistä määräaikaisesti ja työssäolovelvoite etuus oikeuden menettämistä toistaiseksi.

Työttömyysturvalain mukaan työnhakija menettää oikeutensa työttömyysetuuteen ensimmäisestä työnhakuun ja työvoimapolveluihin liittyvästä laiminlyönnistä. Korvaukseton määräaika on näissä tilanteissa kestoltaan seitsemän kalenteripäivää. Jos työnhakija jatkaa menettelyään, toisesta työnhakuun ja työvoimapolveluihin liittyvästä laiminlyönnistä vuoden kuluessa asetetaan kuuden kalenteriviikon työssäolovelvoite. Työssäolovelvoite täyttyy ja oikeus työttömyysetuuteen palautuu esimerkiksi silloin, kun henkilö on ollut ansiopäivärahan työssäoloehtoon luettavassa työssä vähintään kuusi viikkoa, taikka opiskellut päätoimisesti tai osallistunut vastaavan ajan tiettyihin työllistymistä edistäviin palveluihin.

Työvoimapolveluiden tavoitteena on tukea työtöntä löytämään kokoaikaista työtä. Myös työttömyysturvajärjestelmällä etuuden saamiseen liittyvine ehtoineen on sama tavoite. Esimerkiksi lasten ja muiden läheisten hoitamisen aikainen toimeentulo on tarvittaessa tarkoitus turvata muilla tukimuodoilla. Työttömyysturvalaissa on kuitenkin säädetty, että henkilöllä on pätevä syy kieltäytyä työstä eikä kieltäytyminen johda etuus oikeuden menettämiseen, jos hänelle ei varata kohtuullista aikaa lastenhoidon tai muun hänestä riippuvaisen läheisen hoidon järjestämiseen sekä kulkuvaikeuksien ja muiden vastaavien rajoitusten poistamiseen.

Työttömyysturvalain edellä tarkoitettujen muun muassa lastenhoidon järjestämiseen liittyvät säännökset koskevat varmasta työpaikasta kieltäytymistä ja työvoimaviranomaisen työnhakijan haettavaksi osoittaman työpaikan hakematta jättämistä. Työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan sisällytettävän työnhakuvelvollisuuden osalta tilanne on toisenlainen, koska työnhakija valitsee itse työpaikat, joita hän haluaa hakea. Tällöin työnhakijalla on mahdollisuus ottaa huomioon erilaisia elämäntilanteeseensa liittyviä seikkoja.

2.6.6 Toimeentulotuki

Toimeentulotuki on perustuslain (731/1999) 19 §:n 1 momentin mukainen etuus, joka turvaa jokaisen oikeutta ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Kyseessä on viimesijainen tukimuoto, jossa avun saamisen edellytykset selvitetään yksilökohtaisella tarveharkinnalla. Kyseessä on perhekohtainen tukimuoto, joka on tarkoitettu tilanteisiin, joissa henkilö tai perhe ei jostain syystä selviä sen hetkellisistä välttämättömistä menoistaan. Tästä syystä tuki myönnetään lyhyelle ajalle, eli pääsäännön mukaan vain kuukaudeksi kerrallaan.

Viimesijaisen toimeentulotuen tehtävä suhteessa muuhun toimeentuloturvaan on toimia muun järjestelmän ja erityistilanteiden tilapäisenä täydentäjänä. Toimeentulotukea voidaan myöntää kiireellisiin tuen tarpeisiin, elämän muutosvaiheisiin tai yllättäviin poikkeuksellisiin menoihin. Joissain tilanteissa toimeentulotuen tarve voi jatkua pidempään monimutkaisen henkilökohtaisen tilanteen johdosta, kun muut etuudet eivät tarjoa riittävää turvaa.

Toimeentulotuki koostuu Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemasta perustoimeentulotuesta sekä hyvinvointialueen sosiaalihuollon vastuulle kuuluvasta täydentävästä ja ehkäisevästä

toimeentulotuesta. Perustoimeentulotuen rahoituksesta vastaavat valtio ja kunnat puoliksi. Vuoden 2027 alusta lukien kunnat alkavat kuitenkin vastata kokonaan perustoimeentulotuen kustannuksista sellaisten perustoimeentulotuen saajien osalta, jotka ovat 18–24-vuotiaita ja joiden perheessä ei ole muun ikäisiä henkilöitä. Hyvinvointialueiden vastuulla olevien tuen osien rahoitus tapahtuu hyvinvointialueiden yleiskatteellisen rahoituksen kautta.

Toimeentulotukilain mukaan jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan sekä, siinä laajuudessa kuin avioliittolaissa, lapsen elatuksesta annetussa laissa ja muussa laissa säädetään, puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja ottolastensa elatuksesta. Toimeentulotukilain mukaista toimeentulotuen hakijan velvollisuutta hakea ensisijaisia etuuksia ja ilmoittautua kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi on vahvistettu 1.2.2026 voimaantulleella lain muutoksella.

Toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa toimeentulotukilaissa mainituista syistä. Alentamisen kesto ja suuruus riippuu alentamisen taustalla olevasta perusteesta.

Perusosaa alennetaan 1.2.2026 voimaantulleiden säännösten mukaan 50 prosentilla, jos 18-vuotta täyttänyt henkilö ei Kansaneläkelaitoksen kehotuksesta huolimatta hae yhden kuukauden määräajassa sellaista ensisijaista etuutta, johon hänellä elämäntilanteensa ja olosuhteet huomioiden todennäköisesti on oikeus. Perusosaa alennetaan 50 prosentilla myös silloin, jos henkilö, jolla on toimeentulotukilain perusteella velvollisuus ilmoittautua kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi, ei ilmoittautumista tee Kansaneläkelaitoksen kehotuksesta huolimatta yhden kuukauden määräajassa. Näissä tilanteissa perusosan alentaminen voi jatkua niin kauan, kunnes henkilö Kansaneläkelaitoksen kehotuksen mukaisesti hakee ensisijaista etuutta tai ilmoittautuu työnhakijaksi työvoimaviranomaiseen. Toimeentulotukea hakevien kotoutujasiakkaiden velvollisuus ilmoittautua työnhakijaksi määräytyy toimeentulotukilain 2 a §:n perusteella samoin edellytyksin, kuin muidenkin toimeentulotuen hakijoiden kohdalla.

Perusosaa alennetaan 1.2.2026 voimaantulleiden säännösten mukaan 20 prosentilla, jos henkilö on menetellyt työvoimapoliittisesti moitittavasti siten, että hän ei ole työttömyysturvalain 2 luvun 13 tai 14 §:n tai 2 a luvun perusteella oikeutettu työttömyysetuuteen määräajaisesti tai toistaiseksi, tai jos kotoutumislaisla tarkoitetu maahanmuuttaja, jolla ei ole toimeentulotukilain perusteella velvollisuutta ilmoittautua työnhakijaksi työvoimaviranomaiseen, on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt kotoutumissuunnitelman laatimisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovittuihin, työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin taikka jos hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei kotoutumissuunnitelmaa ole voitu laatia. Näissä tilanteissa, jos perusosan suuruutta on jo alennettu yhden kuukauden ajan 20 prosenttia ja perusosan alentamisen edellytykset jatkuvat seuraavallekin kuukaudelle, perusosan alentamista jatketaan 40 prosentilla alennettuna niin kauan kuin perusosan alentamisen edellytykset täyttyvät.

Työvoimapoliittisesti moitittavasta menettelystä johtuvissa tilanteissa, joissa etuudensaajan työttömyysetuus on katkaistu määräajaksi, perusosan alentamisen kesto riippuu työttömyysturvan katkeamisen kestosta siten, että työttömyysturvan 7–30 päivän katkos aiheuttaa toimeentulotuessa kuukauden mittaisen alentamisen. Työttömyysturvan 45 päivän katkos aiheuttaa perusosan kahden kuukauden alentamisen. Työttömyysturvan toistaiseksi voimassa olemaan asetettu katkos aiheuttaa lähtökohtaisesti perusosan kuuden kuukauden alentamisen. Alentaminen kestää tällöin vähemmän aikaa, kuitenkin vähintään kaksi kuukautta, jos henkilön työttömyysetuusosoikeus palautuu tai häntä ei ole enää pidettävä työttömänä.

Maahanmuuttajan, jolla ei ole toimeentulotuki lain 2 a §:n perusteella velvollisuutta ilmoittautua työnhakijaksi työvoimaviranomaiseen, kotoutumissuunnitelmaan liittyvistä laiminlyönneistä

johtuvissa perusosan alentamisen tilanteissa alentaminen voi olla kestoaltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien.

Kaikissa edellä mainituissa perusosan alentamisen tilanteissa perusosan alentaminen voidaan tehdä kuitenkin vain, jos alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Perusosan alentaminen perustuu aina yksilölliseen harkintaan.

Kansaneläkelaitos toimittaa kotoutumislain 84 §:n 3 momentin mukaisesti tiedon kuntaan toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti saavista maahanmuuttajista kotoutumislain 14 §:ssä tarkoitetun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin toteuttamiseksi. Tämä tarkoittaa tietoja, jotka ovat kunnalle välttämättömiä maahanmuuttajien tavoittamiseksi, kuten yksilöinti- ja yhteystietoja. Käytännössä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin ohjautuu myös maahan muuttaneita, jotka saavat muuten kuin tilapäisesti toimeentulotukea ja heille laaditaan tarvittaessa myös kotoutumissuunnitelma siten kuin kotoutumislain 16 §:ssä säädetään.

2.6.7 Asumistuki

Yleisestä asumistuesta annetussa laissa (938/2014) säädetään ruokakunnan oikeudesta asumistukeen. Asumistuki myönnetään ruokakunnalle yhteisesti, ja siihen vaikuttavat koko ruokakunnan yhteenlasketut tulot ja omaisuus.

Asumistuen suuruus määräytyy ruokakuntaan kuuluvien henkilöiden lukumäärän, asumistuessa huomioitavien asumismenojen sekä ruokakunnan jäsenten tulojen ja omaisuuden perusteella. Asumistukea laskettaessa kuukausitulona otetaan huomioon ruokakunnan jäsenen jatkuvat tai vuosittain toistuvasti saamat bruttotulot. Tuloina ei oteta huomioon laissa säädettyjä etuoikeutettuja tuloja eikä perintöä, lahjaa, satunnaista myyntivoittoa tai niihin verrattavia satunnaisia tuloja eikä lasten tuloja. Asumistukea laskettaessa tulona huomioidaan esimerkiksi ruokakunnan jäsenen työttömyysetuus ja lasten kotihoidon tuki.

2.6.8 Valmisteilla oleva kotoutumistuki

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan toimeentulotuki ja työmarkkinatuki korvataan maahanmuuttajien osalta kotoutumistuella, johon sisällytetään kannustin ja velvoite kotoutumiseen. Hallitusohjelmaan sisältyy myös kirjaus työmarkkinatuen tason laskemisesta perustoimeentulotuen perusosan tasolle. Hallitusohjelman mukaisesti riittävä ja todennettu kotimaisen kielen osaaminen nostaa työmarkkinatuen nykyiselle tasolle.

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle yleistukilain, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä yleisistä kielitutkinnoista annetun lain muuttamisesta oli lausunnoilla 5.1.2026-16.2.2026. Lausuntopyyntö liitteineen on saatavilla osoitteessa <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM074:00/2024>.

Kotoutumistukea koskevassa esitysluonnoksessa ehdotetaan, että työttömyyden perusteella maksettava yleistuki maksettaisiin kotoutumistukena sellaiselle työttömälle työnhakijalle, joka ei täytä työttömyysturvalain mukaista työssäoloehdotusta ja joka on asunut Suomessa alle kolme vuotta edeltäneen kymmenen vuoden aikana. Vaatimusta työssäoloehdotuksen täyttämistä tai kolmen vuoden asumisesta Suomessa ei sovellettaisi, jos henkilön äidinkieli on suomi, ruotsi tai saame, tai jos henkilö on osoittanut kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaisen suomen tai ruotsin kielen tavoitetasoa vastaavan kielitaidon vähintään kahdella kielen osa-

alueella. Kotoutumistukena maksettava yleistuki olisi vuoden 2026 tasossa 33,64 euroa päivässä.

Kuten jaksossa 2.6.4 on kuvattu, 1.5.2026 voimaantulevan yleistukilain mukaan yleistukea ei makseta henkilölle, jolla on oikeus ansiotyöhön tilapäisen oleskeluluvan perusteella, ellei hän ole täyttänyt työttömyysturvalain mukaista työssäoloehdotusta. Kotoutumistuen säätämisen yhteydessä yleistukilakia muutettaisiin siten, että tilapäisen suojelun perusteella myönnettyllä oleskeluluvalla maassa oleva työtön työnhakija voisi olla oikeutettu yleistukeen tai kotoutumistukena maksettavaan yleistukeen, vaikka hän ei olisi täyttänyt työssäoloehdotusta.

3 Tavoitteet

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.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että kotihoidon tuen maksamiseksi edellytettäisiin, että tuen saaja on asunut Suomessa vähintään kolmen vuoden ajan.

Asumisaikaa laskettaessa otettaisiin huomioon aika, jonka tuen saaja on asunut Suomessa 16 vuotta täytettyään. Tällä rajauksella tavoitellaan sitä, että ehdotuksen vaikutukset ulottuvat myös paluumuuttajaan, joka on ennen kotihoidon tuen hakemista asunut Suomessa ainoastaan melko pienenä lapsena. Asumisaikavaatimuksen täyttymistä ei kuitenkaan edellytettäisi alle 19-vuotiailta henkilöiltä, sillä kyseisten henkilöiden ei olisi tosiasiaassa mahdollista sitä täyttää. Asumisaikavaatimuksen täyttymistä ei edellytettäisi myöskään silloin, kun lapsella ei nuoren ikänsä takia olisi vielä oikeutta varhaiskasvatukseen.

Esityksessä ei ehdoteta kansalaisuuteen perustuvaa sääntelyä, ja edellytys kolmen vuoden asumisaikaa täyttymisestä 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 erityisesti kolmannesta maasta Suomeen muuttaviin henkilöihin.

Nykyisin kotihoidon tuen myöntämisen edellytyksenä ei ole, että tuen saaja itse pääasiallisesti hoitaa lasta. Tällöin olisi mahdollista, että kotihoidon tuki myönnettäisiin huoltajalle, joka täyttäisi ehdotetun asumisaikavaatimuksen, mutta lasta pääasiallisesti hoitaisi kotona joku muu henkilö, esimerkiksi puoliso, joka on asunut Suomessa alle kolme vuotta. Tämä ei olisi tarkoituksenmukaista ehdotuksen tavoitteiden kannalta, joten lisäksi ehdotetaan, että kotihoidontukea maksettaisiin lasta pääasiallisesti hoitavalle vanhemmalle tai muulle huoltajalle. Näin ollen kotihoidon tukea ei maksettaisi, jos kotihoidon tukea hakeva henkilö ei itse hoitaisi lasta pääasiallisesti, vaan pääasiallisesta hoidosta vastaisi muu henkilö, esimerkiksi perheen toinen vanhempi tai perheen ulkopuolinen hoitaja kuten isovanhempi.

Lapsen pääasiallisen hoidon järjestäminen perheen ulkopuolisen hoitajan toimesta olisi tukilain mukaisten edellytysten täytyessä edelleen mahdollista yksityisen hoidon tuella. Yksityisen hoidon tuki maksetaan hoidon tuottajalle, jolloin korvaus lapsen hoidosta kohdistuisi näissä tilanteissa nykyistä paremmin oikealle taholle.

Lisäksi tukilain hoidon tuottajaa koskevaa määritelmää ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatustalain tehtävien muutosten johdosta. Tältä osin kyse olisi teknisestä muutoksesta.

Hallitusohjelman mukaisesti esitetään, että valtio korvaa esitetystä muutoksesta kunnille syntyvät varhaiskasvatuksen lisäkustannukset kuntien valtionosuuksina.

Muutosten ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2027. Jos oikeus kotihoidon tukeen alkaisi ennen ehdotetun lain voimaantuloa, ehdotettavien siirtymäsäännösten mukaan tukikauteen sovellettaisiin kuitenkin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, eli lain voimaantullessa maksussa oleviin tukiin muutoksilla ei olisi vaikutusta. Ehdotettu kolmen vuoden asumisaikavaatimus koskisi lainmuutoksen voimaantullessa tai sen jälkeen maahan muuttaneita henkilöitä.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Yleistä vaikutusarvioista

Ehdotettua asumisaikavaatimusta sovellettaisiin aikaisintaan lain voimaantullessa Suomeen muuttaviin henkilöihin, joten esityksen vaikutukset riippuvat siitä, miten maahanmuutto Suomeen tulevina vuosina kehittyy ja millaisia henkilöitä Suomeen muuttaa. Lisäksi ehdotuksella saavutettavat vaikutukset riippuvat pitkälti siitä, kuinka hyvin tavoitellut käyttäytymisvaikutukset toteutuvat. Vanhempi, jolla ei muutoksen johdosta olisi oikeutta kotihoidon tukeen, voisi nimittäin valita hoitaa lasta kotona ilman mitään tukea. Näin ollen ehdotuksen vaikutusten arviointiin liittyy merkittäviä epävarmuuksia.

Tavoiteltujen käyttäytymisvaikutusten toteutumisen ennustaminen on haastavaa, sillä perheiden lasten hoitamista koskevaan valintaan vaikuttavat moninaiset kulttuuriset, sosiaaliset ja taloudelliset tekijät.¹⁹ Ehdotetun kaltaisen muutoksen käyttäytymisvaikutuksista on saatavilla tietoa lähinnä Norjassa vuonna 2017 tehtyä lain muutosta koskevasta tutkimuksesta. Lainmuutosta on kuvattu tässä esityksessä tarkemmin kohdassa 5.2.2. Tutkimustiedon valossa kotihoidon tuen saamiseksi asetettu viiden vuoden asumisaikavaatimus ei Norjassa tuottanut merkittäviä työllisyys- tai käyttäytymisvaikutuksia lyhyellä aikavälillä.²⁰ Yksinomaan kyseisen tutkimuksen perusteella ei voida tehdä kovin pitkälle meneviä arvioita ehdotetun muutoksen käyttäytymisvaikutuksista. Norjassa kotihoidon tukea maksettiin vain 13–23 kuukautta vanhan lapsen kotona hoitamisesta. Kansallisten järjestelmien eroavaisuudet huomioiden voidaan olettaa, että ehdotetuilla muutoksilla voisi olla tavoiteltuja käyttäytymisvaikutuksia Suomessa jonkin verran enemmän kuin Norjassa on havaittu.

¹⁹ Ks. esim. Alho Rolle & Eronen Eija (2025): Suomen somaliäitien kokemukset arjesta ja työmarkkinoille kiinnittymisestä. E2 Tutkimus.

²⁰ Dommermuth, Lars; Rogne, Adrian Farner; Syse, Astri (2022): The cash-for-care reform and immigrant fertility: Fewer babies of poorer families?, Discussion Papers, No. 993, Statistics Norway, Research Department, Oslo

Kotihoidon tukea koskevassa tutkimuksessa on näyttöä siitä, että kotihoidon tuki kannustaa etenkin äitejä jäämään lasten kanssa kotiin.²¹ Tämän perusteella voidaan arvioida, että tukioikeuden rajaaminen vähentäisi jossain määrin lapsen hoitamista kotona.

Mahdollisia käyttäytymisvaikutuksia arvioitaessa on huomioitu käytettävissä olevaa tietoa aiempien perheiden tukijärjestelmiin tehtyjen muutosten vaikutuksista. Tuorein muutos on 4.9.2022 voimaantullut perhevapaaudistus, jonka vaikutuksista perheiden valintoihin on saatavilla tietoa. Isien pitämien vapaiden määrä nousi jo ennen uudistuksen voimaantuloa²², mutta uudistus kasvatti entisestään isien pitämien vapaiden määrää²³. Tämä tieto osoittaa, että perheiden hoivavalintoihin voidaan ainakin jonkin verran vaikuttaa tukijärjestelmän muutoksilla. On selvää, että perhevapaaudistuksen vaikutuksista ei voida johtaa suoria oletuksia tämän esityksen mahdollisiin käyttäytymisvaikutuksiin, sillä perhevapaaudistus koski pääasiassa perheiden sisäisen hoivavastuun jakautumista tasoltaan korkeampien päivärahaetuuksien kautta. Edellä kuvatun perusteella voidaan kuitenkin olettaa, että ehdotetuilla muutoksilla olisi ainakin jonkin verran tavoiteltuja käyttäytymisvaikutuksia. Edellä kuvattu huomioiden vaikutusarvioissa on oletettu, että käyttäytymisvaikutuksia ilmenisi jonkin verran, muttei koko kohdejoukon kohdalla.

4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

4.2.2.1 Kohdejoukon suuruuden arviointia

Esityksen kohdejoukossa olevien henkilöiden määrää voidaan arvioida sen perusteella, kuinka monelle alle kolme vuotta Suomessa asuneelle vanhemmalle kotihoidon tukea on aikaisemmin maksettu. Vuoden 2024 saajamääriin perustuvan arvion mukaan uudistuksen täysimääräisen vaikutuksen ollessa voimassa vuonna 2030 yhteensä noin 2 500 henkilöllä ei olisi oikeutta kotihoidon tukeen, koska asumisaikavaatimus ei täytyisi. Kohdejoukossa olisi yhteensä 2 700 lasta.

Arvion mukaan osa perheistä olisi kuitenkin oikeutettu kotihoidon tukeen, sillä perheessä olisi toinen huoltaja, joka täyttäisi asumisaikavaatimuksen. Vuonna 2024 kotihoidon tukea maksettiin noin 1 200 huoltajalle, joka oli asunut Suomessa alle kolme vuotta, mutta perheessä oli toinen huoltaja, joka oli asunut Suomessa vähintään kolme vuotta.

Ehdotuksen mukaan alle yhdeksän kuukauden ikäisestä lapsesta olisi kuitenkin oikeus kotihoidon tukeen ilman kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen täyttämistä. Alle yhdeksän kuukauden ikäisiä lapsia, joista olisi tämän perusteella oikeus kotihoidon tukeen, arvioidaan olevan keskimäärin noin kaksikymmentä kuukaudessa.

Koska ehdotettu asumisaikavaatimus koskisi vasta aikaisintaan lain voimaantullessa maahan muuttaneita, ei rekistereistä nyt tunnistettu maahanmuuttajien joukko ole suoraan ehdotetun muutoksen kohdejoukko. Mikäli maahanmuutto pysyy tasoltaan ja profiililtaan viime vuosien tapaisena, vuoden 2024 rekisteritietojen perusteella tehdyt arviot kuvaavat kuitenkin hyvin

²¹ Gruber, Jonathan; Huttunen, Kristiina; Kosonen, Tuomas (2022): Paying Moms to Stay Home: Short and Long Run Effects on Parents and Children, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 29.11.2022.

²² Toim. Kinnunen Anu ym. (2024): Perhevapaat ja työn ja perheen yhteensovittaminen muuttuvassa työelämässä, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 165.

²³ Kansaneläkelaitoksen tiedote (2025): Perhevapaaudistus lisäsi isien vanhempainvapaiden käyttöä – uusia joustomahdollisuuksia kuitenkin käytetään vain vähän

henkilöryhmää, johon ehdotus vaikuttaa. Arvioissa on huomioitu vain EU:n, Euroopan talousalueen ja Sveitsin ulkopuolelta maahan muuttaneiden lukumäärät. EU:n alueelta, Euroopan talousalueelta tai Sveitsistä muuttavilla on arvioissa oletettu olevan niin paljon Suomessa asuttuna aikana hyväksiluettavia asumiskausia, että käytännössä ehdotettu muutos koskisi vain hyvin harvaa tällaista henkilöä. Arvioidun kohderyhmän suuruus on esitetty taulukossa 3.

Taulukko 3. Ehdotetun muutoksen arvioitu kohderyhmä vuosittain voimaantulon jälkeen. Taulukossa esitetään arvioitu lukumäärä henkilöistä, joilla ei olisi oikeutta kotihoidon tukeen.

	2027	2028	2029	2030
Huoltajat	300	1 100	2 000	2 500
Lapset	300	1 200	2 200	2 700

Esitetty edellytys siitä, että kotihoidon tukea maksettaisiin vain lasta pääasiallisesti hoitavalle vanhemmalle tai muulle huoltajalle, vaikuttaisi lisäksi sellaisiin kotitalouksiin, jotka järjestäisivät lapsen pääasiallisen hoitamisen ensisijaisesti perheen ulkopuolisen hoitajan toimesta. Vuoden 2024 kotihoidon tuen saajamääriin perustuvan arvion mukaan tällaisia perheitä olisi noin 2 200 vuodessa.

4.2.2.2 Kotitalouksien taloudellinen asema

Kotitalouksia koskevien taloudellisten vaikutusten arviointi kiinnittyy perustuslain 19 §:ssä turvattuihin sosiaalisiin oikeuksiin.

Ehdotuksella tavoitellaan, että kohderyhmään kuuluvat vanhemmat järjestäisivät lapsen hoidon kotihoidon sijasta varhaiskasvatuksessa, ja että vanhempi itse siirtyisi työmarkkinoille tai työmarkkina-asemaa parantaviin palveluihin. Ehdotetun muutoksen työllisyysvaikutukset arvioidaan vähäisiksi.²⁴

Esityksen vaikutukset riippuvat siitä, miten kohdejoukkoon kuuluvat kotitaloudet käyttäytyvät. Kuten edellä jaksossa 4.2.1. on selostettu, esityksellä saavutettavien käyttäytymisvaikutusten arviointi on haastavaa. Karkean arvion mukaan osa kohdejoukossa olevista vanhemmista, noin 1 050 vanhempaa, veisi lapset varhaiskasvatukseen ja ilmoittautuisi työttömäksi työnhakijaksi. Karkean arvion mukaan noin 400 perhettä järjestäisi lapsen hoitamisen kotona asumisaikavaatimuksen täyttävän vanhemman toimesta, jolloin perhe olisi oikeutettu kotihoidon tukeen. On todennäköistä, että osa perheistä hoitaisi lasta kotona ilman etuutta ja karkeasti voidaan arvioida, että näin toimisi noin 1 050 vanhempaa.

Yleistuki on tasoltaan noin 800 euroa kuukaudessa, eli noin 370 euroa enemmän kuin vuoden 2024 tietojen perusteella arvioitu keskimääräinen kotihoidon tuki kohderyhmällä. Yleistuki on tasoltaan kotihoidon tukea korkeampi, vaikka huomioitaisiin keskimääräinen kotihoidon tuen kuntalisä. Kohdejoukon taloudellisen tilanteen voidaan siten arvioida olevan työttömyysturvalla parempi kuin se olisi kotihoidon tuella.

²⁴ Työllisyysvaikutuksia on arvioitu erillisessä muistiossa, joka on saatavilla osoitteessa <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM050:00/2025>.

Kuten jaksossa 2.6.8. on kuvattu, hallitus valmistelee lainsäädäntömuutoksia, joilla toteutettaisiin hallitusohjelman kirjaus maahanmuuttajien työmarkkinatuen korvaamisesta kotoutumistuella. Kotoutumistukea koskevan esitysluonnoksen mukaan ennen työssäoloehdon täyttävän työskentelyn tai kolmen vuoden asumisajan täyttymistä yleistuki maksettaisiin työttömälle työnhakijalle kotoutumistukena, jonka suuruus on vuoden 2026 tasossa noin 726 euroa kuukaudessa. Tavallisen yleistuen saamiseksi ei kuitenkaan edellytettäisi työskentely- tai asumisvaatimuksen täyttymistä, jos henkilöllä olisi riittävä kotimaisen kielen taito. Voidaan arvioida, että toteutuessaan kyseiset lainsäädäntömuutokset vaikuttaisivat myös tämän esityksen kohdejoukkoon. Kotoutumistuen arvioitu suuruus olisi noin 296 euroa enemmän kuin 2024 tietojen perusteella arvioitu keskimääräinen kotihoidon tuki.

Muutos vaikuttaisi myös kotitalouden yleisessä asumistuessa huomioitaviin tuloihin. Niissä tapauksissa, joissa ruokakunnan tuloina huomioidaan kotihoidon tuen sijaan työttömyysetuus, asumistuen määrä voi laskea nykyisin mukaiseen tilanteeseen verrattuna. Toisaalta niissä tilanteissa, joissa lasta jäädään hoitamaan kotiin ilman kotihoidon tukea ja tulot olisivat nykytilaan nähden pienemmät, voisi asumistuen määrä kasvaa.

Toimeentulotukeen 1.2.2026 voimaantulleet muutokset todennäköisesti tukisivat tällä esityksellä tavoiteltujen käyttäytymisvaikutusten saavuttamista erityisesti silloin, jos huoltajalla ei olisi työtä tai koulutuspaikkaa. Toimeentulotuen kokonaisuudistuksen myötä toimeentulotuen saajalla on velvollisuus hakea ensisijaista etuutta toimeentulotuen perusosan alentamisen uhalla. Alle kouluikäisen lapsen kotihoito ei ole enää peruste olla hakematta ensisijaista etuutta. Näin ollen toimeentulotuen kokonaisuudistuksen voimaantulon jälkeen velvollisuus hakea ensisijaista etuutta (useimmiten työttömyysetuutta) koskee kaikkia lasta kotona ilman kotihoidon tukea hoitavia toimeentulotuen hakijoita.

Vuotta 2024 koskevien Kansaneläkelaitoksen tietojen mukaan noin 30 prosenttia kotihoidon tukea saaneista perheistä, joissa vähintään toinen huoltaja oli asunut Suomessa vähemmän kuin kolme vuotta, sai perustoimeentulotukea kotihoidon tuen aikana. Toimeentulotuen kokonaisuudistuksen voimaantulon myötä niillä toimeentulotuen saajilla, joilla ei käsillä olevan ehdotuksen johdosta olisi oikeutta kotihoidon tukeen, olisi yllä kuvattu toimeentulotuesta annetun lain mukainen velvollisuus hakea ensisijaista etuutta, yleensä työttömyysetuutta. Jos työttömyysetuuden saaminen johtaisi toimeentulotuen tarpeen päättymiseen, taloudellinen tilanne paranisi verrattuna tilanteeseen, jossa kotitalous saisi kotihoidon tukea. Tämä edistäisi kohdejoukon perustuslain 19 §:ssä turvattujen sosiaalisten oikeuksien toteutumista.

Toisaalta vaikutuksena voisi olla perheiden toimeentulon heikentyminen, jos huoltaja ei toimeentulotuen perusosan alentamisen uhasta huolimatta hakisi ensisijaista etuutta. Tällöin perheelle maksettavassa toimeentulotuessa kyseisen henkilön perusosaa voitaisiin alentaa 50 prosenttia ellei perusosan alentamiseen liittyvä kohtuusharkinta estäisi alentamista. Tällöin vaikutukset rajoittaisivat perustuslain 19 §:n mukaisten sosiaalisten oikeuksien toteutumista. Perusosan alentaminen vaatii kuitenkin aina yksilöllistä harkintaa. Toisaalta voidaan arvioida, että toimeentulotuen perusosan alentamisen uhka pääosin ohjaisi vanhemmat ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi ja hakemaan työttömyysetuutta.

Kohdassa 2.6.4 kuvatun mukaisesti yleistukea ei makseta henkilölle, jolla on oikeus ansiotyöhön tilapäisen oleskeluluvan perusteella. Käytännön tasolla tähän henkilöryhmään kuuluvat pääasiassa tilapäisen suojelun perusteella maassa olevat ukrainalaiset. Tämän joukon kohdalla ehdotettavasta muutoksesta saattaisi seurata tilanteita, joissa perhe ei ole oikeutettu kotihoidon tukeen, mutta huoltajalle ei myöskään makseta yleistukea. Kotoutumistuen valmistelun yhteydessä hallitus kuitenkin valmistelee yleistukilain muuttamista siten, tilapäisen suojelun perusteella myönnetyllä oleskeluluvalla maassa oleva työtön työnhakija voisi olla

oikeutettu yleistukeen tai kotoutumistukena maksettavaan yleistukeen, vaikka hän ei olisi täyttänyt työttömyysturvalain mukaista työssäoloehdotusta. Esitysten yhteisvaikutuksena kuvatuilta tilanteilta ei käytännössä voisi syntyä.

Esitetty edellytys siitä, että kotihoidon tukea maksettaisiin vain lasta pääasiallisesti hoitavalle vanhemmalle tai muulle huoltajalle, vaikuttaisi lisäksi sellaisiin kotitalouksiin, jotka järjestäisivät lapsen kotihoidon ensisijaisesti pääasiassa perheen ulkopuolisen hoitajan toimesta. Verrattuna voimassa olevan lain mukaiseen tilanteeseen tällaisten perheiden tulot vähenisivät kotihoidon tuen verran. Jos lasta hoitaa kotona perheen ulkopuolinen hoitaja, olisi lapsesta kuitenkin tukilain mukaisten edellytysten täytyessä oikeus yksityisen hoidon tukeen.

Yksityisen hoidon tuen hoitoraha on tasoltaan kotihoidon tuen hoitorahaa alempi, mutta yksityisen hoidon tuen hoitoraha maksetaan perheen kustakin lapsesta ja kuntalisän maksaminen on yksityisen hoidon tuessa huomattavasti kotihoidon tukea yleisempää. Keskimääräinen lapsikohtainen kotihoidon tuki oli vuonna 2024 noin 392 euroa kuukaudessa. Vastaava keskimääräinen lapsikohtainen yksityisen hoidon tuki tilanteisessa, jossa hoitaja on perheen kotona, on tilastotietojen perusteella arviolta noin 450 euroa kuukaudessa. Yksityisen hoidon tuki on siis keskimäärin tasoltaan parempi kuin kotihoidon tuki. Yksityisen hoidon tuen saaminen edellyttää, että hoitajan kanssa solmitaan työsuhde tai että hoitajalla on oikeus harjoittaa yksityistä päiväkotitoimintaa. Yksityisen hoidon tuki maksetaan tukilain mukaan hoidon tuottajalle. Yksityisen hoidon tuki vaikuttaa lapsen kotitalouden taloudelliseen tilanteeseen pienentämällä perheelle maksettavaksi jäävää osuutta lapsen hoitomaksusta.

Vaikutusten osalta on keskeistä huomioida, että esitetyt muutokset eivät vaikuttaisi jo maksussa oleviin tukiin. Ehdotettua kolmen vuoden asumisaikavaatimusta sovellettaisiin ainoastaan sellaisiin henkilöihin, jotka muuttavat Suomeen aikaisintaan lain voimaantullessa. Lain voimaantulon jälkeen maahan muuttavat kotitaloudet voisivat suhteuttaa taloudellisen tilanteensa ja lastenhoitoon liittyvät valintansa suoraan tilanteeseen, jossa kotihoidon tukeen ei olisi oikeutta. Yhtäläisesti muut vaihtoehtoisia hoitojärjestelyjä suunnittelevat kotitaloudet voisivat ottaa muutoksen huomioon ennen tukikauden alkua.

4.2.2.3. Julkinen talous

Ehdotetuilla muutoksilla olisi vaikutuksia sekä valtion että kuntien talouteen. Kunnat rahoittavat lasten hoidon tuet, varhaiskasvatukseen ja osan työttömyysetuuksista, jolloin näiden muutokset vaikuttavat kuntien rahoitusvastuuseen.

Esitetyt muutokset vähentäisivät kotihoidon tuen saajien määrää ja pienentäisivät kuntien rahoittaman kotihoidon tuen menoja noin 5,6 miljoonaa euroa uudistuksen ollessa täysimääräisesti voimassa.

Julkisen talouden vaikutuksia koskeissa arvioissa on oletettu, että muutoksen ollessa täysimääräisesti voimassa noin 1 050 vanhempaa veisi lapset varhaiskasvatukseen ja ilmoittautuisi työttömäksi työnhakijaksi, noin 400 perhettä järjestäisi lapsen hoitamisen kotona asumisaikavaatimuksen täyttävän vanhemman toimesta, jolloin perhe olisi oikeutettu kotihoidon tukeen ja noin 1 050 vanhempaa hoitaisi lasta kotona ilman etuutta. Tämän arvioidaan kasvattavan yleistuen kuluja noin 5,1 miljoonaa euroa, josta kuntien osuus on noin

1,7 miljoonaa euroa uudistuksen ollessa täysimääräisesti voimassa. Esityksen työllisyysvaikutukset arvioidaan vähäisiksi.²⁵

Varhaiskasvatuskulut kasvaisivat, sillä entistä useamman perheen voidaan arvioida vievän lapset varhaiskasvatukseen. Keskimäärin varhaiskasvatuskulut ovat alle kolmevuotiaiden lasten osalta 21 153 euroa vuodessa ja kolme vuotta täyttäneiden osalta 12 450 euroa vuodessa. Muutoksen ollessa täysimääräisesti voimassa kohderyhmällä olisi noin 2 500 alle kolmivuotiaista lasta ja noin 200 kolme vuotta täyttänyttä lasta. Keskimäärin nämä lapset olisivat nykyisin mukaisessa tilanteessa noin 6 kuukautta kotihoidon tuella kalenterivuoden aikana (kolme vuotta täyttäneet keskimäärin noin kolme kuukautta), joten vastaavasti varhaiskasvatuksen tarpeen arvioidaan lisääntyvän alle 6 kuukautta kalenterivuoden aikana niillä lapsilla, jotka viedään varhaiskasvatukseen. Tehtyjen oletusten mukaan noin 1 050 kohderyhmän lapsista vietäisiin varhaiskasvatukseen, jolloin varhaiskasvatuskulut kasvaisivat muutoksen ollessa täysimääräisesti voimassa 10,9 miljoonaa euroa. Myös varhaiskasvatuskuluihin arvioitu kasvu on kuntien rahoitettavaa. Maahanmuuttajat asuvat muuta väestöä useammin pienituloisissa kotitalouksissa²⁶, joten kohdejoukolta kerättävien varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen tason voidaan olettaa jäävän keskimääräistä alhaisemmaksi.

Arvion mukaan perustoimeentulotukea saisi noin 30 prosenttia kohderyhmän kotitalouksista. Toimeentulotuen saajien osalta arvioissa on oletettu, että he hakisivat työttömyysetuutta (ks. luku 4.2.2.1.). Koska työttömyysetuus on tasoltaan kotihoidon tukea korkeampi, toimeentulotuen kulujen arvioidaan alenevan noin 0,5 miljoonaa euroa muutoksen ollessa täysimääräisesti voimassa.

Muutos vaikuttaisi myös yleisessä asumistuessa huomioitaviin tuloihin. Niissä tapauksissa, joissa ruokakunnan tuloina huomioidaan kotihoidon tuen sijaan työttömyysetuus, asumistuen määrä voi laskea nykyisin mukaiseen tilanteeseen verrattuna. Toisaalta niissä tilanteissa, joissa lasta jäädään hoitamaan kotiin ilman kotihoidon tukea ja tulot ovat nykytilaan nähden pienemmät, voi asumistuen määrä kasvaa. Nettovaikutus yleisen asumistuen kuluihin arvioidaan vähäiseksi.

Ehdotettu asumisaikavaatimus koskisi vain aikaisintaan muutoksen voimaantullessa maahan muuttaneita, jolloin vaikutukset jäävät ensimmäisinä voimaantulon jälkeisinä vuosina huomattavasti yllä selostettua pienemmiksi. Vuonna 2027 kotihoidon tuen kulujen arvioidaan alenevan 0,5 miljoonaa euroa, varhaiskasvatuskulujen kasvavan 1,0 miljoonaa euroa, yleistuen kulujen kasvavan 0,5 miljoonaa euroa.

Esitetty muutos olisi kuntien tehtävien laajennus ja muutoksesta kunnille syntyvä varhaiskasvatuksen menojen lisäys kompensoitaisiin kuntien valtionosuuksien kautta. Kun huomioidaan lasten hoidon tukien kulujen lasku sekä varhaiskasvatuskulujen kasvu, olisi kunnille tuleva kompensatio 5,3 miljoonaa euroa uudistuksen ollessa täysimääräisesti voimassa. Tämä osuus jaettaisiin kunnille vieraskielisyyskriteerin mukaisesti osana peruspalvelujen valtionosuutta. Kuntatalouteen vaikuttaisivat lisäksi yleistuen ja toimeentulotuen kulujen muutokset. Kunnat rahoittavat yleistuen kuluista noin kolmasosan.

²⁵ Työllisyysvaikutuksia on arvioitu erillisessä muistiossa, joka on saatavilla osoitteessa <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM050:00/2025>.

²⁶ Tilastokeskus, tulonjakotilasto

Kunnat rahoittavat perustoimeentulotuesta puolet valtionosuuksien kautta kahden vuoden viiveellä.

Kotikunnan rahoitusosuus yleistuen kustannuksista nousee työttömyysetuuden maksujakson pidentyessä (yleistuen rahoituksesta ks. luku 2.6.4). Työttömyyden pitkittyessä kuntien osuus yleistuen kustannuksista voi siten nousta verrattuna tilanteeseen, jossa henkilö saisi maahanmuuton alkuvuosina kotihoidon tukea. Toisaalta kunnan rahoitusvastuu kotoutumislain soveltamisalaan kuuluville henkilöille maksetusta yleistuesta alkaa henkilöryhmästä riippuen vasta yhden tai kolmen vuoden kuluttua kotikuntamerkinästä. Lisäksi työllistymistä ja kotoutumista edistäviin palveluihin osallistuminen voi parantaa kohdejoukon työmarkkina-asemaa ja nopeuttaa työllistymistä, mikä vahvistaisi kuntataloutta.

Esityksen arvioitua vaikutukset etuusittain on kuvattu taulukossa 4.

Taulukko 4. Taloudelliset vaikutukset etuuksiin ja varhaiskasvatukseen 2027–2030.

Vaikutukset, miljoonaa euroa	2027	2028	2029	2030
Kotihoidon tuki	-0,5	-2,6	-4,7	-5,6
Varhaiskasvatus	1,0	4,9	9,2	10,9
Yleistuki, valtion rahoittama osuus	0,4	1,5	2,9	3,4
Yleistuki, kuntien rahoittama osuus	0,1	0,8	1,4	1,7
Toimeentulotuki	0,0	-0,2	-0,4	-0,5
Vaikutukset yhteensä	1,0	4,4	8,4	9,9

Arvioihin sisältyy huomattavaa epävarmuutta. Esitetyt arviot perustuvat tietoihin kotihoidon tukea vuonna 2024 saaneista perheistä, joissa vähintään toinen tai ainoa huoltaja oli asunut Suomessa alle kolme vuotta. Aineiston henkilöt ovat siten vuosina 2021–2024 maahanmuuttaneita. Maahanmuuton taso ja maahanmuuttajien profiili voi tulevana vuosina muuttua, jolloin muutoksen vaikutukset voivat toteutua tässä esitettyä suurempina tai pienempinä. Lisäksi ehdotuksen julkisen talouden vaikutukset riippuvat pitkälti siitä, kuinka hyvin tavoitellut käyttäytymisvaikutukset toteutuvat. Kotihoidon tuen kulut vähenevät kuitenkin käyttäytymisvaikutuksista riippumatta.

Vuoden 2024 aineistoon perustuvissa arvioissa on tarkasteltu kotihoidon tukea, joka on maksettu ajalta, jolloin kolmen vuoden asumisaikavaatimus ei olisi täyttynyt. Asumisaikavaatimuksen täyttymisen jälkeen maksettavaan kotihoidon tukeen ei ole arvioitu tulevan muutoksia. Käytännössä on kuitenkin mahdollista, että kotihoidon tuen käyttö vähenee myös asumisaikavaatimuksen täyttymisen jälkeisenä aikana. Jos lapsi on viety varhaiskasvatukseen, ei perhe välttämättä siirry kotihoitoon, vaikka oikeus kotihoidon tukeen syntyisi asumisaikavaatimuksen täytyttyä.

Jatkossa lapsen pääasiallinen hoitaja kotihoidontuen tuella ei voisi olla kotitalouden ulkopuolinen henkilö kuten esimerkiksi isovanhempi. Muutos voisi teoriassa vaikuttaa vanhempien lastenhoitovapailta oloon ja sitä kautta työllisyyteen. Tätä kautta mahdollisesti syntyvän negatiivisen työllisyysvaikutuksen arvioidaan kuitenkin todennäköisesti jäävän hyvin

vähäiseksi, koska perheet voivat hakea yksityisen hoidon tukea, joka on kuntalisät huomioiden keskimäärin kotihoidon tukea suurempi etuus. Lisäksi perheen ulkopuolinen huoltaja, kuten isovanhempi, saattaisi jatkossa hoitaa lasta ilman lastenhoidon tukea etenkin, jos kyse on lyhytaikaisesta hoidosta. Vastaavasti vaikutukset lastenhoidon tukien kustannuksiin ja varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrään arvioidaan tältä osin hyvin vähäisiksi.

4.2.3 Viranomaisvaikutukset

4.2.3.1 Kunnallinen varhaiskasvatus

Tällä hetkellä alle kolmevuotiaiden osallistumisaste varhaiskasvatukseen on kaikkiaan matala verrattuna muihin Pohjoismaihin. Lakimuutoksella voisi siis potentiaalisesti olla alle kolmevuotiaiden lasten osallistumisastetta nostavaa vaikutusta muuta kuin kotimaista kieltä äidinkielenään puhuvien lasten osalta. Tällä hetkellä kotihoidon tuki saattaa toimia kannustimena hoitaa ainakin kaikkia perheen alle kolmevuotiaita lapsia kotona. Kotihoidon tukioikeuden rajaamisen vaikutusten suuruusluokkaa on vaikeaa arvioida, koska siihen vaikuttavat muutkin seikat, kuten esimerkiksi työllistämistoimet ja perheen alle kouluikäisten lasten määrä. Esimerkiksi Norjassa tiedossa olevat vaikutukset varhaiskasvatukseen jäivät pieniksi (ks. luku 5.2.2.).

Arvion mukaan kohderyhmässä olisi noin 2 700 lasta vuoden aikana. Kalenterivuositain tarkasteltuna lapset olisivat nykyisin mukaisessa tilanteessa keskimäärin vajaa puoli vuotta kotihoidon tuella, joten muutos koskisi noin 1 100 lasta keskimäärin kuukaudessa. Tämä muodostaisi arvion mukaan ylärajan varhaiskasvatuksen lapsimäärän kasvulle sillä olettamalla, että maahanmuutto pysyy tulevina vuosina viime vuosien tasolla. Voidaan arvioida, että kaikki muutoksen kohderyhmässä olevat perheet eivät veisi lasta varhaiskasvatukseen. Karkeasti voidaan arvioida, että lapsimäärä varhaiskasvatuksessa kasvaisi noin 1 150 lapsella vuoden aikana. Arvion mukaan tällä joukolla varhaiskasvatuksen tarve lisääntyisi noin kuudella kuukaudella kalenterivuoden aikana, mikä tarkoittaa, että lapsimäärä varhaiskasvatuksessa kasvaisi noin 550 lapsella keskimäärin kuukaudessa.

Ehdotettu asumisaikavaatimus koskisi lain voimaantulon jälkeen maahan muuttaneita. Jos maahanmuutto vastaisi tasoltaan ja profiililtaan viime vuosia, ja jos maahanmuuttajien määrä jakaantuisi kuntien välillä viime vuosien tapaan, asuisi noin puolet kohdejoukosta pääkaupunkiseudulla. Kohdejoukosta noin kaksi kolmasosaa asuisi kuudessa suurimmassa kaupungissa. Useissa kunnissa muutos koskisi vain yksittäisiä perheitä. Luvussa 2.4.2 taulukossa 1 on esitetty kotihoidon tuen saajamääriä kunnittain vuonna 2024.

Jos alle kolmevuotiaiden varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrä nousisi nopeasti tietyllä alueella, se saattaisi aiheuttaa varhaiskasvatusta järjestävälle kunnalle vaikeuksia lisätä varhaiskasvatuspaikkojen määrää tarvetta vastaavasti. Kunnan sisällä tapahtuva maahanmuuttajien alueellinen eriytyminen²⁷ saattaa aiheuttaa kunnan sisällä erityistä alueellista painetta, vaikka koko kunnan tasolla tarkasteltuna varhaiskasvatuspaikkojen tarpeen kasvu ei olisi kovin merkittävää. Tällöin varhaiskasvatuspaikka voitaisiin osoittaa muualta kuin perheen kotiosoitteen läheltä, mikä voisi tarkoittaa pitkiä edestakaisia kuljetusmatkoja päivän aikana.

²⁷ Ks. esim. Kauppinen Timo (2019): Maahanmuuttajien asuinolot ja segregatio. Teoksessa: Kazi, Villiina & Alitolppa-Niitamo, Anne & Kaihovaara, Antti (toim.). (2019). Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta. TEM oppaat ja muut julkaisut 2019:10. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Tämän seurauksena lapsen poissaolojen määrä varhaiskasvatuksesta voisi nousta suureksi, jos varhaiskasvatuspaikkaa ei tarvita huoltajien työssäkäynnin, opiskelun tai yrittäjänä toimimisen vuoksi. Äkisti lisääntynyt varhaiskasvatuspaikkojen kysyntä saattaisi myös syventää pulaa varhaiskasvatuksen henkilöstöstä. Tällöin vaarana olisi, että varhaiskasvatukseen ei saataisi rekrytoitua tehtäviinsä kelpoisia ammattilaisia, mikä puolestaan voisi vaarantaa varhaiskasvatuksen laadun ja myös sen tavoitteiden toteutumisen (esimerkiksi lapsen kielenkehityksen tukemisen). Tällaisten vaikutusten syntyminen on kuitenkin epätodennäköistä, kun huomioidaan, että ehdotuksen vaikutukset porrastuvat usealle vuodelle voimaantulon jälkeen. Lisäksi muutoksen on arvioitu koskevan suhteellisen pientä lapsimäärää.

4.2.3.2 Työvoima- ja kotoutumispalvelut

Tämän esityksen myötä kotihoidon tukea saavia maahanmuuttajia, joille kunta voisi laatia kotoutumislain mukaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sekä kotoutumissuunnitelman, olisi nykyistä vähemmän johtuen aikarajojen päällekkäisyydestä. Jatkossa lähtökohtaisesti kolmansista maista Suomeen muuttaneet maahanmuuttajat eivät voisi saada kotihoidon tukea maahantulon ensimmäisinä vuosina eli aikana, jolloin heille voitaisiin laatia edellä mainittu arviointi sekä kotoutumissuunnitelma. Koska kuitenkin kotihoidon tuen kolmen vuoden asumisaikavaatimus täytyisi myös EU-maassa tai Euroopan talousalueen maassa tai Sveitsissä asumisen myötä, voisi jatkossakin olla maahanmuuttajia, jotka saavat kotihoidon tukea maahantulon alkuvuosina. Henkilö, joka on asunut riittävän monta vuotta EU-maassa tai Euroopan talousalueen maassa tai Sveitsissä, voitaisiin jatkossakin tavoittaa kunnan kotoutumista edistäviin palveluihin kotihoidon tuen saamisen myötä. Heidän osaltaan kunta saisi tiedon Kansaneläkelaitokselta järjestelmäpohjaisesti kuten nykyisinkin. Tavoitettava kohderyhmä olisi kuitenkin nykyistä pienempi. Tämän esityksen myötä entistä suurempi joukko maahanmuuttajista, joille tehdään kotoutumissuunnitelma, ovat työvoimapalveluiden asiakkaina eivätkä kunnan muiden kotoutumispalveluiden asiakkaina. Kuntien kotoutumispalveluita tarvitsevien henkilöiden lukumäärän muutoksiin vaikuttaa ennen kaikkea maahanmuuton yleinen kehitys Suomessa.

Jatkossa mikäli maahanmuuttajavanhempi valitsisi hoitaa lapsiaan kotona ilman kotihoidon tukea ja hakeutumatta työnhakijaksi, olisi kunnan kotoutumisesta vastaavan viranomaisen nykyistä vaikeampaa tavoittaa häntä palveluihin, vaikka hän voisi hyötyä kotoutumista edistävästä palveluista ja olla siten kotoutumissuunnitelman kohderyhmää. Tällainen henkilö voi kuitenkin hakeutua itse kunnan kotoutumista edistäviin palveluihin ja pyytää osaamisen ja kotoutumisen arviointia, joka hänelle laaditaan, jos kunta arvioi sen olevan tarpeen. Myös muu viranomainen voi maahanmuuttajan suostumuksella tehdä hänestä kotoutumislain 9 §:n mukaisen yhteydenoton, jonka myötä kunta voisi tavoittaa hänet osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin. Lisäksi Kansaneläkelaitos toimittaa tiedon kuntaan toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti saavista maahanmuuttajista osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin toteuttamiseksi.

Kunnan kotoutumista edistävissä palveluissa on vuoden 2025 alusta ollut uutena kohderyhmänä kotihoidon tukea saavat vanhemmat ja heille on järjestetty heidän elämäntilanteensa sopivia palveluita esimerkiksi yhdistettynä lastenhoitoon. Kotihoidon tukea koskevan tiedon perusteella tavoitettavien maahanmuuttajien kohderyhmä pienentyisi nykyisestä, mikä voisi vaikuttaa esimerkiksi riittävien ryhmäkokojen saamiseen. Tämä todennäköisesti johtaisi siihen, että jatkossa kunnilla olisi nykyistä vähemmän tarjolla kotoutumista edistäviä palveluita ja koulutuksia, jotka sopisivat osa-aikaisesti lasten hoidon ohella suoritettavaksi.

Kunnat voivat valita, miten ne järjestävät kotoutumista edistävät palvelunsa muille kuin työnhakijoina oleville maahanmuuttajille. Kunnat voivat järjestää ne itse tai yhteistyössä

muiden kuntien kanssa, ja kotoutumislain 3 §:n mukaisesti kunnat voivat järjestää myös työvoiman ulkopuolisten kotoutumispalvelut työvoimaviranomaisen toimesta. Kun kunnan kotoutumista edistävien palveluiden kohderyhmä pienenee, on mahdollista, että entistä useampi kunta tulisi järjestämään työvoiman ulkopuolisten kotoutumista edistävät palvelut yhteistyössä keskenään tai työvoimaviranomaisen rakennetta hyödyntäen.

Kuten todettua, tämän esityksen myötä kotihoidon tukea saavia maahanmuuttajia olisi nykyistä vähemmän kunnan kotoutumista edistävissä palveluissa, jolloin kotihoidon tukea saaville kotoutuja-asiakkaille tarkoitettujen palveluiden tarve kunnassa supistuisi. Henkilöt, jotka eivät olisi oikeutettuja kotihoidon tukeen, olisivat jatkossa työnhakijoina kunnan työvoimaviranomaisen työllistymistä ja kotoutumista edistävissä palveluissa tai jäisivät hoitamaan lasta kotiin työelämän ulkopuolelle, jolloin he voisivat joko osallistua kunnan tarjoamiin kotoutumista edistäviin palveluihin tai jättäytyä kokonaan palveluiden ulkopuolelle. Osassa kunnista on tarjolla kotoutumista edistäviä osa-aikaisia tai lastenhoidolla tuettuja palveluita lapsia kotona hoitaville vanhemmille. Jos osa-aikaisten tai lastenhoidolla tuettujen palveluiden määrä kunnissa vähenisi työvoiman ulkopuolella olevien henkilöiden kohderyhmän pienenemisen, voisi lastenhoidon järjestäminen muodostua esteeksi osallistumiselle kunnan kotoutumista edistäviin palveluihin, jos vanhempi ei halua lastaan varhaiskasvatukseen.

Esitetyillä muutoksilla saavutettavien käyttäytymisvaikutusten arviointi on haastavaa ja arviointiin liittyy merkittäviä epävarmuuksia, kuten edellä jaksossa 4.2.1 on selostettu. Jaksossa 4.2.2.1 esitettiin 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. Voidaan 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 arviolta seuraavasti:

Taulukko 5. Uudet asiakkaat työvoimaviranomaisissa 2027–2030.

Vuosi	Uusia asiakkaita
2027	133
2028	483
2029	850
2030	1 050

Näiden asiakkaiden palvelemisesta aiheutuu työvoimaviranomaisille lisätyötä työnhakijan palveluprosessin toimeenpanon osalta. Työvoimaviranomaisen palveluiden järjestämisestä annetun lain mukaan työvoimaviranomaisten ainoana lakisääteisenä palveluna tarjottava palvelu on juuri työnhakijan palveluprosessin toimeenpano. Asiakkaiden ohjaus erilaisiin työllisyyttä ja kotoutumista edistäviin palveluihin on harkinnanvaraista. Edellä kuvatuille asiakasjoukoille järjestettävä työnhakijan palveluprosessi työllistää työvoimaviranomaisia arviolta seuraavasti:

Taulukko 6. Vaikutukset työvoimaviranomaisten henkilöresursseihin 2027–2030.

Vuosi	Vaikutukset henkilöresursseihin
2027	5,7 henkilötyövuotta eli 343 000 euroa
2028	20,8 henkilötyövuotta eli 1 248 000 euroa
2029	36,6 henkilötyövuotta eli 2 196 000 euroa
2030	45,2 henkilötyövuotta eli 2 712 000 euroa

Taulukossa 6 lisäresurssitarve on laskettu sillä oletuksella, että kaikkien uusien työvoimaviranomaisten asiakkaiksi tulevien kohdalla palveluprosessi kestäisi koko vuoden. Laskelmiin liittyy näin ollen epävarmuutta, koska kaikki uudet asiakkaat eivät todennäköisesti tule olemaan koko vuotta työvoimapalveluiden asiakkaina eikä heille siten tule järjestettäväksi koko vuoden kestoista palveluprosessia. Todellisuudessa lisäresurssitarve saattaa näin ollen jäädä myös esitettyä arviota pienemmäksi.

1.1.2025 voimaan tulleella kotoutumislain muutoksella (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi HE 208/2022 vp) kuntien peruspalveluiden valtionosuuksiin lisättiin rahoitusta myös muille kuin kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuille ja työvoiman ulkopuolella olevien kotoutuja-asiakkaiden, muun muassa lapsia kotihoidon tuella hoitavien vanhempien palveluiden kattamiseksi kunnissa. Lisäksi kuntien peruspalveluiden valtionosuuksiin lisättiin vieraskielisyyskriteerin mukaisesti kotihoidon tuella olevien vanhempien kotoutumisen edistämiseen vuosittainen 5 miljoonan euron määräraha (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi HE 21/2024 vp), jolla kunnat ovat järjestäneet lapsia kotihoidon tuella hoitaville maahanmuuttajavanhemmille kotoutumista edistäviä palveluita, kuten osa-aikaisia kielikursseja lastenhoidolla tuetusti.

Arvion mukaan työvoimaviranomaiselle edellä kuvatuille asiakasjoukoille järjestettävästä työnhakijan palveluprosessista aiheutuvat työvoimapalveluiden kustannukset voitaisiin kattaa kuntien peruspalveluiden valtionosuuteen sisältyvällä kotoutumisen edistämisen rahoituksella. Arviolta esityksen myötä kunnan kotoutumista edistävässä palveluissa olevien määrä vähenisi, jolloin tähän tarkoitettua rahoitusta vapautuisi käytettäväksi muihin käyttötarkoituksiin. On keskeistä huomioda, että valtionosuusrahoitus on yleiskatteellista. Tämä tarkoittaa, että kunta voi nykyisinkin päättää, miten ja mihin palveluihin se kohdentaa valtionosuusrahoitusta.

Työ- ja elinkeinoministeriön valmistelemassa kotoutumispalvelujen uudistusta koskevassa esityksessä (TEM099:00/2024) ehdotetut muutokset lisäisivät työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen sekä työvoimakoulutuksena järjestettävään lukutaitokoulutukseen ohjautuvien kotoutuja-asiakkaiden määrää. Näihin koulutuksiin ohjautuvat henkilöt jakautuvat eri puolille maata, joten yksittäiseen työvoimaviranomaiseen kohdistuvien vaikutusten arvioidaan olevan suhteellisen vähäisiä. Työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen järjestäminen rahoitetaan osana kunnille maksettavaa peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää vieraskielisyyskriteerin perusteella pois lukien kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen rahoitus, joka maksetaan kunnille osana niille maksettavaa laskennallista korvausta. Lisäksi, vaikka lukutaitokoulutusta koskevat esitetyt muutokset lisäisivät opiskelijamäärää kuntien järjestämisvastuulla olevassa työvoimakoulutuksessa, tästä ei kuitenkaan syntyisi lisärahoituksen tarvetta kunnille muiden kuin lukutaitokoulutusta tarvitsevien osalta, koska kunnille edellä kuvastusti jo nykyisin

maksetaan valtionosuutta ja laskennallista korvausta kyseisten henkilöiden työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä.

Lisäksi kotoutumispalvelujen uudistusta koskevassa esityksessä ehdotetaan säästöjä kotoutumisen edistämisen rahoitukseen. Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt eivät kohdistu työvoimapolkujen järjestämisestä annetun lain mukaisiin palveluihin tai esimerkiksi kotoutumiskoulutukseen, eikä säästöillä näin ollen ole vaikutusta työvoimapolkujen toimeenpanoon. Mahdollinen välillinen vaikutus voisi kuitenkin aiheutua siitä, mikäli kunta päättäisi kohdentaa työvoimapolkujen toimeenpanoon tarkoitettua yleiskatteellista valtionosuusrahoitustaan muuhun tarkoitukseen.

Kotoutumistukea koskevassa esityksessä (STM074:00/2024) hallitus ehdottanee, että työvoimaviranomaisen tulisi tarjota kotoutumistukena maksettavaan yleistukeen oikeutetulle työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneelle henkilölle tämän palvelutarvetta vastaavaa palvelua kohtuullisessa ajassa, kuitenkin viimeistään, kun työttömän työnhakijan työnhaku on ollut voimassa yhteensä kuusi kuukautta. Kotoutumistukea koskevassa esityksessä ehdotetuilla muutoksilla ei katsottaisi olevan työvoimaviranomaisen palveltavina olevien asiakkaiden määrää lisäävää vaikutusta. Lisäksi ehdotetun takuuajakäytön kohderyhmään kuuluvat henkilöt tulisi jo voimassa olevan lain nojalla palvelutarpeeseensa perustuen ohjata palveluihin. Takuuajan toimeenpanosta aiheutuvat rahoitustarpeet huomioitaisiin kotoutumistukea koskevalla esityksellä.

4.2.3.3 Kansaneläkelaitos

Ehdotettu muutos kotihoidontuen asumisaikavaatimuksesta tulisi aiheuttamaan vähäisessä määrin lisätyötä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanoon. Kansaneläkelaitoksen olisi jatkossa tutkittava jokaisen kotihoidon tuen hakijan asumisaikatieidot, mutta tämä pystyttäisiin suurimmaksi osaksi hoitamaan Kansaneläkelaitoksen järjestelmän avulla ilman manuaaliryöstön tarvetta. Kuitenkin joidenkin hakijoiden kohdalla asumisaikaa jouduttaisiin Kansaneläkelaitoksessa selvittämään myös manuaalisesti, mikä voisi aiheuttaa huomattavaa viivettä asian käsittelyssä.

Koska sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 nojalla muissa sosiaaliturva-asetusta soveltavissa maissa täyttyneet kaudet tulisi ottaa huomioon asumisaikavaatimuksessa, lisäksi muutos jossain määrin tarvetta yhteydenpitoon muiden EU:n, Euroopan talousalueen maiden ja Sveitsin sosiaaliturvalaitosten kanssa. Asumiskausia koskevaan tiedonvaihtoon muiden maiden sosiaaliturvalaitosten kanssa on olemassa olevat menettelyt. Tietoja vaihdetaan sosiaaliturvalaitosten välillä sähköisesti EESSI-järjestelmässä (Electronic Exchange of Social Security Information).

Kotihoidontuen hakemusten määrä saattaisi hieman vähentyä, jos sellaiset henkilöt, jotka eivät selvästi täytä asumisaikavaatimusta, eivät hakisi kotihoidon tukea.

Ehdotetulla muutoksella olisi vähäisiä vaikutuksia myös toimeentulotuen käsittelyyn Kansaneläkelaitoksessa. Toimeentulotukea hakeva on velvollinen hakemaan toimeentulotukeen nähden ensisijaista etuutta, johon hänen voidaan olettaa olevan oikeutettu. Jos hakija ilmoittaa toimeentulotukea hakiessaan hoitavansa alle kolmevuotiaista lasta kotona, Kansaneläkelaitos ohjaa yleensä toimeentulotuen hakijaa hakemaan kotihoidon tukea. Toimeentulotuen käsittelyssä ei ole kuitenkaan mahdollista arvioida luotettavasti ja kattavasti kotihoidon tuen myöntämiseksi vaadittavan asumisaikojen täyttymistä, minkä vuoksi voi aiheutua virheellisiä ohjaamisia ensisijaiselle etuudelle. Jos kotihoidon tuesta annetaan hylkäävä ratkaisu,

Kansaneläkelaitos tekee uuden ohjauksen, jossa hakijaa ohjataan ilmoittautumaan kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi.

Ehdotetuilla muutoksilla arvioidaan siten kokonaisuudessaan olevan vain vähäisiä vaikutuksia Kansaneläkelaitoksen toimintaan ja tietojärjestelmiin.

4.2.4 Muut ihmisiin kohdistuvat vaikutukset

4.2.4.1 Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo

Esityksellä on sekä suoria että välillisiä vaikutuksia yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten tasa-arvoon. Tältä osin arviointi kiinnittyy perustuslain 6 §:ssä turvattuun yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten tasa-arvoon. Esityksen arvioidut vaikutukset koskevat korostuneesti naisia, sillä Kansaneläkelaitoksen tietojen mukaan merkittävä enemmistö kotihoidon tuen saajista kohderyhmässä, noin 95 prosenttia, oli naisia vuonna 2024.

Kotihoidon tuki on lapsen hoitoon liittyvän valinnanvapauden mahdollistava tukimuoto, joka tarjoaa perheille vaihtoehdon julkiselle tai yksityiselle varhaiskasvatukselle. Esityksessä esitetään kotihoidon tuen saamisen edellytykseksi kolmen vuoden asumisaikavaatimusta, mikä rajaisi maahanmuuttajien yhdenvertaisia mahdollisuuksia valita pienten lasten hoidon järjestämistapa. Tämä rajaus koskisi erityisesti sellaisia perheitä, joissa kumpikaan vanhempi tai perheen ainoa aikuinen ei täytä asumisaikavaatimusta.

Tavoiteltujen käyttäytymisvaikutusten toteutuessa esityksen voitaisiin kuitenkin arvioida lähtökohtaisesti vahvistavan kohdejoukon taloudellista asemaa. Esityksen tavoitteena on, että pienten lasten vanhemmat, joilla ei olisi oikeutta kotihoidon tukeen, siirtyisivät työhön tai ilmoittautuisivat työttömäksi työnhakijaksi, jolloin he olisivat myös oikeutettuja kotihoidon tukea keskimäärin tasoltaan suurempaan työttömyysetuuteen. Muutoksen kohdejoukossa olevat henkilöt ovat pääasiassa naisia, joten siirtyminen työhön tai työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuminen vahvistaisivat naisten taloudellista asemaa. Tämän voidaan arvioida parantavan myös kohdejoukkoon kuuluvien naisten taloudellista itsenäisyyttä.

Mahdollisia kielteisiä vaikutuksia sukupuolten tasa-arvon kannalta voisi syntyä tilanteissa, joissa toinen vanhempi, useimmiten perheen äiti, jäisi hoitamaan lasta kotiin siitä huolimatta, ettei olisi oikeutettu kotihoidon tukeen. Tällöin henkilö hoitaisi lasta kotona ilman hänelle maksettavaa taloudellista tukea. Tässä tilanteessa kotona lasta hoitava vanhempi olisi lähtökohtaisesti taloudellisesti riippuvainen toisesta vanhemmasta, ellei henkilöllä olisi esimerkiksi omia säästöjä tai muita käytössä olevia varoja. Tällaisen tilanteen voitaisiin arvioida vaikuttavan kielteisesti erityisesti naisten taloudellisen autonomian toteutumiseen, ja siten myös naisten yhdenvertaisten mahdollisuuksien toteutumiseen sekä sukupuolten väliseen tasa-arvoon.

Erityisesti maahanmuuton alkuvaiheessa kielitaidon kartuttamisen ja yhteiskuntaorientaation merkitys korostuvat. Kotoutustoimenpiteiden painopiste on voimakkaasti ensimmäisissä maahanmuuttoa seuraavissa vuosissa. Pitkään kotona lapsia hoitaneiden maahanmuuttajavanhempien kielitaito jää tutkitusti usein heikoksi.²⁸ Tämä vaikuttaa

²⁸ Esim. Larja, L. & Sutela, H. (2015): Ulkomaalaistaustaisten miesten työllisyysaste lähes samalla tasolla kuin suomalaistaustaisella – naisilla enemmän vaikeuksia työllistyä. Teoksessa Nieminen, T.,

kielteisesti näiden vanhempien, korostuneesti naisten, mahdollisuuksiin ja edellytyksiin toimia suomalaisessa yhteiskunnassa. Puutteellinen kielitaito voi johtaa siihen, että vastuu omien ja perheen asioiden hoitamisesta saattaa jäädä pääasiallisesti toisen kielitaitoisemman vanhemman velvollisuudeksi, mikä vaikuttaa kielteisesti yhdenvertaisuuden ja sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen.

Lyhyellä aikavälillä tarkasteltuna esitetty muutos rajoittaisi erityisesti yhden vanhemman perheiden yhdenvertaista asemaa. Vuoden 2024 saajamääriin perustuvan arvion mukaan esityksen kohdejoukosta yhden vanhemman perheitä olisi noin viisi prosenttia. Hiljattain maahan muuttaneen yhden vanhemman perheissä ainoan vanhemman yhteiskunnan tuntemus ja tarvittava kielitaito ovat korostuneen tärkeitä. Riittämättöminä ne saattavat heikentää henkilön ja siten koko perheen yhdenvertaisia mahdollisuuksia toimia yhteiskunnassa. Voidaan arvioida, että esityksellä tavoiteltujen käyttäytymisvaikutusten toteutumisen kautta yhden vanhemman perheiden, ja erityisesti maahanmuuttajanaisten, yhdenvertaiset mahdollisuudet kuitenkin paranisivat pitkällä aikavälillä.

Ulkomaalaistaustaisten työllistymisen tyypillisiä yksilötason haasteita ovat kotimaisten kielten puutteellinen osaaminen, koulutuksen ja työkokemuksen soveltumattomuus suomalaisille työmarkkinoille sekä työllistymistä tukevien verkostojen puute.²⁹ Kotoutumispalveluihin osallistumisella on positiivinen korrelaatio henkilön ansiotasoon ja työmarkkinatulemiin. Voidaan arvioida, että esitys lisäisi hiljattain maahan muuttaneiden pienten lasten äitien osallistumista kotoutumis- ja työllisyyspalveluihin, millä olisi positiivisia vaikutuksia naisten tilanteeseen. Kotoutumis- ja työllisyyspalveluihin osallistuminen vahvistaisi näiden henkilöiden kielitaitoa, yhteiskunnan tuntemusta, koulutusta ja työmarkkinavalmiuksia. Toisaalta työhönotossa on havaittu rakenteellista syrjintää, johon ehdotetulla muutoksella ei voida suoraan vaikuttaa.³⁰

Nykyisin kotihoidon tukea saava maahanmuuttajavanhempi on voinut osallistua osa-aikaisesti kunnan kotoutumista edistäviin palveluihin ja saada pidennystä kotoutumissuunnitelmalleen. Tämä on koskenut erityisesti naisia. Tutkimustieto osoittaa johdonmukaisesti kotoutumispalveluiden vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden.³¹ Näin ollen voidaan arvioida, että kotoutumispalveluihin osallistuminen muutoin kuin osa-aikaisesti vahvistaisi ja nopeuttaisi myös kotoutumispalveluiden tulemia kohdejoukon osalta. Tämä taas edelleen vahvistaisi maahanmuuttajanaisten osallisuutta ja mahdollisuuksia suomalaisessa yhteiskunnassa, mikä edistäisi sukupuolten tasa-arvoa. Lisäksi esitetyllä muutoksella voi olla myönteisiä

Sutela, H. & Hannula, U. (toim.) *Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014*. Tilastokeskus. Grano: Helsinki, 71–82.

²⁹ Larja L (2019). *Maahanmuuttajanaiset työmarkkinoilla ja työmarkkinoiden ulkopuolella*. Teoksessa Kazi V & Alitolppa-Niitamo A & Kaihovaara A (toim.) *Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta*. TEM oppaat ja muut julkaisut. 2019:10.

³⁰ Esim. Ahmad A (2025). *A comparative analysis of the reception of immigrants into Finnish working life in 2016 and 2024*. Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2025:6. Työ- ja elinkeinoministeriö.

³¹ Esim. Kiviholma, S., & Karhunen, H. (2022). *Systematic review of active labor market policies' effects on immigrants' employment*. Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2022:27.

Pesola, H., & Sarvimäki, M. (2022). *Intergenerational Spillovers of Integration Policies: Evidence from Finland's Integration Plans*. IZA Discussion Paper No. 15310.

ylisukupolvisia vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon vahvistamalla myös toisen sukupolven tyttöjen asemaa.

Yhdenvertaisten mahdollisuuksien näkökulmasta on huomioitava, että sellaiset kotitaloudet, joilla ei käsillä olevan esityksen perusteella olisi oikeutta kotihoidon tukeen, voisivat järjestää lapsen hoitamisen kotona palkkaamalla lastenhoitajan yksityisen hoidon turvin. Yksityisen hoidon tuki maksetaan tukilain mukaan hoidon tuottajalle.

Esitys saattaisi lisätä isien osallistumista lasten hoitoon. On mahdollista, että kotihoidon tuen käytön mahdollisuuden rajaaminen lisäisi perheiden vanhempainrahan käyttöä. Tilastollisesti isät eivät käytä kaikkia heille kiintiöityjä vanhempainpäivärahopäiviä ja kotihoidon tukeen ehdotettu muutos voisi joissain tapauksissa lisätä isien kannusteita käyttäen vanhempainpäivärahopäiviä. On myös mahdollista, että muutos lisäisi isien kotihoidon tuen käyttöä kohderyhmän sisällä sellaisissa tilanteissa, joissa vain lapsen isä täyttäisi asumisaikavaatimuksen.

4.2.4.2 Vaikutukset lapsiin

Lapsivaikutusten osalta arviointi kiinnittyy erityisesti perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaiseen lapsen hyvinvointia ja yksilöllistä kasvua koskevaan oikeuteen sekä lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 59–60/1991, jäljempänä *lapsen oikeuksien sopimus*) 3 artiklan 1 kohdassa edellytettyyn lapsen edun ensisijaisuuden periaatteeseen. Arvioinnin kannalta merkityksellisiä ovat myös perustuslain 16 §:ssä turvatut sivistykselliset oikeudet ja lapsen oikeuksien sopimuksen 28 artiklassa turvattu oikeus saada opetusta.

Kun esityksen vaikutus olisi täysimääräisesti voimassa, kohderyhmässä olisi vuosittain arviolta 2 700 lasta, joista noin 200 olisi kolme vuotta täyttäneitä. Jos lapsen vanhemmat käyttävät kaikki vanhempainpäivärahopäivät, lasta voi hoitaa kotona vanhempainpäivärahalla reilun 13 kuukauden ajan. Vanhempainpäivärahakausi voi päättyä tätä aikaisemmin esimerkiksi silloin, jos lapsella on kaksi vanhempaa, eikä toinen vanhemmista pidä ollenkaan vanhempainrahopäiviä. Vanhempi voi luovuttaa omasta vanhempainrahakiintiöstään toiselle vanhemmalle enintään 63 vanhempainrahopäivää eli noin 2,5 kuukautta. Voidaan arvioida, että esityksen vaikutukset kohdistuisivat pääasiassa yhden–kolmen vuoden ikäisiin lapsiin. Ehdotus ei vaikuttaisi alle yhdeksän kuukauden ikäisiin lapsiin, sillä esityksen mukaan asumisaikavaatimuksen täyttymistä ei edellytettäisi niin nuoresta lapsesta. Varhaiskasvatustien mukaan oikeus varhaiskasvatukseen on sen kalenterikuukauden alusta, jona lapsi täyttää yhdeksän kuukautta.

Arvion mukaan osa perheistä veisi lapsen varhaiskasvatukseen ja osa hoitaisi lasta kotona joko ilman lastenhoitajan tukea tai kotihoidon tukeen oikeutetun vanhemman toimesta. Arvion mukaan perheiden valinnat eivät ole staattisia: vanhempi voi hoitaa lasta kotona ilman kotihoidon tukea jonkin aikaa ennen kuin laittaa lapsen varhaiskasvatukseen.

Tutkimustieto osoittaa, että lasten kotihoidon tuella on yhteys lasten heikompaan kouluosuoriutumiseen. Laadukkaalla varhaiskasvatuksella voidaan vaikuttaa lapsen kognitiivisiin, sosiaalisiin ja sosio-emotionaalisiin taitoihin sekä kielenkehitykseen. Varhaiskasvatus hyödyttää pidemmällä aikavälillä erityisesti heikommista sosioekonomisista taustoista tulevia lapsia. Alle kolmevuotiaiden lasten kielenkehitys on nopeaa ja varhaiskasvatuksessa voidaankin tukea lapsen kaksikielisyyttä ja kulttuuri-identiteetin kehittymistä. Myös kielenkehityksen haasteita ja muita lapsen tuen tarpeita voidaan tunnistaa jo pienillä lapsilla sekä tarjota niihin tukea. Laadukas varhaiskasvatus tukee myös lapsen ja välillisesti myös hänen huoltajiensa kotoutumista ja lapsen myöhempää koulunkäyntiä. Lapsen

kannalta negatiivisia vaikutuksia voisi ilmetä silloin, jos hän päätyisi heikkolaatuiseen varhaiskasvatukseen tai suuriin lapsiryhmiin (esimerkiksi henkilöstöpulan vuoksi) tai varhaiskasvatuspäivät venyisivät pitkien kuljetusmatkojen vuoksi.

Oikeus varhaiskasvatukseen on nimenomaan lapsen oikeus, joka turvataan perustuslaissa ja lapsen oikeuksien yleissopimuksessa. Ehdotetun muutoksen voidaan arvioida vahvistavan lasten oikeutta varhaiskasvatukseen ja edistävän tältä osin lasten etua. On kuitenkin mahdollista, että joissain tilanteissa kotihoito toteuttaisi lapsen yksilöllistä etua parhaiten. Ehdotettu muutos rajoittaisi lasten hoidon tukijärjestelmässä olevaa vapautta tehdä yksilöllinen valinta lapsen hoidon järjestämisestä. Muutos rajaisi valinnanvapautta silloin, kun huoltaja ei täytä ehdotettua asumisaikavaatimusta sekä silloin, kun perhe ensisijaisesti järjestäisi lapsen hoitamisen kotona pääasiallisesti perheen ulkopuolisen hoitajan kuten isovanhemman toimesta. Valinnan vapauden rajoittaminen voisi joissain tilanteissa heikentää lapsen yksilöllisen edun toteutumista. Toisaalta kotihoidon tuki ei ole ainoa lasten kotihoitoon soveltuva tukimuoto, vaan tukilain mukaisten edellytysten täytyessä perhe voisi järjestää lapsen hoidon kotona yksityisen hoidon tuella. Tukilain mukaan osa-aikaisesti töissä käyvällä vanhemmalla on myös mahdollisuus saada alle kolmevuotiaan lapsen kotona hoitamiseen joustavaa hoitorahaa, vaikka lapsella olisi kunnallinen tai yksityinen varhaiskasvatuspaikka.

Kohderyhmässä voi mahdollisesti olla vammaisia lapsia. Kaikki varhaiskasvatuksessa olevat lapset saavat tarpeidensa mukaan yleistä tukea. Tehostettua tukea annetaan, jos yleinen tuki ei riitä lapselle. Tehostettu tuki voi olla lyhyt- tai pitkäaikaista ja sitä annetaan niin kauan kuin lapsi tarvitsee. Tukitoimet ovat säännöllisiä ja samanaikaisesti voi toteutua useita eri tukitoimia. Erityinen tuki on vahvin tukimuoto. Erityistä tukea annetaan, mikäli tehostettu tuki ei ole riittävää, tai kun lapsi tarvitsee sitä esimerkiksi vammasta, sairaudesta tai kehityksen viivästyästä johtuen. Tukitoimet suunnitellaan aina yksilöllisesti. Erityinen tuki on jatkuvaa ja kokoaikaista tuen tarvetta, jonka aikana on käytössä useita eri tukimuotoja ja tukipalveluita. Erityisen tuen aloittaminen ei edellytä diagnoosia tai kuntoutustarvetta, eikä aikaisempaa tehostetun tuen antamista. Oikeus saada varhaiskasvatuksen tukea toteuttaa muun muassa vammaisten lasten yhdenvertaisuutta ja sivistyksellisiä oikeuksia.

Ehdotettu muutos, jonka perusteella kotihoidon tukea ei maksettaisi, jos lasta hoitaa pääasiassa perheen ulkopuolinen hoitaja, koskisi kaikkia lapsiperheitä. Tältä osin muutos ei vaikuttaisi lasten yhdenvertaisuuteen. Ehdotettu asumisaikavaatimus sen sijaan asettaisi lapset keskenään erilaiseen asemaan sen mukaan, kauanko heidän huoltajansa on asunut Suomessa. Ehdotettujen muutosten voidaan kuitenkin arvioida lisäävän lasten osallistumista varhaiskasvatukseen jo alle kolmevuotiaana. Riittävän varhain aloitettu varhaiskasvatukseen osallistuminen tukee ja edistää kielenkehitystä sekä koulutusjärjestelmään ja yhteiskuntaan integroitumista. Pitkällä aikavälillä esityksen tavoitteiden toteutumisen voidaan arvioida lisäävän lasten yhdenvertaisuutta.

Kotitalouden taloudellisen tilanteen kohentumisen joko vanhemman työllistymisen tai kotihoidon tukea lähtökohtaisesti tasoltaan korkeamman työttömyysetuuden vuoksi voidaan arvioida vaikuttavan myönteisesti myös kotitalouden lapsiin. Toisaalta lasten tarpeiden turvaamisen kannalta negatiivisia vaikutuksia voisi syntyä tilanteissa, joissa vanhempi päättää varhaiskasvatuksen sijaan hoitaa lasta kotona ilman lastenhoidon tukea etenkin, jos kotitaloudella ei ole muita tuloja tai ne ovat matalat. Vaikutukset voisivat olla erityisen haitallisia tilanteessa, jossa toimeentulotukea saavan perheen vanhempi ei toimeentulotuen perusosan alentamisen uhasta huolimatta ilmoittautuisi työttömäksi työnhakijaksi. Tällöin vanhemman perusosaa voitaisiin alentaa 50 prosenttia, mikä vaikuttaisi suoraan myös perheen lapsiin. Köyhyys lapsuudessa lisää riskiä syrjäytyä aikuisuudessa ja jättää pitkäaikaisia jälkiä

hyvinvointiin.³² Perusosan alentaminen perustuu kuitenkin aina yksilölliseen harkintaan ja voidaan tehdä vain, jos alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Toisaalta voidaan myös arvioida, että toimeentulotuen perusosan alentamisen uhka pääosin ohjaa vanhemmat noudattamaan toimeentulotukilaissa asetettuja velvollisuuksia.

Esityksen voidaan arvioida kasvattavan hiljattain maahan muuttaneiden pienten lasten vanhempien osallistumista työllisyyttä ja kotoutumista edistäviin palveluihin. Vanhemman kielitaidon tiedetään vaikuttavan myönteisesti myös lapsen tilanteeseen, joten vanhemman kotimaisen kielen taidon vahvistumisella todennäköisesti olisi myönteisiä vaikutuksia myös lapsen oikeuksien ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien toteutumiseen. Vanhemman kotoutumispalveluihin osallistumisen on havaittu vahvistavan maahanmuuttajalasten, erityisesti tytärten koulutuksessa ja työmarkkinoilla pärjäämistä.

Saamenkielistä varhaiskasvatusta ei ole saatavilla maanlaajuisesti, mistä syystä saamelaisperheet saattavat valita hoitaa lasta varhaiskasvatuksen sijaan kotona. Voidaan arvioida, että esityksellä ei olisi juuri vaikutuksia saamelaisiin, sillä Ruotsissa ja Norjassa täyttyneet asumiskaudet rinnastettaisiin Suomessa asuttuun aikaan EU:n sosiaaliturva-asetuksen 883/2004 perusteella. Esityksen kohderyhmän suuruutta on arvioitu vuoden 2024 rekisteritietojen pohjalta, eikä kyseissä henkilöryhmässä ollut Kansaneläkelaitoksen tietojen mukaan yhtään saamenkielistä henkilöä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Perheen molempia aikuisia koskeva asumisaikavaatimus

Ehdotettu muutos perustuu täsmälliseen hallitusohjelman kirjaukseen, mistä johtuen vaihtoehtojen ratkaisutapojen selvittämisessä lähinnä arvioitiin erilaisia malleja, joissa oikeus kotihoidon tukeen olisi sidottu Suomessa asuttuun aikaan.

Valmistelussa selvitettiin mallia, jossa kotihoidon tuen maksamisen ehdoksi olisi säädetty viiden tai kolmen vuoden asumisaikavaatimus perheen molemmille huoltajille. Esitysluonnoksesta, jossa ehdotettiin kolmen vuoden asumisaikavaatimusta molemmille huoltajille, järjestettiin lausuntokierros 7.10.2025-20.11.2025. Mallin vaikutusarviot sisältyvät kyseisen lausuntopyynnön liitteenä olleeseen esitysluonnokseen, joka on saatavilla julkisessa palvelussa osoitteessa <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM050:00/2025>.

Asumisaikavaatimus olisi koskenut yhteistaloudessa eläviä vanhempia tai muita huoltajia sekä vanhemman tai muun huoltajan kanssa yhteistaloudessa avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa elävää henkilöä. Tämä olisi tarkoittanut sitä, että myöskään aina tai pitkään Suomessa asuneella vanhemmalla ei olisi oikeutta kotihoidon tukeen, jos hänen puolisonsa ei täytä asumisaikavaatimusta. Oikeutta kotihoidon tukeen ei olisi, vaikka puoliso ei olisi lapsen

³² Tammelin, Mia – Ojala Satu. Lapsiperheet toimeentulotuen saajina, Teoksessa: Saikkonen Paula – Mukkila Susanna (toim.). Toimeentulotuki 2020-luvulla: Tavoitteena parempi viimesijainen turva. THL Raportti 2/2025. s. 111–118. Saatavilla: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-450-5>.

vanhempi tai huoltaja. Jatkovalmistelun aikana linjattiin, ettei kyseistä mallia edistetä, sillä se nähtiin esitettyä muutosta haasteellisempänä yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

5.1.2 Asumisaikavaatimus tukea hakevalle vanhemmalle

Valmistelussa arvioitiin myös mallia, jossa kotihoidon tukea voisi saada, jos toinen vanhemmista on asunut Suomessa vähintään kolme vuotta. Kotihoidon tuen edellytyksenä ei olisi ollut, että tukea hakeva vanhempi itse pääasiassa hoitaa lasta. Tällöin asumisaikavaatimuksen täyttävä vanhempi olisi voinut hakea tukea, vaikka lasta pääasiassa hoitaisi kotona vanhempi, joka ei täytä asumisaikavaatimusta. Tuen saaminen olisi siis käytännössä rajautunut vain niiltä perheiltä, joissa perheen ainoa tai kumpikaan vanhempi ei täytä vaadittua asumisaikaa. Valmistelussa arvioitiin, että kyseisellä mallilla olisi saavutettu muutoksella tavoiteltuja vaikutuksia vain niukasti. Arvion mukaan kohdejoukko olisi pienempi kuin esitettyssä mallissa. Myös taloudelliset vaikutukset jäisivät pienemmiksi.

Vaihtoehdon haasteena nähtiin sen ristiriitaisuus kotoutumistavoitteen kanssa sellaisten perheiden osalta, joissa toinen huoltaja täyttäisi asumisaikavaatimuksen, mutta lasta voisi hoitaa kotona huoltaja, joka ei täytä asumisaikavaatimusta. Edellä jaksossa 2.6.1 on kuvattu vuoden 2025 alusta voimaantullutta kotoutumislakia, jonka tavoitteena on ollut tavoittaa entistä kattavammin ja systemaattisesti niitä maahanmuuttajia, joilla on tarvetta kotoutumispalveluille, mukaan lukien kotona lapsia hoitavia vanhempia. Kunnalla on oikeus saada Kansaneläkelaitokselta tieto maahanmuuttajasta, joka saa kotihoidon tukea. Kunta ei saisi kotoutumislain perusteella Kansaneläkelaitokselta tietoa kotona lasta hoitavasta vanhemmasta tilanteesta, jossa kotihoidon tuki maksettaisiin perheen toiselle vanhemmalle, joka täyttäisi asumisaikavaatimuksen. Malli ei olisi ollut tämän joukon kohdalla linjassa kotoutumislain tavoitteen kanssa.

5.1.3 Kotihoidon tukea koskevan nykyisen sääntelyn säilyttäminen

Edellä jaksossa 2.6.1 on kuvattu vuoden 2025 alusta voimaantullutta kotoutumislakia. Kotoutumislakia koskevassa uudistuksessa oli osaltaan samoja tavoitteita kuin käsillä olevassa esityksessä. Kotoutumislain tavoitteena on ollut tavoittaa entistä kattavammin ja systemaattisesti niitä maahanmuuttajia, joilla on tarve kotoutumispalveluille. Erityisesti on pyritty tavoittamaan työvoiman ulkopuolella olevia maahanmuuttajia, kuten kotona lapsia hoitavia vanhempia. Käsillä olevan esityksen valmistelussa arvioitiin yhtenä vaihtoehtona kotihoidon tukea koskevan sääntelyn säilyttämistä ennallaan, mikäli Kansaneläkelaitoksen kotoutumislain mukainen tietojenvälitys sekä kuntien mahdollisuus tehdä kotoutumissuunnitelma myös kotona lapsia kotihoidon tuella hoitaville vanhemmille nähtäisiin tavoitteen kannalta riittävänä.

Vaihtoehtoa ei kuitenkaan nähty riittävänä hallitusohjelman kirjauksen toteuttamiseksi. Kunnat ovat tavoittaneet entistä laajemmin kotihoidon tuella lapsia kotona hoitavia hiljattain maahan muuttaneita vanhempia ja kehittäneet palveluita, joita voidaan tarjota kotona lapsia hoitaville matalalla kynnyksellä huomioiden lasten hoidon järjestäminen. Kotihoidon tukeen ei kuitenkaan liity tuen saajalle minkäänlaisia kotoutumissuunnitelman tekemiseen tai kotoutumispalveluihin osallistumiseen liittyviä velvoitteita. Lisäksi käsillä olevan esityksen toinen keskeinen tavoite koskien lasten varhaiskasvatukseen osallistumisen kasvattamista olisi tässä vaihtoehdossa oletettavasti jäänyt toteutumatta, jolloin vanhempien voitaisiin olettaa osallistuvan palveluihin ainoastaan siinä määrin kuin hoivavastuut sen mahdollistaisivat. Näin ollen valmistelussa arvioitiin nykytilan säilyttäminen riittämättömäksi hallitusohjelman kirjauksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Kotihoidon tuki kansainvälisessä kontekstissa

Suomessa voimassa olevan kotihoidon tuen kaltainen järjestelmä on kansainvälisesti verraten harvinainen. Esimerkiksi Ruotsissa ei ole enää vastaavanlaista järjestelmää, vaan lastenhoidon tuki on integroitu osaksi vanhempainvapaa järjestelmää. Viro on lakkauttanut kotihoidon tukea vastaavan tukijärjestelmän vuodesta 2019 alkaen ja viimeiset maksussa olleet tuet päättyivät 31.8.2024. Lisäksi esimerkiksi Ranskassa, Puolassa ja Liettuassa maksetaan tukea lapsen kotona hoitamisesta vanhempainvapaiden päätyttyä, mutta lähtökohtaisesti sellaisille vanhemmille, joilla on riittävästi työhistoriaa. Norjassa ja Tanskassa on käytössä tukimuoto lapsen kotona hoitamiseksi vanhempainvapaakauden päätyttyä sekä rajaus liittyen joko maassa asutun ajan pituuteen tai vakuutuskausiin.

5.2.2 Norja

Norjassa on käytössä jokseenkin kotihoidon tukea vastaava tukimuoto *kontantstøtte*, jota maksetaan 13–19-kuukauden ikäisen lapsen kotona hoitamisen ajalta. Norja on tukijärjestelmää koskevien uudistusten myötä rajannut tuen kestoja koko väestöltä. Viimeisin lainmuutos tuli voimaan 1.7.2024, jolloin tukeen oikeuttavan lapsen enimmäisikä laskettiin 23 kuukaudesta 19 kuukauteen. Tuen lähtökohtainen tavoite on tarjota vanhemmille valinnanvapaus pienen lapsen hoitamisesta joko kotona tai varhaiskasvatuksessa. Tuki ei ole tulositonnainen, vaan sen taso on riippuvainen siitä, hoidetaanko lasta täysimääräisesti kotona vai osallistuuko lapsi osa-aikaisesti varhaiskasvatukseen. Täysimääräisen tuen suuruus on 7 500 NOK (noin 660 euroa) kuukaudessa. Mikäli lapsi osallistuu varhaiskasvatukseen osa-aikaisesti, tuen suuruus riippuu lapsen varhaiskasvatukseen osallistumisen viikkotuntimäärästä seuraavasti: 1) enintään 8 tuntia: 6 000 NOK (noin 525 euroa), 2) 9–16 tuntia: 4 500 NOK (395 euroa), 3) 17–24 tuntia: 3 000 NOK (263 euroa), 4) 25–32 tuntia: 1 500 NOK (132 euroa). Tuen toimeenpanosta vastaa kansallisella tasolla Norjan työ- ja hyvinvointiviranomainen NAV.

Norjassa astui 1.7.2017 voimaan lakimuutos, jonka jälkeen etuudensaajan on täytynyt olla viisi vuotta vakuutettuna sosiaalivakuutusjärjestelmässä, eli tukea saadakseen henkilön on täytynyt asua Norjassa vähintään tämä aika. EU-lainsäädännön perusteella (kts. tarkemmin luku 2.6) EU- tai Euroopan talousalueenmaassa ja Sveitsissä asutut kaudet otetaan huomioon vakuutuskausien laskemisessa, mikä käytännössä jättää rajauksen piiriin lähtökohtaisesti vain kolmannesta maasta muuttaneet henkilöt. Jos lapsi asuu kahden vanhemman taloudessa, molempien vanhempien on täytettävä ehto, jotta kotitalous on oikeutettu tukeen lapsen kotona hoitamisesta. Käytännön tasolla ehto tarkoittaa sitä, että koko ikänsä Norjassa asunut henkilö, jonka puoliso on asunut Norjassa alle viisi vuotta, ei voi saada tukea. Arvioiden mukaan noin neljännes vaatimuksen piiriin osuvista vanhemmista on Norjan kansalaisia.

Perustuslaillisten erojen lisäksi Norja eroaa Suomesta siinä, että se ei ole implementoinut EU:n maahanmuuttodirektiivejä. Näiden yhteisvaikutuksena Norjan liikkumavara erityisesti suhteessa kolmansista maista muuttavien henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun velvoitteiden osalta saattaa olla Suomea laajempi, eivätkä siten kaikki Norjassa tehdyt ratkaisut ole suoraan sovellettavissa Suomessa.

Muutosta perusteltiin Norjassa pääasiassa tavoitteella saada maahan hiljattain muuttaneet vanhemmat työllisyyttä edistävien palveluiden piiriin sekä mahdollisimman nopeasti työmarkkinoille. Lakimuutoksen jälkeen sen piiriin kuuluneiden vanhempien työllisyyden ja työllisyyttä edistäviin palveluihin osallistumisen ei havaittu muuttuvan merkittävässä määrin

lyhyellä aikavälillä.³³ Työllisyyden osalta on havaittu joitain muutoksia, mutta havaitut vaikutukset ovat kokonaisuuden kannalta hyvin maltilliset ja selittyvät osin verrokkiryhmän erilaisuudella.³⁴ Muutoksen kohderyhmään kuuluu lähtökohtaisesti kaukana työmarkkinoilta olevia henkilöitä, ja muutoksen vaikutuksiin vaikuttavat keskeisesti käyttäytymisvaikutukset, joten mahdollisia positiivisia vaikutuksia työllisyyteen olisi tarkoituksenmukaisempaa arvioida keskipitkällä aikavälillä.

Sosiaaliavun käyttö erityisesti kolmansista maista muuttaneiden lapsiperheiden kohdalla havaittiin kasvaneen uudistuksen jälkeen jonkin verran, mutta osin kasvua on selitetty myös ennen 2017 muuttaneiden kohortin ja vuoden 2017 jälkeen muuttaneiden kohortin taustamaaryhmien erilaisella rakenteella.³⁵ Sen sijaan kolmansista maista muuttaneiden lapsiperheiden suhteellinen tuloköyhyys kasvoi johdonmukaisesti lakimuutoksen seurauksena. Tutkimustiedon valossa on 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. Muuta kuin norjaa tai Norjan virallista vähemmistökieltä³⁶ puhuvien yksivuotiaiden lasten varhaiskasvatukseen osallistumisasteen on havaittu kasvaneen vuosien 2015–2023 välillä 40 prosentista 61 prosenttiin³⁷. Osallistumisasteen kasvu on jokseenkin merkittävä, mutta sen yhteydestä kotihoidon tuen asumisaikavaatimuksen voimaantumoon ei ole tutkimusnäyttöä.

5.2.3 Tanska

Tanskassa vanhempainvapaakauden jälkeen vanhemmat voivat saada tukea (*tilskud til pasning af egne børn*) oman lapsen kotona hoitamiseen lapsen täytettyä 24 viikkoa. Tukea voidaan maksaa aina lapsen oppivelvollisuusiän asti. Suomesta ja Norjasta poiketen tuen toimeenpano kuuluu kunnille, jotka voivat myös asettaa tarkempia ikärajoja. Tuki toimii vaihtoehtona varhaiskasvatukseen osallistumiselle ja sen saamisen vaatimuksena on Suomen kotihoidon tuen tavoin se, ettei lapsi osallistu varhaiskasvatukseen. Tuen taso vaihtelee kuntien välillä. Tuen tasolle on lainsäädännössä asetettu ainoastaan enimmäiskorvaus, joka on korkeintaan 85 prosenttia lapsen varhaiskasvatuksen nettotuotantokustannuksista. Tukea maksetaan kerralla korkeintaan kolmesta lapsesta ja se kokonaismäärä ei voi ylittää äitiystuen enimmäismäärää.

Tanska on asettanut tuen saamisen yleiseksi edellytykseksi, että lapsen vanhempien on täytynyt asua Tanskassa seitsemän vuotta viimeisen kahdeksan vuoden aikana ja puhua tanskaa riittävällä tasolla lapsen kielellisen kehityksen tukemiseksi. Riittävää tanskan kielen taitoa ja asumista koskevat vaatimukset eivät koske EU- ja Euroopan talousalueen maiden ja Sveitsin kansalaisia siltä osin kuin heillä on oikeus etuuteen EU:n lainsäädännön nojalla.

³³ Lima, I., Arntsen, L., & L. Rudlende. (2020). Har innføringen av botidskrav for kontantstøtte medført økt sysselsetting. *Arbeid og velferd*, 2020(1): 39-57. NAV

³⁴ Dommermuth, Lars; Rogne, Adrian Farner; Syse, Astri (2022): The cash-for-care reform and immigrant fertility: Fewer babies of poorer families?, Discussion Papers, No. 993, Statistics Norway, Research Department, Oslo

³⁵ Lima & ym. (2020).

³⁶ Viralliset vähemmistökielet: pohjoissaame, luulajansaame, eteläsaame, kveenin kieli, romanikieli.

³⁷ What is the status of integration in Norway? Indicators, status and development trends in 2024. The Directorate of Integration and Diversity (IMDi).

Tanskassa käytössä olevien asumisaikaa sekä kielitaitoa koskevien rajausten osalta on huomioitava perustuslailliset eroavaisuudet Suomeen sekä se että Tanska ei ole implementoinut EU:n maahanmuuttodirektiivejä. Näiden johdosta Tanskan liikkumavara erityisesti suhteessa kolmansista maista muuttavien henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun velvoitteiden osalta on osin Suomea laajempi, eivätkä siten kaikki Tanskassa tehdyt ratkaisut ole suoraan sovellettavissa Suomessa.

6 Lausuntopalaute

Valmistelun aikana järjestettiin kolme kuulemistilaisuutta kuudelle suurimmalle kaupungille ja Suomen Kuntaliito ry:lle. Kuulemistilaisuuksissa esitetty materiaali on julkaistu osoitteessa <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM050:00/2025>. Kuulemistilaisuuksissa saadut huomiot olivat samankaltaisia, joita esitettiin kirjallisessa lausuntopalautteessa.

Valmistelun aikana järjestettiin kaksi kirjallista lausuntokierrosta. Lausuntopyynnöt liitteineen sekä yhteenvedot saaduista lausunnoista ovat saatavilla osoitteessa <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM050:00/2025>.

Useimmat lausunnonantajat pitivät esitysluonnoksen tavoitteita maahanmuuttajien nopeammasta kotoutumisesta ja työmarkkinoille kiinnittymisen vahvistamisesta sinänsä kannatettavina. Useimmat lausunnonantajat pitivät myös perusteltuna kannustaa pienten lasten osallistumista varhaiskasvatukseen. Lausuntopalautteessa kuitenkin pääosin vastustettiin ehdotettua kolmen vuoden asumisaikavaatimusta tai siihen suhtauduttiin varauksellisesti, sillä sitä ei pidetty soveltuvana keinona esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Lausunnonantajat pitivät ongelmallisena sitä, että asumisaikavaatimuksen asettaminen rajoittaa yhdenvertaisuutta. Monet lausunnonantajat pitivät epävarmana, että esityksellä olevia tavoitteita saavutettaisiin rajaamalla oikeutta kotihoidon tukeen. Osa lausunnonantajista katsoi, että ehdotettu muutos päinvastoin voi vaikeuttaa kohderyhmän tavoittamista palveluihin ja lisätä riskiä sille, että kaikkein haavoittuvammassa asemassa olevat maahanmuuttajaäidit jäävät hoitamaan lasta kotiin ilman etuutta. Muutosten vaikutuksena voisi tosiasiaassa olla lapsiperheköyhyyden lisääntyminen ja kotoutumisen heikentyminen.

Useat lausunnonantajat katsoivat, että esitysluonnoksella olevia tavoitteita olisi mahdollista edistää muilla keinoilla, jotka olisivat ehdotettuja muutoksia vaikuttavampia ja yhdenvertaisempia. Lausunnonantajat esittivät kotihoidon tuen kohdentamista kaikkein nuorimpiin lapsiin esimerkiksi rajaamalla kotihoidon tuki kaikilta perheiltä lapsen kahden vuoden ikään. Lisäksi ehdotettiin kotihoidon tuen kehittämistä osana laajempaa perhe-etuuksien uudistamista, palveluohjauksen tehostamista, varhaiskasvatuksen sekä kotoutumispalveluiden laatuun panostamista sekä palveluiden saatavuuden parantamista.

Vaikutusten arviointiin liittyviä epävarmuuksia on esityksessä tunnistettu. Esityksessä on lisäksi arvioitu, että kunta voi tavoittaa lasta kotona hoitavat henkilöt palveluntarpeen arviointiin myös muulla tavoin kuin kotihoidon tuen saajia koskevan Kansaneläkelaitoksen järjestelmäpohjaisen tiedonsiirron perusteella. Esitys on osa hallitusohjelman maahanmuutto- ja kotoutumispolitiikan kokonaisuutta ja tavoitteena on nimenomaisesti maahanmuuttajien tavoittaminen nykyistä laajemmin varhaiskasvatukseen ja työllisyyttä ja kotoutumista edistäviin palveluihin. Tästä syystä eri vaihtoehtojen tarkastelussa on arvioitu lähinnä erilaisia malleja, joissa oikeus kotihoidon tukeen olisi sidottu Suomessa asuttuun aikaan. Jotta asumisaikavaatimus kohdentuisi mahdollisimman tarkasti, alkuperäiseen esitysluonnokseen verrattuna esitystä muutettiin ensimmäisen lausuntokierroksen jälkeen siten, että asumisaikavaatimus koskee vain lasta pääasiallisesti hoitavaa kotihoidon tukea saavaa vanhempaa, mutta ei tämän puolisoa.

Esityksen vaikutusten arvioidaan kohdistuvan lähinnä kolmansista maista Suomeen muuttaviin henkilöihin, sillä toisessa EU-maassa, Euroopan talousalueen maassa tai Sveitsissä täyttyneet asumiskaudet rinnastettaisiin Suomessa asuttuun aikaan. Muutamat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota siihen, että esitetty asumisaikavaatimus asettaa myös maahanmuuttajat keskenään eri asemaan sen perusteella, mistä maasta he muuttavat Suomeen, eikä tällaista erottelua nähty perusteltuna. EU-maiden, Euroopan talousalueen maiden ja Sveitsin asumiskausien yhteenlaskeminen perustuu kuitenkin suoraan EU:n sosiaaliturva-asetukseen 883/2004, joka on Suomea velvoittavaa suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. Esityksen säätämisyjärjestelyperusteluja on täsmennetty tästä näkökulmasta.

Osa lausunnonantajista kritisoi, ettei valittu sääntelymalli ota huomioon, että kotihoito voi joissain tilanteissa olla lapsen yksilöllisen edun mukaista. Muutama lausunnonantaja kritisoi tästä syystä myös ehdotettua muutosta, jonka mukaan kotihoidon tukea ei enää voisi saada, jos lasta hoitaisi pääasiallisesti esimerkiksi isovanhempi. Muutamassa lausunnossa myös kiinnitettiin huomiota siihen, ettei pääasiallista hoitajaa ole esityksessä määritelty. Oikeusministeriö kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että tuen saajaa koskevat aineelliset edellytykset vaikuttivat jakautuvan useaan eri säännökseen. Oikeusministeriö kehotti arvioimaan, tulisiko tuen saajaa koskevat aineelliset edellytykset koota yhteen pykälään. Oikeusministeriö ja Kansaneläkelaitos katsoivat myös, että tuen saajaa ja tuen hakijaa koskevia säännöksiä tulisi ainakin perusteluiden tasolla tarkentaa.

Oikeusministeriön huomioiden takia lapsen pääasiallista hoitamista ja asumisaikavaatimuksen täyttämistä koskevat edellytykset on koottu lopullisessa esityksessä ehdotettuun 3 §:n 2 momenttiin. Säännöskohtaisiin perusteluihin on lisäksi täydennetty, mitä lapsen pääasiallisella hoitamisella tarkoitetaan. Oikeusministeriön ja Kansaneläkelaitoksen huomioiden vuoksi kotihoidon tuen hakemista koskevaa 14 §:n 4 momenttia on lisäksi tarkennettu siten, että sanamuoto vastaa tuen saajaa koskevan 15 §:n sanamuotoa.

Oikeusministeriön lausunnon mukaan jatkovalmistelussa olisi syytä kiinnittää huomiota tilanteisiin, joissa kotihoidon tuen ulkopuolelle jäävä henkilö ei ole oikeutettu muihin ensisijaisiin etuuksiin. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluja on tältä osin täydennetty.

Lausuntopalautteessa kannatettiin kunnille aiheutuvien varhaiskasvatuksen kustannusten korvaamista täysimääräisesti ja toivottiin, että myös lisäinvestointitarpeista johtuvat menot korvattaisiin. Jotkut lausunnonantajat katsoivat, että varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrä voisi kasvaa myös johtuen siitä, että kotihoidon tukea ei esityksen mukaan maksettaisi, jos lasta hoitaisi pääasiallisesti perheen ulkopuolinen hoitaja. Lisäksi esitettiin, että kotoutumista- ja työllistymistä edistäviin palveluihin tarvittavat lisäresurssit tulisi korvata kunnille täysimääräisesti. Kuntaliitto katsoi, että esityksen kohdejoukon työttömyysjaksot saattavat pitkittyä, ja esityksessä tulisi paremmin arvioida tämän kokonaisuuden vaikutuksia kuntien vastuuseen työttömyysetuuksien rahoittamisesta. Kuntavaikutusten osalta kiinnitettiin myös huomiota siihen, että samanaikaisesti valmistellaan useita kotoutumisen kokonaisuuteen vaikuttavia esityksiä. Lausuntopalautteen johdosta esityksen vaikutusarvioita on täsmennetty ja esitykseen on lisätty jakso 10.1 Suhde samanaikaisesti valmisteltaviin hallituksen esityksiin.

7 Säännöskohtaiset perustelut

2 §. Määritelmät. Pykälän 2 kohta sisältää hoidon tuottajan määritelmän. Määritelmää ehdotetaan muutettavaksi varhaiskasvatuslakiin tehtyjen muutosten vuoksi. Kyse olisi teknisestä muutoksesta.

Yksityistä päiväkotitoimintaa koskee 1.1.2026 alkaen rekisteröintimenettely, ja lupamenettelystä on luovuttu. Varhaiskasvatuslain 44 §:ssä säädetään oikeudesta harjoittaa yksityistä päiväkotitoimintaa. Lupamenettely ei ole koskenut yksityistä perhepäivähoitoa, vaan sitä koskevasta ilmoitusmenettelystä säädetään varhaiskasvatuslain 44 e §:ssä.

Tukilaissa olevaa määritelmää ehdotetaan muutettavaksi siten, että hoidon tuottajalla tarkoitettaisiin varhaiskasvatustoimintaa harjoittavaa yksityistä henkilöä tai yhteisöä, jolla on varhaiskasvatuslain 44 §:n mukainen oikeus harjoittaa yksityistä päiväkotitoimintaa tai joka on tehnyt varhaiskasvatuslain 44 e §:ssä tarkoitetun ilmoituksen yksityisen perhepäivähoidon harjoittamisesta. Hoidon tuottajalla tarkoitettaisiin myös tukeen oikeutetun vanhemman tai muun huoltajan kanssa lasten varhaiskasvatuksesta työ sopimuksen tehnyttä henkilöä, ei kuitenkaan saman kotitalouden jäsentä.

3 §. Oikeus kotihoidon tukeen. Pykälässä säädetään kotihoidon tuen saamisen edellytyksistä. Pykälä ehdotetaan teknisesti muutettavaksi kokonaisuudessaan.

Pykälän *1 momentti* vastaisi sisällöllisesti voimassa olevaa 1 momenttia, jonka mukaan kotihoidon tuen saamiseksi edellytetään, ettei tosiasiallisesti Suomessa asuvalla alle kolmevuotiaalla varhaiskasvatukseen oikeutetulla lapsella ole kunnan järjestämää varhaiskasvatuspaikkaa. Momentin viimeisen virkkeen muotoilua selkeytettäisiin. Lapsen ei katsottaisi asuvan tosiasiallisesti Suomessa, jos hän oleskelee yli kolme kuukautta ulkomailla. Tältä osin kyse ei olisi sisällöllisestä muutoksesta.

Pykälän *2 momentissa* ehdotetaan säädettävän lapsen hoitamista ja tuen saajan asumisaikaa koskevista edellytyksistä. Sen mukaan kotihoidon tuen maksamiseksi edellytettäisiin, että lasta pääasiallisesti hoitava vanhempi tai muu huoltaja on asunut Suomessa vähintään kolmen vuoden ajan.

Muutos tarkoittaisi sitä, että kotihoidon tukea maksettaisiin vain niissä tilanteissa, kun lapsen pääasiallisesta hoidosta vastaa lapsen vanhempi tai muu huoltaja. Jos lasta hoitaisi pääasiallisesti joku muu henkilö, esimerkiksi isovanhempi, ei kotihoidon tukea lähtökohtaisesti maksettaisi. Lapsen pääasiallisella hoitamisella tarkoitettaisiin sitä, että vanhempi tai muu huoltaja hoitaisi lasta suurimman osan ajasta. Lapsen vanhemmat voisivat kuitenkin edelleen jakaa hoitovastuuta keskenään ja myös muut henkilöt, kuten isovanhemmat, voisivat osallistua lapsen hoitamiseen. Lasta voisi säännöllisestikin hoitaa perheen ulkopuolinen henkilö, esimerkiksi isovanhempi tai palkattu lastenhoitaja, kunhan kotihoidon tukea saava vanhempi tai muu huoltaja toimisi lapsen pääasiallisena hoitajana.

Kotihoidon tuen maksaminen olisi mahdollista poikkeuksellisesti myös muulle henkilölle kuin lapsen vanhemmalle tai muulle huoltajalle, jos tämä henkilö tosiasiallisesti vastaisi lapsen hoidosta ja kasvatuksesta. Tällöin tarkoitettaisiin tilanteita, joissa lapsi asuu kyseisen henkilön kanssa, joka ei kuitenkaan ole hänen juridinen huoltajansa. Kotihoidon tuen maksamiseksi edellytettäisiin, että lapsen hoidosta ja kasvatuksesta tosiasiallisesti vastaava henkilö hoitaisi lasta pääasiallisesti. Kotihoidon tuki voitaisiin maksaa esimerkiksi lasta pääasiallisesti hoitavalle isovanhemmalle, jos lapsi asuisi isovanhemman luona ja tämä tosiasiallisesti vastaisi lapsen hoidosta ja kasvatuksesta. Näin on voitu toimia myös nykyisessä soveltamiskäytännössä.

Kotihoidon tukea saadakseen lasta pääasiallisesti hoitavan henkilön olisi tullut asua Suomessa vähintään kolmen vuoden ajan. Pääasiassa Kansaneläkelaitos tutkisi asumista kotikuntamerkin perusteella. Kotikunnan rekisteröiminen ei kuitenkaan olisi ehdoton edellytys asumisaikavaatimuksen täyttymiselle, vaan esimerkiksi väestötietojärjestelmään rekisteröityä osoitetta voitaisiin pitää osoituksena asumisesta Suomessa. Tukilain 3 a §:n 2 ja 3

momentissa tarkoitettujen työntekijöiden osalta myös oleskelua työnteon perusteella voitaisiin pitää osoituksena Suomessa asumisesta. Kotikuntamerkintä tai osoite ei myöskään automaattisesti merkitsisi asumista Suomessa, vaan Suomessa asumisen tulisi olla tosiasiallista. Edellytyksenä ei olisi, että kolmen vuoden asumisen tulisi olla yhtäjaksoista. Asumisaikaa laskettaessa muissa sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annettua asetusta (EY) N:o 883/2004 soveltavissa maissa täyttyneet kaudet laskettaisiin yhteen kuten kyseisessä asetuksessa edellytetään.

Ehdotetun 2 momentin mukaan asumisaikaan laskettaisiin aika, jonka tuen saaja on asunut Suomessa 16 vuotta täytettyään. Rajauksella tavoitellaan sitä, että ehdotuksen vaikutukset ulottuvat myös paluumuuttajaan, joka on ennen kotihoidon tuen hakemista asunut Suomessa ainoastaan melko pienenä lapsena.

Koska asumisaikaa huomioitaisiin vasta 16 vuoden täyttämisen alkua, alle 19-vuotiaan henkilön ei olisi mahdollista täyttää kolmen vuoden asumisaikavaatimusta. Näin ollen pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että 19 vuotta nuoremmalta henkilöltä ei kuitenkaan edellytettäisi asumisaikavaatimuksen täyttymistä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin oikeudesta kotihoidon tukeen tilanteissa, joissa lapsella ei ole oikeutta varhaiskasvatukseen. Pääosin 3 momentti vastaisi voimassa olevaa 2 momenttia, jonka perusteella oikeus kotihoidon tukeen voi syntyä myös lapsesta, joka ei ole saavuttanut varhaiskasvatustilain mukaista alinta varhaiskasvatukseen oikeuttavaa ikää. Kuten nykyisin, oikeus kotihoidon tukeen voisi alkaa aikaisintaan, kun lapsen syntymästä on kulunut yhteensä 160 sairausvakuutuslain 1 luvun 4 §:n 5 kohdassa tarkoitettua arkipäivää. Lapsi on tällöin reilun puolen vuoden ikäinen. Momentissa ehdotetaan lisäksi säädettäväksi, että asumisaikavaatimuksen täyttymistä ei edellytettäisi lasta pääasiallisesti hoitavalta henkilöltä, jos lapsi on iältään niin nuori, ettei oikeutta varhaiskasvatukseen vielä ole. Kyseinen muutos tehtäisiin lisäämällä momentin alkuun viittaus pykälän 2 momenttiin.

Asumisaikavaatimusta koskevasta edellytyksestä olisi siten kaksi poikkeusta. Ensinnäkin pykälän 2 momentissa säädettäisiin lasta pääasiallisesti hoitavan henkilön nuoreen ikään liittyvästä poikkeuksesta. Kotihoidon tukea voitaisiin maksaa siitä huolimatta, että lapsen pääasiallinen hoitaja on asunut Suomessa vähemmän kuin kolme vuotta, jos kyseinen henkilö olisi alle 19-vuotias.

Toinen poikkeus, josta säädettäisiin pykälän 3 momentissa, liittyisi lapsen nuoreen ikään. Kotihoidon tuen maksamiseksi ei edellytettäisi, että tuen saaja täyttää asumisaikavaatimuksen, jos kotihoidon tukea haettaisiin alle yhdeksän kuukauden ikäisestä lapsesta. Varhaiskasvatustilain mukaan oikeus varhaiskasvatukseen on sen kalenterikuukauden alusta, jona lapsi täyttää yhdeksän kuukautta. Jos lasta hoitaisi kotona alle kolme vuotta Suomessa asunut henkilö, kotihoidon tuen maksaminen päättyisi, kun lapsi saavuttaisi varhaiskasvatukseen oikeuttavan iän.

Pykälän 4 momentti vastaisi voimassa olevaa 3 momenttia. Pykälän 5 momentti vastaisi voimassa olevaa 4 momenttia.

14 §. Tuen hakeminen ja myöntäminen. Pykälässä säädetään lastenhoidon tukien hakemista ja myöntämistä koskevista menettelyistä. Kotihoidon tuen hakemista koskeva menettely muuttuisi siten, että kotihoidon tukea hakisi tuen saajaksi tarkoitettu henkilö, eikä kotihoidon tuen hakeminen toisen vanhemman puolesta olisi enää mahdollista. Pykälään ehdotetaan tästä syystä lisäävän uusi kotihoidon tuen hakemista koskeva momentti. Sen mukaan kotihoidon tukea voisi hakea lasta pääasiallisesti hoitava vanhempi tai muu huoltaja.

Kun tapaukseen soveltuisivat EU:n sosiaaliturva-asetuksen täytäntöönpanoasetuksen 987/2009 60 artiklan säännökset perhe-etuuksien hakemisesta, ei hakemusta kuitenkaan voisi hylätä sillä perusteella, että hakemuksen on toimittanut muu kuin lasta pääasiassa hoitava vanhempi.

Jos lapsen hoidosta ja kasvatuksesta huolehtii muu henkilö kuin vanhempi tai huoltaja itse, voisi tukea erityisestä syystä hakea tämä henkilö. Kyse voisi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa lapsi asuu isovanhempansa kanssa, joka tosiasiallisesti vastaa lapsen hoidosta ja kasvatuksesta.

15 §. *Tuen saaja.* Pykälässä säädetään siitä, kenelle lastenhoidon tuki maksetaan. Pykälän *1 momenttia* ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä poistettaisiin maininta kotihoidon tuen maksamisesta tilanteissa, joissa lasta pääasiallisesti hoitaa muu henkilö kuin vanhempi tai muu huoltaja.

Voimaantulo. Lainkohta sisältäisi voimaantulosäännöksen ja siirtymäsäännöksiä.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2027.

Kotihoidon tukikauteen, jota koskeva oikeus alkaisi ennen ehdotetun lain voimaantuloa, sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Jos tukioikeus alkaisi ensimmäistä kertaa tai aiemmin myönnettyyn tukeen myönnettäisiin jatkoa ajankohdasta, jolloin ehdotettu laki olisi voimassa, uuteen tukikauteen sovellettaisiin ehdotetun lain säännöksiä. Kuitenkin kotihoidon tuen maksamiseksi ehdotettua kolmen vuoden asumisaikavaatimusta sovellettaisiin hakijaan, joka muuttaa Suomeen ehdotetun lain tultua voimaan eli aikaisintaan 1.1.2027.

9 Toimeenpano ja seuranta

Kansaneläkelaitos huolehtii lakisääteisten tehtäviensä mukaisesti esityksessä ehdotettujen muutosten toimeenpanosta.

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Suhde samanaikaisesti valmisteltaviin hallituksen esityksiin

Tämän hallituksen esityksen lisäksi hallituksen on tarkoitus antaa kevätistuntokaudella 2026 eduskunnalle sosiaali- ja terveysministeriön valmisteleva kotoutumistukea koskeva esitys (STM074:00/2024) sekä työ- ja elinkeinoministeriön valmisteleva hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (TEM099:00/2024, jäljempänä tässä luvussa *kotoutumispalvelujen uudistusta koskeva esitys*).

Kotoutumistukea koskevan esityksen myötä yleistuki maksettaisiin kotoutumistukena sellaiselle työttömälle työnhakijalle, joka ei täytä työttömyysturvalain mukaista työssäoloehdotusta ja joka on asunut Suomessa alle kolme vuotta edeltäneen kymmenen vuoden aikana. Työssäoloehdon täyttämistä tai asumisaikavaatimusta ei kuitenkaan sovellettaisi, jos henkilön äidinkieli on suomi, ruotsi tai saame, jos henkilö on suorittanut suomen, ruotsin tai saamen kielellä perusopetuksen oppimäärän, lukion oppimäärän, ylioppilastutkinnon tai ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon, jos henkilö on osoittanut riittävän suomen tai ruotsin kielitaidon vähintään kahdella kielen osa-alueella, taikka jos henkilö ei voi osoittaa kielitaitoaan vammaisuuden tai muun vastaavan syyn takia. Työvoimaviranomainen vastaisi siitä, että kotoutumistuen kohderyhmään kuuluva työtön työnhakija pääsisi palvelutarvettaan vastaavaan

palveluun. Palvelu olisi järjestettävä tai työtön työnhakija ohjattava palveluun viimeistään, kun työnhaku on ollut voimassa yhteensä kuusi kuukautta. Lisäksi tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saanut maassa oleva työtön työnhakija voisi jatkossa olla oikeutettu yleistukiin yhtäläisin edellytyksin. Kotoutumistukena maksettavaa yleistukea sekä takuuaikasaännöstä sovellettaisiin vain tilanteissa, joissa henkilö on muuttanut Suomeen ehdotetun lain tultua voimaan.

Kotoutumispalvelujen uudistusta koskevan esityksen myötä työnhakijoina olevien kotoutuja-asiakkaiden kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen järjestämisvastuu olisi kuntien työvoimaviranomaisilla, jotka järjestäisivät koulutuksia työvoimakoulutuksena. Kotoutumisen yleisiä tavoitteita, kotoutumissuunnitelman tavoitteita sekä kotoutumiskoulutuksen tavoitteita ja sisältöjä selkeytettäisiin. Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointia ja kotoutumissuunnitelman laatimista sujuvoitettaisiin. Lisäksi toteutettaisiin kotoutumisen edistämisen rahoitukseen päätettyjä säästöjä.

Tällä hallituksen esityksellä, kotoutumistukea koskevalla esityksellä sekä kotoutumispalvelujen uudistusta koskevalla esityksellä on mahdollisia yhteisvaikutuksia esimerkiksi työvoimapolkujen, erityisesti kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen järjestämisen kannalta. Tässä esityksessä ehdotetut muutokset kasvattaisivat työvoimapolkujen piiriin ohjautuvien henkilöiden määrää ja kotoutumispolkujen uudistusta koskevassa esityksessä ehdotetut muutokset lisäisivät työvoimakoulutuksena järjestettäviin kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksiin ohjautuvien kotoutuja-asiakkaiden määrää. Kotoutumistukea koskevassa esityksessä ehdotetut muutokset edellyttäisivät, että tietyillä alueilla palvelu tulisi järjestää tai henkilö tulisi ohjata palveluun nykytilaa nopeammin. Näissä esityksessä ehdotettujen muutosten kokonaisuus tarkoittaisi, että työvoimaviranomaisen tulisi varmistaa, että työvoimapolkuita on saatavilla asiakkaiden tarpeita vastaavasti. Kotoutumisen edistämisen rahoituksen säästöt eivät kohdistu työvoimapolkujen järjestämisestä annetun lain mukaisiin palveluihin tai esimerkiksi kotoutumiskoulutukseen, eikä säästöillä näin ollen olisi vaikutusta työvoimapolkujen toimeenpanoon. Esityksissä myös huomioitaisiin muutoksista aiheutuvat rahoitustarpeet. Mahdollinen välillinen vaikutus voisi kuitenkin aiheutua siitä, mikäli kunta päättäisi kohdentaa työvoimapolkujen toimeenpanoon tarkoitettua yleiskatteellista valtionosuusrahoitustaan muuhun tarkoitukseen. Yhteisvaikutuksia on kuvattu myös edellä jaksossa 4.2.

10.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2027 talousarvioesitykseen. Esityksen taloudelliset vaikutukset kohdistuvat valtion talousarvion momentille 28.90.30 Valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen (arviomääräraha), momentille 33.10.57 Perustoimeentulotuki (arviomääräraha) ja momentille 33.20.52 Valtionosuus työttömyysetuuksien perusturvasta (arviomääräraha). Momentti- ja vuosikohtaiset vaikutukset on esitetty taulukossa 7.

Taulukko 7. Esityksen taloudelliset vaikutukset talousarvion momenteille vuosina 2027–2030.

Momentti, miljoonaa euroa	2027	2028	2029	2030
Kuntien valtionosuustehtävien muutos (28.90.30)	0,5	2,3	4,5	5,3
Yleistuki (33.20.52)	0,4	1,5	2,9	3,4
Toimeentulotuki (33.10.57)	0,0	-0,2	-0,4	-0,5
Yhteensä	0,9	3,6	7,0	8,2

Kunnan rahoitusosuus perustoimeentulotuen kustannuksista on 50 prosenttia. Kunnan rahoitusosuus otetaan huomioon tekemällä sitä vastaava vähennys kunnalle maksettavasta peruspalvelujen valtionosuudesta (momentti 28.90.30). Vähennys tehdään kahden vuoden viiveellä, jolloin vuodesta 2027 alkaen toteutuvat muutokset perustoimeentulotuen kuluissa huomioidaan momentilla vuodesta 2029 alkaen. Tätä ei ole huomioitu taulukossa.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

11.1 Ehdotuksen kannalta merkitykselliset perustuslain säännökset

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 19 §:ssä säädettyjen sosiaalisten oikeuksien ja niiden perustuslain 6 §:ssä edellytetyn yhdenvertaisen toteuttamisen kannalta. Esityksellä on liittymäpintaa myös 16 §:ssä säädettyihin sivistyksellisiin oikeuksiin.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin perusteella lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Säännös edellyttää, että lainsäätäjät takaa jokaiselle perustoimeentuloturvaa tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta ja menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 70, mm. PeVL 55/2016 vp, s. 3 ja PeVL 48/2006 vp, s. 2). Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinputoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 6/2009 vp, s. 8/I).

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

Perustuslain 16 §:n 2 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. Yksilön kannalta tämä oikeus merkitsee elinikäisen koulutuksen periaatteen tunnustamista. Koska kysymys on laajakantoisemmasta oikeudesta kuin oikeudesta perusopetukseen, ei sitä turvattaisi subjektiivisena oikeutena, vaan sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (HE 309/1993 vp).

Perustuslain 6 §:ssä säädetään, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Lailla ei voida ilman yleisesti hyväksyttävää perustetta, mielivaltaisesti, asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on tähän liittyen katsottu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 2, PeVL 32/2022 vp, s. 3).

Yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Momentti ei toisaalta kiellä kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi syrjintäsäännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat. Säännös ei estäisi tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi naiset, lapset, vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (HE 309/1993 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 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Perusoikeudet kuuluvat siten lähtökohtaisesti myös lapsille. Käytännön tilanteissa kysymys saattaa kuitenkin palautua siihen, kuka käyttää perusoikeuksia koskevissa asioissa lapsen puhevaltaa. Hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) perusteluissa on nimenomaan todettu, että säännöksellä halutaan korostaa, että lapsia tulee kohdella aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä, että keskenään yhdenvertaisesti. Tämän ohella säännös osoittaa, että jokaista lasta tulee kohdella yksilönä, ei pelkästään toiminnan kohteena.

Perustuslakivaliokunta on perustoimeentulon turvaa koskevassa lausuntokäytännössään katsonut, että etuuskien saamiselle on voitu asettaa joidenkin henkilöryhmien osalta tiukempia saamisehtoja, jos ne ovat olleet perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden, hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, sallimissa rajoissa. Valiokunta on myös katsonut, ettei valtiolla ole ehdotonta velvollisuutta turvata perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuja perusturvaetuuksia muille kuin sen alueella tai oikeudenkäyttöpiirissä pysyväisluonteisesti asuville (ks. PeVL 48/2006 vp ja PeVL 22/2004 vp). Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevassa esityksessä ehdotettiin säädettävän nimenomaisesti, että nykyisin perustuslain 19 §:n 2–4 momentissa tarkoitettujen etuuskien 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" (HE 309/1993 vp, s. 72/II). Säännös sisälsi paitsi etuuden saamisedellytyksistä säätämisen, myös sen, että etuuden suuruus voidaan porrastaa Suomessa työskentelemisen tai asumisen keston mukaan (HE 309/1993 vp, s. 72/II). Perustuslakivaliokunta poisti hallituksen ehdottaman momentin tarpeettomana. Valiokunta katsoi säännösehdotuksen sisältävän "juuri sellaisia kriteerejä, jotka perusoikeuksia koskevien yleisten oppien, lähinnä hyväksyttävyyden- ja suhteellisuusnäkökohtien nojalla oikeuttavat tarkoitettunlaiset rajoitukset" (ks. PeVL 51/2024 ja PeVM 25/1994 vp, s. 10–11).

Perustuslakivaliokunta on työttömyyden ajan turvaa koskevassa lausuntokäytännössään katsonut myös, että kotoutumistavoitteen toteuttamiseen voi liittyä sellaisia tekijöitä, jotka perustelevat työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvan järjestämistä maahanmuuttajien osalta muista työttömistä poikkeavalla tavalla (ks. PeVL 55/2016 vp, s. 4).

11.2 Euroopan unionin perusoikeuskirjan merkitys

EU:n oikeudessa tunnustetut perusoikeudet ja erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirja tulee ottaa huomioon sekä EU:n toimielinten että jäsenvaltioiden viranomaisten toiminnassa.

Perusoikeuskirjan 51 artiklan mukaisesti perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. EU:n perusoikeuksien velvoittavuus ei kuitenkaan rajoitu pelkästään EU:n säädösten antamiseen ja soveltamiseen, vaan ne on otettava huomioon myös laadittaessa EU-säädöksen täytäntöönpanon edellyttämää kansallista sääntelyä samoin kuin muuta kansallista sääntelyä, jolla on liittynyt EU:n oikeuteen. EU:n oikeudessa tunnustetut perusoikeudet tulee ottaa huomioon myös silloin, kun laadittavalla kansallisella sääntelyllä saattaa olla vaikutuksia unionin oikeudessa taattujen oikeuksien toteutumiseen.

EU-oikeudessa yhdenvertaisuusperiaate on vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 artiklassa, jonka mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Syrjintäkielto sisältyy 21 artiklan 1 kohtaan, jossa kielletään kaikenlainen syrjintä, joka perustuu sukupuoleen, rotuun, ihonväriin tai etniseen taikka yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen tai muuhun sellaiseen seikkaan. Artiklan 2 kohdassa kielletään lisäksi syrjintä kansalaisuuden perusteella. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 24 artikla koskee lapsen oikeuksia. Artiklan 2 kohdan mukaan kaikissa lasta koskevissa viranomaisten tai yksityisten laitosten toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 34 artiklan 1 kohdan mukaan unioni tunnustaa oikeuden sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaalipalveluihin, joilla taataan suoja muun muassa raskauden ja synnytyksen aikana ja sairauden, työtapaturman, hoidon tarpeen ja vanhuuden varalta sekä työpaikan menetyksen yhteydessä unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti, ja kunnioittaa tätä oikeutta. Lisäksi perusoikeuskirjan 34 artiklan 2 kohdan mukaan jokaisella unionissa laillisesti asuvalla ja siellä laillisesti liikkuvalla on oikeus sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaalisiin etuihin unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaisesti perusoikeuksia voidaan tietyin edellytyksin rajoittaa. Perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

EU-tuomioistuin on pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annettua direktiiviä 2003/109/EY koskevassa oikeuskäytännössä katsonut, että vahvistaessaan kansallisessa lainsäädännössään määriteltyyn sosiaaliturvaan, sosiaaliapuun ja sosiaaliseen suojeluun kuuluvia toimenpiteitä, joiden on oltava kyseisessä direktiivissä vahvistetun yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaisia, jäsenvaltioiden on noudatettava perusoikeuskirjassa ja erityisesti sen 34 artiklassa vahvistettuja oikeuksia ja otettava huomioon siinä vahvistetut periaatteet (ks. esim. tuomio 29.7.2024, CU, yhdistetyt asiat C-112/22 ja C-223/22, EU:C:2024:636). Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin 2003/109/EY mukaisen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaisena ei EU-tuomioistuimen mukaan voitu pitää jäsenvaltion lainsäädäntöä, jossa sosiaaliturvan, sosiaaliavun tai sosiaalisen suojelun saamisen edellytykseksi asetettiin se, että he ovat asuneet tässä jäsenvaltiossa vähintään kymmenen vuotta, joista kaksi viimeisintä keskeytyksettä, ja jonka mukaan tätä asumisedellytystä koskevan vilpillisen tiedon antamisesta määrätään rikosoikeudellinen seuraamus, vaikka asumisaikaedellytystä sovellettiin myös kyseisen jäsenvaltion omiin kansalaisiin.

11.3 Euroopan sosiaalinen peruskirja

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78–80/2002) on tullut Suomen osalta voimaan 1.8.2002. Uudistetun peruskirjan 12 artikla koskee oikeutta sosiaaliturvaan. Uudistetun peruskirjan 16 artikla koskee perheen oikeutta sosiaaliseen, oikeudelliseen ja taloudelliseen suojeluun, 17 artikla koskee lasten ja nuorten oikeutta sosiaaliseen, oikeudelliseen ja taloudelliseen suojeluun ja 27 artikla koskee perheellisten työntekijöiden oikeutta tasa-arvoisiin mahdollisuuksiin ja tasa-arvoiseen kohteluun.

Uudistetun peruskirjan N artiklan mukaan peruskirjan liite on sen erottamaton osa. Liitteessä olevan määräyksen mukaan vakuutusmaksuista riippumattomien etuuksien osalta sopimuspuoli voi edellyttää määrätyn asumisajan täyttymistä, ennen kuin nämä etuudet myönnetään muiden sopimuspuolten kansalaisille.

Uudistetun peruskirjan E artikla koskee syrjinnän kieltoa. Sen mukaan peruskirjan mukaiset oikeudet turvataan ilman rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, terveyteen, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on todennut, että oikeus yhdenvertaiseen kohteluun asettaa valtioille veloitteen poistaa kansallisesta sosiaaliturvalainsäädännöstään kaikki syrjivät säännökset, jotta voidaan taata muista sopimusvaltioista muuttavien henkilöiden sosiaaliturva-oikeuksien tehokas toteutuminen. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus suojaa sekä suoralta että välilliseltä syrjinnältä, ja se tarkoittaa, että sosiaaliturvaetuuksia ei voida rajata koskemaan vain sopimusvaltion omia kansalaisia, eikä niihin voida soveltaa rajoittavia ehtoja tai vaatimuksia, jotka ulkomaalaisten olisi paljon vaikeampi täyttää. Komitea on kuitenkin todennut, että vakuutusmaksuihin perustumattomien etuuksien maksamisen edellytyksenä oleva asumisaikavaatimus on yhteensopiva Euroopan sosiaalisen perusoikeuskirjan kanssa, kunhan vaatimus pysyy kohtuullisena.³⁸

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on antanut lasten varhaiskasvatusoikeuden rajoittamisesta Suomea koskevan langettavan päätöksen, joka julkaistiin 4.2.2020 (Central Union for Child Welfare (CUCW) v. Finland, Complaint No. 139/2016). Komitea katsoi, että varhaiskasvatuslain muutos, jolla lapsen oikeutta varhaiskasvatukseen rajattiin 20 tuntiin viikossa ja kokoaikainen varhaiskasvatus myönnettiin pääsääntöisesti kokoaikaisesti opiskelevien tai työssä olevien vanhempien lapsille, oli vastoin uudistetun peruskirjan määräyksiä. Komitea katsoi sääntelyn rikkoneen peruskirjan E artiklaa luettuna yhdessä artiklan 17 kanssa, 27 artiklan 1 kohdan c alakohtaa, sekä E artiklaa luettuna yhdessä 16 artiklan kanssa. Komitean mukaan 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. Komitea katsoi, että subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajoittamisessa vanhemman

³⁸ Ktistakis Yannis, Protecting migrants under the European Convention on Human Rights and the European Social Charter, A handbook for legal practitioners, Council of Europe, 2013.

työttömyyden tai lapsen hoitamisen johdosta oli kyse syrjinnästä, eikä erilaiselle kohtelulle ollut objektiivista ja kohtuullista perustetta.³⁹

11.4 Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (jäljempänä *yleissopimus*) 14 artikla sisältää vaatimuksen taata sopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen ilman syrjintää. Sopimuksen 12. pöytäkirjan 1 artiklan 1 kappaleeseen sisältyvä kaikkinaisen syrjinnän kieltö laajentaa 14 artiklan syrjinnän kiellon koskemaan laissa tunnustetuista oikeuksista nauttimista, ja artiklan 2 kappale kieltää syrjinnän viranomaistoiminnassa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (jäljempänä *EIT*) oikeuskäytännössä, joka koskee väitettyä syrjintää sosiaaliturvaetuksien myöntämisessä, arviointi on usein kiinnittynyt sopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan omaisuuden suojaa koskevaan sääntelyyn. EIT:n mukaan kyseisessä artiklassa ei rajoiteta sopimusvaltion vapauttaa päättää, otetaanko käyttöön jonkinlainen sosiaaliturvajärjestelmä vai ei, tai valita tällaisen järjestelmän nojalla annettavien etuuksien tyyppi tai määrä. Jos sopimusvaltio kuitenkin päättää luoda etuusjärjestelmän, sen on oltava yhteensopiva yleissopimuksen 14 artiklan kanssa (ks. esim. *Stec and others v. the United Kingdom*, 12.4.2006, *X and others v. Ireland*, 22.6.2023). EIT on katsonut, että ollakseen sopusoinnussa yleissopimuksen kanssa, pelkästään kansalaisuuteen perustuvalla erilaisella kohtelulla olisi esitettävä erittäin painavia syitä (ks. esim. *Gaygusuz v. Austria*, 16.9.1996, *Savickis and Others v. Latvia*, 9.6.2022). EIT:n oikeuskäytännössä lapsilisän saamiseksi edellytetyn vakinaisen asumisen vaatimuksen on voitu katsoa olevan yleissopimuksen kanssa sopusoinnussa (ks. esim. *X and others v. Ireland*, 22.6.2023).

11.5 Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus

Suomi on sitoutunut noudattamaan lapsen oikeuksien sopimuksen määräyksiä. Sopimus on tullut Suomessa voimaan vuonna 1991. Lapsen oikeuksien sopimus 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. Lapsen oikeuksien sopimuksessa lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta henkilöä. Keskeisiä periaatteita sopimuksessa ovat syrjinnän kieltö, lapsen etu, lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen sekä lapsen näkemysten huomioon ottaminen. Sopimuksen mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan 1 kappaleen mukaan sopimusvaltiot kunnioittavat ja takaavat sopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun

³⁹ Ks.

[https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22sort%22:\[%22escpublicationdate%20descending%22\],%22escdcidentifier%22:\[%22cc-139-2016-dmerits-en%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22sort%22:[%22escpublicationdate%20descending%22],%22escdcidentifier%22:[%22cc-139-2016-dmerits-en%22]}), kohdat 77, 95 ja 113.

seikkaan perustuvaa erottelua. Sopimus näin ollen sisältää syrjinnän kiellon sekä lapsen että hänen vanhempiansa taustan tai ominaisuuksien perusteella.

YK:n lapsen oikeuksien komitea (UNCRC) julkaisee lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanon tueksi yleiskommentteja, joissa se esittää tulkintansa sopimuksessa taatuista oikeuksista. Komitean mukaan syrjimättömyysvelvollisuus edellyttää, että valtiot pyrkivät aktiivisesti tunnistamaan yksittäiset lapset ja lapsiryhmät, joiden oikeuksien tunnustaminen ja toteuttaminen saattavat vaatia erityisiä toimenpiteitä. Komitea erityisesti korostaa esimerkiksi tarvetta kerätä eriteltyjä tietoja, jotta syrjintä tai potentiaalinen syrjintä voidaan tunnistaa. Syrjintään puuttuminen voi edellyttää muutoksia lainsäädäntöön, hallintoon ja voimavarojen jakamiseen sekä koulutuksellisia toimenpiteitä asenteiden muuttamiseksi. Yhtäläiseen oikeuksiin pääsyyn liittyvän syrjimättömyysperiaatteen soveltaminen ei tarkoita identtistä kohtelua. Ihmisoikeuskomitean yleiskommentissa on korostettu sitä, että on tärkeää ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin syrjintään johtavien olosuhteiden lievittämiseksi tai poistamiseksi.⁴⁰

Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklassa todetaan, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lasten etu. Sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon hänen vanhempiansa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Tähän pyrkiessään sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin. Sopimuksen 18 artiklan mukaan sopimusvaltiot pyrkivät parhaansa mukaan takaamaan sen periaatteen tunnustamisen, että vanhemmat vastaavat yhteisesti lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä. Vanhemmilla tai tapauksesta riippuen laillisilla huoltajilla ja holhoojilla on ensisijainen vastuu lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä.

Lapsen oikeuksien sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien takaamiseksi ja edistämiseksi sopimusvaltiot antavat vanhemmille ja muille laillisille huoltajille asianmukaista apua heidän hoitaessaan lastenkasvatustehtävänsä sekä huolehtivat lastensuojelulaitosten ja -palvelujen kehittämisestä. Sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin asianmukaisiin toimiin taatakseen, että työssäkäyvien vanhempien lapsilla on oikeus hyödyntää heille tarkoitettuja lastenhoitopalveluita ja -laitoksia. Sopimuksen 28 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden saada opetusta, mikä pitää sisällään myös varhaiskasvatuksen.

11.6 Esityksen arviointi

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 katsoa toteuttavan perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoitusta.

Esityksessä ehdotetaan tukilakiin muutosta, jonka perusteella kotihoidon tukea ei maksettaisi tilanteissa, joissa lasta hoitaa pääasiallisesti perheen ulkopuolinen hoitaja. Perheen ulkopuolisen henkilön hoitaessa lasta olisi kuitenkin tukilain mukaisten edellytysten täytyessä mahdollista saada yksityisen hoidon tukea, kuten nykyisinkin. Perustuslaissa ei sidota sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä mihinkään voimassa olevaan lainsäädäntöön tai instituutioon,

⁴⁰ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5 (2003) Lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleiset täytäntöönpanotoimenpiteet, kohta 12.

vaan edellytetään riittävien palvelujen turvaamista jokaiselle, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti perustuslain 19 §:n 3 momentti ei myöskään anna institutionaalista suojaa lasten kotihoidon tuelle järjestelmänä (PeVL 39/1996 vp, s. 2). Ehdotettu muutos ei edellä mainituin perustein ole perustuslain näkökulmasta ongelmallinen.

Kotihoidon tuen maksamisen edellytykseksi ehdotettua asumisaikavaatimusta tulee arvioida perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Yhdenvertaisuutta on arvioitava perheen, vanhemman sekä lapsen näkökulmasta. Esitys 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 kolme vuotta. Esityksellä tavoitellaan hiljattain maahan tulleiden pienten lasten vanhempien nykyistä nopeampaa kotoutumista ja työmarkkinoille siirtymistä sekä lasten integroitumista varhaiskasvatukseen osallistumisen kautta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt kotoutumistavoitteen toteuttamista sellaisena tavoitteena, jolla erilaista kohtelua voidaan perustella perustuslain näkökulmasta hyväksyttävällä tavalla.

Kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen täyttämiseksi luettaisiin hyväksi toisessa EU-maassa, Euroopan talousalueen massa tai Sveitsissä täyttyneet asumiskaudet. Näin ollen esitys vaikuttaisi lähinnä kolmannesta maasta muuttaviin henkilöihin, mikä käytännössä tarkoittaisi maahanmuuttajien asettamista keskenään erilaiseen asemaan riippuen aiemmasta asuinmaasta. EU-maiden, Euroopan talousalueen maiden ja Sveitsin asumiskausien yhteenlaskeminen perustuu kuitenkin suoraan EU:n sosiaaliturva-asetukseen 883/2004, jonka oikeusperusta juontaa EU:n perustamissopimuksista. Mainittu asetus on Suomea velvoittavaa suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä.

Ehdotus kohdistuu tosiasiallisesti pääasiallisesti naisiin, sillä kotihoidon tuen saajista yli 90 prosenttia on naisia. Ehdotuksella tavoitellaan naisten nykyistä nopeampaa kotoutumista ja työmarkkinoille siirtymistä, minkä arvioidaan johtavan heidän taloudellisen tilanteensa ja autonomiansa tosiasialliseen paranemiseen (ks. luku 4.2.4.1 Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo). Esityksen tavoitteita voidaan tästäkin näkökulmasta pitää perustuslain kannalta hyväksyttävänä.

Ehdotettu kolmen vuoden asumisaikavaatimus on merkityksellinen sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Sosiaaliturvalainsäädännössä odotus- ja omavastuuajat ovat verraten yleisiä, ja niitä on perustuslakivaliokunnan käytännössä sinänsä pidetty hyväksyttävänä. Perustoimeentuloa turvaavien etuuksien odotus- ja omavastuuajojen tulee kuitenkin olla kohtuullisia (PeVL 15/1995 vp, s. 3/II, PeVL 40/2001 vp, s. 2/II, PeVL 33/2004 vp, s. 3/I), eikä niitä saa säätää niin pitkiksi, että ne muodostuisivat perustuslain 19 §:n 2 momentista johtuvien velvoitteiden kiertämiseksi (PeVL 25/1997 vp, s. 3/II, PeVL 46/2002 vp, s. 2/II). Myös Euroopan sosiaalisen peruskirjan voidaan katsoa edellyttävän, että asumisaikavaatimus ei muodostu kohtuuttomaksi. Muun muassa kansan- ja takuueläkkeessä sekä vammaistuissa on kolmen vuoden asumisaikavaatimusta pidetty hyväksyttävänä. Kansaneläkettä koskeva sääntely on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 48/2006 vp, s. 4). Eläkkeissä ja vammaistuissa on kuitenkin kyse pitkäaikaisista etuuksista, kun taas lasten hoidon tuki on lähtökohtaisesti alle kolmevuotiaan lapsen hoitamiseen tarkoitettu tukimuoto. Kolmen vuoden asumisaikaedellytys voi siten estää joitain perheitä kokonaan saamasta kyseistä etuutta.

Ehdotettua kolmen vuoden pituista asumisaikavaatimusta voidaan kuitenkin pitää kotoutumistavoitteen toteuttamisen näkökannalta perusteltuna ja tarpeellisenä, sillä

ensimmäinen kotoutumissuunnitelma on laadittava maahanmuuttajalle yleensä viimeistään kolmen vuoden kuluttua ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä. Kotoutumissuunnitelman perusteella kotoutuja-asiakas osallistuu esimerkiksi suomen tai ruotsin kielen opintoihin, yhteiskuntatietoutta lisääviin palveluihin sekä muihin kotoutuja-asiakkaan kotoutumista ja työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin. Lasten kotihoidon tukea saavat maahanmuuttajat ovat olleet 1.1.2025 voimaantulleen kotoutuslain mukaan kohderyhmässä, jolle tulee laatia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma. Kotihoidon tukeen ei kuitenkaan 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. Esityksen tavoitteena on, että lasten kotona hoitamisen sijaan alle kolme vuotta Suomessa asuneet ilman työtä olevat pienten lasten vanhemmat ilmoittautuisivat työttömäksi työnhakijoiksi. Työttömän työnhakijan perustoimeentulo turvataan 1.5.2026 alkaen yleistuella ja ansiopäivärahalla. Toisin kuin kotihoidon tukeen, työttömyysetuuksiin liittyy velvollisuus osallistua työnhakijan palveluprosessiin ja toteuttaa yhdessä työvoimaviranomaisen kanssa laadittua työllistymissuunnitelmaa tai sitä korvaavaa suunnitelmaa, kuten kotoutumissuunnitelmaa.

Esityksen arvioinnissa merkityksellistä on lisäksi, että lasten kotihoidon tuessa ei ole kyse perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisesta perusturvaetuudesta, vaan sitä maksetaan vaihtoehtona lapsen hoidon järjestämiselle kunnallisessa tai yksityisessä varhaiskasvatuksessa (PeVL 11/1995 vp, s. 1). Esityksellä tavoitellaan muun muassa maahanmuuttajaperheiden lasten varhaiskasvatukseen osallistumisasteen nostamista. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti oikeus varhaiskasvatukseen on nimenomaan lapsen oikeus (PeVL 12/2015 vp, s. 3). Myös Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on korostanut lapsen oikeutta varhaiskasvatukseen. Ehdotetulla muutoksella ei myöskään heikennetä lapsen tai tämän vanhempien oikeutta perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan. Ehdotettujen muutosten arvioidaan lisäävän pienten lasten vanhempien ilmoittautumista työttömäksi työnhakijaksi, jolloin heille voi tulla edellä kuvatun mukaisesti oikeus kotihoidon tukea korkeamman tasoiseen työttömyysetuuteen. Tällä olisi lähtökohtaisesti myönteisiä vaikutuksia henkilöiden perustoimeentulon turvaan.

Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinputoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 6/2009 vp, s. 8/I). Henkilöllä, jolla on oikeus ansiotyöhön tilapäisen oleskeluluvan perusteella, ei ole voimassa olevan lain mukaan oikeutta yleistukeen, ellei hän ole täyttänyt työssäoloehtoja. Käytännössä tällaisessa asemassa ovat tällä hetkellä lähinnä tilapäisen suojelun perusteella maassa oleskelevat ukrainalaiset. Kotihoidon tuen kolmen vuoden asumisaikavaatimus voisi aiheuttaa riskin tilapäisen suojelun perusteella maassa olevien joutumisesta väliinputoajiksi, joilla ei olisi oikeutta myöskään yleistukeen. Ehdotetun siirtymäsäännöksen perusteella asumisaikavaatimus koskisi ainoastaan Suomeen lain voimaantultua muuttaneita henkilöitä. Voimassa olevan Euroopan unionin neuvoston päätöksen mukaan tilapäisen suojelun oleskelulupia myönnetään 4.3.2027 asti. Hallitus myös valmistelelee yleistukilakiin muutoksia, joiden perusteella tilapäisen suojelun perusteella myönnetyllä oleskeluluvalla maassa oleva työtön työnhakija voisi olla yhtäläisin edellytyksin oikeutettu työttömyysetuuteen kuin muutkin ulkomailta Suomeen muuttavat henkilöt. Lisäksi, kuten edellä on selostettu, lasten kotihoidon tuessa ei ole kyse perusturvaetuudesta, eli käsillä oleva kotihoidon tukea koskeva esitys ei periaatteessa vaikuta kyseisten henkilöiden perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaiseen perustoimeentulon turvaan. Riski siitä, että esitys synnyttäisi väliinputoajaryhmän, arvioidaan siten matalaksi.

Esityksellä voi olla negatiivisia vaikutuksia perheen toimeentulon turvaan, jos vanhempi valitsee hoitaa lasta kotona siitä huolimatta, että ehdotetun muutoksen johdosta perheellä ei olisi oikeutta kotihoidon tukeen. Perheiden on kuitenkin mahdollista nykyisinkin hoitaa lasta kotona myös tilanteissa, joissa kotihoidon tuen saamisen yleiset edellytykset, kuten lapsen ikää koskeva edellytys, eivät täyty.

Esityksen mukaista kolmen vuoden asumisaikavaatimuksen säätämistä ei ole pidettävä myöskään kohtuuttomana, sillä se ei vaikuta perheen oikeuteen saada lapselle kunnallista tai yksityistä varhaiskasvatusta. Varhaiskasvatustilain mukaan lapsella on oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen. Varhaiskasvatuksen järjestämisvastuu on kunnilla. Kunnallinen varhaiskasvatus on myös tosiasiallisesti perheiden saavutettavissa, sillä perittävä asiakasmaksu määräytyy perheen koon ja tulojen sekä lapsen varhaiskasvatuksessa vietetyn ajan perusteella. Lastenhoidon tukia koskevassa lausuntokäytännössä perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt ongelmallisena esimerkiksi tilannetta, jossa oikeus hallituksen esityksessä HE 208/1996 vp ehdotettuun yksityisen hoidon tukeen päättyisi aiemmin lapsen vanhemman tai muun huoltajan hoitaessa itse lasta kuin perheen ulkopuolista päivähoitoa käytettäessä, koska tällainen rajaus ei kuitenkaan vaikuttaisi perheen oikeuteen saada lapselle päivähoitoa (PeVL 39/1996 vp, s. 2). Vastaavasti perustuslakivaliokunta on katsonut, että lasten kotihoidon tuen tason alentaminen ei ollut perustuslain näkökulmasta ongelmallista, vaikka yksittäistapauksissa tuen tason alennus saattoi olla tuntuva. Perustuslakivaliokunta on pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti oleellisena lasten kotihoidon tuen valinnaista luonnetta kunnalliseen päivähoitoon nähden. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella lasten päivähoitojärjestelmä täyttää perustuslain julkiselle vallalle asettaman velvoitteen (PeVL 11/1995 vp, s. 2).

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.

Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä. Lähtökohta lapsen oikeuksien sopimuksessa (3.2 ja 27.3 artiklat) sekä kansallisessa lainsäädännössä (perustuslaki 19 § 3 momentti; laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983) 4 §) on, että ensisijaisesti lapsen edusta ja hyvinvoinnista vastaavat vanhemmat, ja julkisen vallan tehtävä on tukea vanhempia lapsen hyvinvoinnin turvaamisessa. Lähtökohta on, että lapsen vanhempi tuntee lapsen parhaiten ja osaa siksi arvioida muun muassa lapsen varhaiskasvatuksen tarpeen tai sinne siirtymisen ajankohdan lapsen etua ja hyvinvointia tukevalla tavalla. Perustuslain esitöiden mukaisesti julkisen vallan tehtävä olisi lapsen huolenpidosta vastaavien toimintaa tukeva (HE 309/1993 vp, s. 71). Säännöksen tarkoitus toteuttavista tukijärjestelmistä mainitaan esimerkiksi lasten päivähoitojärjestelmä.

Esitys asettaa lapset erilaiseen asemaan sen mukaan, kauanko hänen vanhempansa ovat asuneet Suomessa, sillä 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. Ehdotettujen muutosten arvioidaan lisäävän lasten osallistumista varhaiskasvatukseen jo alle kolmevuotiaana. Riittävän varhain aloitettu varhaiskasvatukseen osallistuminen tukee ja edistää kielenkehitystä sekä koulutusjärjestelmään ja yhteiskuntaan integroitumista. Varhaiskasvatus hyödyttää pidemmällä aikavälillä erityisesti heikommista sosioekonomisista taustoista tulevia lapsia. Ehdotetut muutokset eivät kuitenkaan asettaisi vanhemmalle velvollisuutta viedä lasta kunnalliseen varhaiskasvatukseen, jos vanhempi ei katso tämän olevan lapsen yksilöllisen edun mukaista. Esityksessä ei myöskään ehdoteta

muutoksia yksityisen hoidon tukeen. Riippumatta Suomessa asutun ajan pituudesta perheillä olisi ehdotetun muutoksen voimaantultuakin mahdollisuus valita lapsen hoidon järjestäminen kunnallisessa varhaiskasvatuksessa tai lasten yksityisen hoidon turvin yksityisessä varhaiskasvatuksessa tai kotona palkkaamalla lastenhoitaja. Muutoksia ei esitetä myöskään joustavaan hoitorahaan, joka mahdollistaa lapsen hoitamisen kotona osa-aikaisen työskentelyn ohella. Oikeus saada kotihoidon tukea rajautuisi ainoastaan maahan muuttoa seuraavan kolmen ensimmäisen vuoden ajan, jolloin vanhempi itse voi saada kotoutumista edistäviä palveluita. Erityisesti maahanmuuttajanaisten kotoutumisen ja työllistymisen tehostamisella on sekä lyhyen että pitkän aikavälin vaikutuksia myös muun muassa maahanmuuttajien lasten ja nuorten kotoutumiseen.

Ehdotetut muutokset vahvistaisivat lapsen perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaista oikeutta hyvinvointiin ja yksilölliseen kasvuun. Tällä perusteella ehdotusta voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja yhteensopivana myös lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa.

Ehdotetun sääntelyn kannalta merkityksellistä on Euroopan unionin maahanmuuttodirektiiveissä vahvistettu yhdenvertainen kohtelu sosiaaliturvan alalla (ks. tarkemmin tämän esityksen luku 2.2.2). Unionin oikeudessa ei toisaalta rajoiteta jäsenvaltioiden toimivaltaa järjestää sosiaaliturvajärjestelmänsä. Jäsenvaltioiden on kuitenkin tätä toimivaltaa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta.

Esityksessä ei ehdoteta kansalaisuuteen perustuvaa erottelua. Yhdenvertaisen kohtelun periaatteella ei kuitenkaan kielletä ainoastaan kansalaisuuteen perustuvaa ilmeistä syrjintää vaan myös kaikki peiteltyyn syrjinnän muodot, joissa tosiasiallisesti päädytään samaan lopputulokseen muita erotteluperusteita soveltamalla. Esityksen mukaan asumisaikavaatimuksen tarkastelussa muissa EU-maissa, Euroopan talousalueen maissa ja Sveitsissä täyttyneet asumiskaudet rinnastettaisiin Suomessa asuttuun aikaan sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun EU:n sosiaaliturva-asetuksen perusteella. Esityksessä ehdotettu kolmen vuoden asumisaikavaatimus on myös merkittävästi lyhyempi kuin kymmenen vuoden asumisaikavaatimus, jota EU-tuomioistuin on arvioinut asiassa CU, yhdistetyt asiat C-112/22 ja C-223/22, EU:C:2024:636. Edellä esitetyn perusteella katsotaan, että esitys on yhteensopiva EU-oikeudesta johtuvien velvoitteiden kanssa.

11.7 Yhteenveto

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella perustuslain 19 §:n 2–4 momentin mukaisten sosiaaliturvaetuuksien edellytykseksi voidaan asettaa asumista koskevia ehtoja. Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä voidaan johtaa tulkinta, että kotoutumistavoitteen toteuttamisella voi olla mahdollista perustella maahanmuuttajien sosiaaliturvaetuuksien määräytymistä muista poikkeavalla tavalla. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole aiemmin ottanut kantaa kysymykseen siitä, että lasten hoidon tukijärjestelmässä perheen valinnanvapautta pienen lapsen hoidon järjestämisessä rajataan vanhemman tai huoltajan Suomessa asuman ajan perusteella.

Hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, mutta pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) 2 §:n 2 kohta, 3 § ja 15 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 2 §:n 2 kohta laissa 544/2018 sekä 3 § laissa 29/2022, sekä
lisätään 14 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 29/2022, uusi 4 momentti seuraavasti:

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

2) *hoidon tuottajalla* varhaiskasvatustoimintaa harjoittavaa yksityistä henkilöä tai yhteisöä, jolla on varhaiskasvatustulain (540/2018) 44 §:n mukainen oikeus harjoittaa yksityistä päiväkotitoimintaa tai joka on tehnyt mainitun lain 44 e §:ssä tarkoitetun ilmoituksen yksityisen perhepäivähoidon harjoittamisesta taikka tukeen oikeutetun vanhemman tai muun huoltajan kanssa lasten varhaiskasvatuksesta työsopimuksen tehnyttä henkilöä, ei kuitenkaan saman kotitalouden jäsentä;

3 §

Oikeus kotihoidon tukeen

Kotihoidon tuen saamisen edellytyksenä on, että varhaiskasvatustulain 12 §:n mukaiseen varhaiskasvatukseen oikeutetulla, tosiasiallisesti Suomessa asuvalla lapsella ei ole kunnan järjestämää varhaiskasvatuspaikkaa. Kotihoidon tukea maksetaan, jos perheeseen kuuluu vähintään yksi kotihoidon tukeen oikeuttava alle kolmevuotias lapsi. Lapsen ei katsota asuvan tosiasiallisesti Suomessa, jos hän oleskelee yli kolme kuukautta ulkomailla.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, kotihoidon tuen saamisen edellytyksenä on, että lasta pääasiallisesti hoitava vanhempi, muu huoltaja tai lapsen hoidosta ja kasvatuksesta huolehtiva muu henkilö on asunut Suomessa vähintään kolmen vuoden ajan 16 vuotta täytettyään. Asumisaikavaatimuksen täyttymistä ei edellytetä alle 19-vuotiaalta henkilöltä.

Poiketen siitä, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, oikeus kotihoidon tukeen on myös lapsesta, joka ei ole saavuttanut varhaiskasvatustulain 12 §:ssä tarkoitettua varhaiskasvatukseen oikeuttavaa ikää, jos muut 1 momentissa säädetty edellytykset täyttyvät, ja lapsen syntymästä on kulunut yhteensä 160 sairausvakuutuslain (1224/2004) 1 luvun 4 §:n 5 kohdassa tarkoitettua arkipäivää.

Kotihoidon tukea ei makseta lapsesta, josta maksetaan samalta ajalta sairausvakuutuslain mukaista vanhempainpäivärahaa tai mainitun lain 12 luvun 10 §:ssä tarkoitettua ulkomaista etuutta.

Jos perheeseen kuuluu adoptiolapsi, tukea maksetaan, kunnes lapsen hoitoon ottamisesta adoptiotarkoituksessa sairausvakuutuslain 9 luvun 5 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa on kulunut kaksi vuotta. Adoptiolain (22/2012) 39 §:n 1 momentissa tarkoitettussa adoptiossa

tuen saamisen edellytyksenä on, että adoptionhakijalle on myönnetty mainitussa momentissa tarkoitettu lupa.

14 §

Tuen hakeminen ja myöntäminen

Kotihoidon tukea voi hakea lasta pääasiallisesti hoitava vanhempi tai muu huoltaja. Jos lapsen hoidosta ja kasvatuksesta huolehtii muu kuin vanhempi tai muu huoltaja itse, tukea voi erityisestä syystä hakea tämä henkilö.

15 §

Tuen saaja

Kotihoidon tuki maksetaan sille vanhemmalle tai muulle huoltajalle, joka lasta pääasiallisesti hoitaa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Kotihoidon tukikauteen, jota koskeva oikeus alkaa ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Tämän lain 3 §:n 2 momentissa säädettyä asumisaikavaatimusta sovelletaan hakijaan, joka on muuttanut Suomeen tämän lain tultua voimaan.

Helsingissä 16.4.2026

Pääministeri

Petteri Orpo

Sosiaaliturvaministeri Sanni Grahn-Laasonen

Laki

lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) 2 §:n 2 kohta, 3 § ja 15 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 2 §:n 2 kohta laissa 544/2018 sekä 3 § laissa 29/2022, sekä
lisätään 14 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 29/2022, uusi 4 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

2 §

Määritelmät

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *perheellä* yhteistaloudessa eläviä vanhempia tai muita huoltajia sekä vanhemman tai muun huoltajan kanssa yhteistaloudessa avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa elävää henkilöä alaikäisine lapsineen

2) *hoidon tuottajalla* varhaiskasvatustalain (540/2018) 44 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen tehnyttä yksityistä henkilöä tai yhteisöä, joka korvausta vastaan harjoittaa varhaiskasvatustoimintaa taikka tukeen oikeutetun vanhemman tai muun huoltajan kanssa lasten varhaiskasvatuksesta työsopimuksen tehnyttä henkilöä, ei kuitenkaan saman kotitalouden jäsentä;

3) *lasten kotihoidon tuella* lapsen hoidon järjestämiseksi vanhemmalle tai muulle huoltajalle suoritettavaa tukea, johon voi kuulua hoitoraha ja hoitolisä

4) *lasten yksityisen hoidon tuella* lapsen hoidon järjestämiseksi vanhemman tai muun huoltajan osoittamalle hoidon tuottajalle suoritettavaa tukea, johon voi kuulua hoitoraha ja hoitolisä.

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *perheellä* yhteistaloudessa eläviä vanhempia tai muita huoltajia sekä vanhemman tai muun huoltajan kanssa yhteistaloudessa avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa elävää henkilöä alaikäisine lapsineen

2) **hoidon tuottajalla** varhaiskasvatustoimintaa harjoittavaa yksityistä henkilöä tai yhteisöä, jolla on varhaiskasvatustalain (540/2018) 44 §:n mukainen oikeus harjoittaa yksityistä päiväkotitoimintaa tai joka on tehnyt mainitun lain 44 e §:ssä tarkoitetun ilmoituksen yksityisen perhepäivähoidon harjoittamisesta taikka tukeen oikeutetun vanhemman tai muun huoltajan kanssa lasten varhaiskasvatuksesta työsopimuksen tehnyttä henkilöä, ei kuitenkaan saman kotitalouden jäsentä;

3) *lasten kotihoidon tuella* lapsen hoidon järjestämiseksi vanhemmalle tai muulle huoltajalle suoritettavaa tukea, johon voi kuulua hoitoraha ja hoitolisä

4) *lasten yksityisen hoidon tuella* lapsen hoidon järjestämiseksi vanhemman tai muun huoltajan osoittamalle hoidon tuottajalle suoritettavaa tukea, johon voi kuulua hoitoraha ja hoitolisä.

3 §

3 §

*Oikeus kotihoidon tukeen**Oikeus kotihoidon tukeen*

Kotihoidon tuen saamisen edellytyksenä on, että varhaiskasvatuslain 12 §:n mukaiseen varhaiskasvatukseen oikeutetulla, tosiasiallisesti Suomessa asuvalla lapsella ei ole kunnan järjestämää varhaiskasvatuspaikkaa. Kotihoidon tukea maksetaan, jos perheeseen kuuluu vähintään yksi kotihoidon tukeen oikeuttava alle kolmevuotias lapsi. Tosiasiallisena Suomessa asumisena ei pidetä yli kolmen kuukauden oleskelua ulkomailla.

Kotihoidon tuen saamisen edellytyksenä on, että varhaiskasvatuslain 12 §:n mukaiseen varhaiskasvatukseen oikeutetulla, tosiasiallisesti Suomessa asuvalla lapsella ei ole kunnan järjestämää varhaiskasvatuspaikkaa. Kotihoidon tukea maksetaan, jos perheeseen kuuluu vähintään yksi kotihoidon tukeen oikeuttava alle kolmevuotias lapsi. *Lapsen ei katsota asuvan tosiasiallisesti Suomessa, jos hän oleskelee yli kolme kuukautta ulkomailla.*

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, kotihoidon tuen saamisen edellytyksenä on, että lasta pääasiallisesti hoitava vanhempi, muu huoltaja tai lapsen hoidosta ja kasvatuksesta huolehtiva muu henkilö on asunut Suomessa vähintään kolmen vuoden ajan 16 vuotta täytettyään. Asumisaikavaatimuksen täyttymistä ei edellytetä alle 19-vuotiaalta henkilöltä.

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, oikeus kotihoidon tukeen on myös lapsesta, joka ei ole saavuttanut varhaiskasvatuslain 12 §:ssä tarkoitettua varhaiskasvatukseen oikeuttavaa ikää, jos muut 1 momentissa säädetty edellytykset täyttyvät, ja lapsen syntymästä on kulunut yhteensä 160 sairausvakuutuslain (1224/2004) 1 luvun 4 §:n 5 kohdassa tarkoitettua arkipäivää.

Poiketen siitä, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, oikeus kotihoidon tukeen on myös lapsesta, joka ei ole saavuttanut varhaiskasvatuslain 12 §:ssä tarkoitettua varhaiskasvatukseen oikeuttavaa ikää, jos muut 1 momentissa säädetty edellytykset täyttyvät, ja lapsen syntymästä on kulunut yhteensä 160 sairausvakuutuslain (1224/2004) 1 luvun 4 §:n 5 kohdassa tarkoitettua arkipäivää.

Kotihoidon tukea ei makseta lapsesta, josta maksetaan samalta ajalta sairausvakuutuslain mukaista vanhempainpäivärahaa tai mainitun lain 12 luvun 10 §:ssä tarkoitettua ulkomaista etuutta.

Kotihoidon tukea ei makseta lapsesta, josta maksetaan samalta ajalta sairausvakuutuslain mukaista vanhempainpäivärahaa tai mainitun lain 12 luvun 10 §:ssä tarkoitettua ulkomaista etuutta.

Jos perheeseen kuuluu adoptiolapsi, tukea maksetaan, kunnes lapsen hoitoon ottamisesta adoptiotarkoituksessa sairausvakuutuslain 9 luvun 5 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa on kulunut kaksi vuotta. Adoptiolain (22/2012) 39 §:n 1 momentissa tarkoitettussa adoptiossa tuen saamisen edellytyksenä on, että adoptionhakijalle on myönnetty mainitussa momentissa tarkoitettu lupa.

Jos perheeseen kuuluu adoptiolapsi, tukea maksetaan, kunnes lapsen hoitoon ottamisesta adoptiotarkoituksessa sairausvakuutuslain 9 luvun 5 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa on kulunut kaksi vuotta. Adoptiolain (22/2012) 39 §:n 1 momentissa tarkoitettussa adoptiossa tuen saamisen edellytyksenä on, että adoptionhakijalle on myönnetty mainitussa momentissa tarkoitettu lupa.

14 §

Tuen hakeminen ja myöntäminen

Tukea haetaan Kansaneläkelaitoksesta. Tukea ei myönnetä ilman erityistä syytä takautuvasti pitemmältä kuin kuuden kuukauden ajalta ennen sen hakemista. Tuki myönnetään vähintään kuukauden pituiselle yhtäjaksoiselle ajalle.

14 §

Tuen hakeminen ja myöntäminen

Tukea haetaan Kansaneläkelaitoksesta. Tukea ei myönnetä ilman erityistä syytä takautuvasti pitemmältä kuin kuuden kuukauden ajalta ennen sen hakemista. Tuki myönnetään vähintään kuukauden pituiselle yhtäjaksoiselle ajalle. *Kotihoidon tukea voi hakea lasta pääasiallisesti hoitava vanhempi tai muu huoltaja. Jos lapsen hoidosta ja kasvatuksesta huolehtii muu kuin vanhempi tai muu huoltaja itse, tukea voi erityisestä syystä hakea tämä henkilö.*

15 §

Tuen saaja

Kotihoidon tuki maksetaan sille vanhemmalle tai muulle huoltajalle, joka lasta pääasiallisesti hoitaa. *Jos lasta hoitaa muu henkilö kuin vanhempi tai muu huoltaja, tuki maksetaan hakemuksessa tuen saajaksi ilmoitetulle vanhemmalle tai muulle huoltajalle.*

Yksityisen hoidon tuki maksetaan hoidon tuottajalle. Tuki voidaan kuitenkin hoidon odottamattomasta muutoksesta johtuvasta syystä, jos tuen maksaminen hoidon tuottajalle tilapäisesti estyy, maksaa vanhemmalle tai muulle huoltajalle. Tästä syystä tuen suuruus ei muutu.

Jos lapsen hoidosta ja kasvatuksesta huolehtii muu kuin vanhempi tai muu huoltaja itse, voidaan tuki, milloin siihen on erityistä syytä, maksaa tälle henkilölle.

15 §

Tuen saaja

Kotihoidon tuki maksetaan sille vanhemmalle tai muulle huoltajalle, joka lasta pääasiallisesti hoitaa.

Yksityisen hoidon tuki maksetaan hoidon tuottajalle. Tuki voidaan kuitenkin hoidon odottamattomasta muutoksesta johtuvasta syystä, jos tuen maksaminen hoidon tuottajalle tilapäisesti estyy, maksaa vanhemmalle tai muulle huoltajalle. Tästä syystä tuen suuruus ei muutu.

Jos lapsen hoidosta ja kasvatuksesta huolehtii muu kuin vanhempi tai muu huoltaja itse, voidaan tuki, milloin siihen on erityistä syytä, maksaa tälle henkilölle.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Kotihoidon tukikauteen, jota koskeva oikeus alkaa ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Tämän lain 3 §:n 2 momentissa säädettyä asumisaikavaatimusta sovelletaan hakijaan,

Voimassa oleva laki

Ehdotus

*joka on muuttanut Suomeen tämän lain tultua
voimaan.*