

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

---

Emmi Niiranen

**KOTIHOIDON TUEN KUNTALISÄ KUNTALAISTEN  
YHDENVERTAISUUDEN NÄKÖKULMASTA**

---

Pro gradu -tutkielma

Kunnallisoikeus

Lokakuu 2013

# SISÄLTÖ

SISÄLTÖ .....	I
TIIVISTELMÄ .....	III
LÄHTEET .....	IV
OIKEUSTAPAUKSET .....	XII
LYHENTEET .....	XIII
1 JOHDANTO .....	1
2 TUTKIMUSTEHTÄVÄN ASETTAMINEN .....	5
2.1 Tutkimustehtävä .....	5
2.2 Tutkimusmenetelmät .....	6
2.3 Tutkimuksen rajaus ja lähdeaineisto .....	8
2.4 Tutkimuksen jäsentely .....	10
3 LASTEN HOITAJÄRJESTELMÄN OIKEUDELLINEN PERUSTA .....	12
3.1 Lastenhoito kunnan lakisääteisenä tehtävänä .....	12
3.1.1 Päivähoito-oikeuden kehitys .....	12
3.1.2 Päivähoito kunnan lakisääteisenä tehtävänä .....	17
3.1.3 Kotihoidon tuen kehitys .....	22
3.1.4 Kotihoidon tuki kunnan lakisääteisenä tehtävänä .....	27
3.2 Kotihoidon tuen kuntalaisä kunnan vapaaehtoisena tehtävänä .....	34
3.2.1 Lasten kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalaisän sääntely .....	34
3.2.2 Kuntalaisä kunnan itselleen ottamana tehtävänä .....	38
4 YHDENVERTAISUUDEN SÄÄNTELY .....	43
4.1 Kansainväliset yhdenvertaisuussäännökset .....	43
4.2 Kansalliset yhdenvertaisuussäännökset .....	47
4.2.1 Perustuslaki .....	47
4.2.2 Yhdenvertaisuuslaki .....	50
4.2.3 Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta .....	52
4.3 Yhdenvertaisuus ja kunnallinen itsehallinto .....	54

4.4 Yhdenvertaisuus hyvän hallinnon periaatteena.....	57
4.5 Yhdenvertaisuuden rajoitusedellytykset .....	60
<b>5 KUNTALISÄ JA KUNTALAISTEN YHDENVERTAISUUS .....</b>	<b>64</b>
5.1 Kuntalisän maksamiselle asetetut ehdot .....	64
5.2 Ehtojen oikeudellinen hyväksyttävyyys.....	67
5.3 Kuntalaisten yhdenvertaisuuden toteutuminen kuntalisän maksamisessa .....	74
5.4 De lege ferenda .....	79
<b>6 JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>81</b>

# TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

NIIRANEN, EMMI: Kotihoidon tuen kuntalisä kuntalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta

Pro gradu -tutkielma, XIII+ s. 85.

Kunnallisoikeus

Lokakuu 2013

---

Kunnallisoikeudellisen pro gradu -tutkielmani tarkoituksena on selvittää kotihoidon tuen kuntalisän maksamista kunnan vapaaehtoisena tehtävänä. Tutkielmassani pyrin saamaan vastauksen siihen, miten kuntalaisten yhdenvertaisuus toteutuu kuntalisää maksaessa ja ovatko kuntalisän maksamiselle asetetut ehdot oikeudellisesti hyväksyttäviä. Päättökysymyksinäni on selvittää, mikä on kotihoidon tuen ja erityisesti kuntalisän oikeudellinen asema, sekä mitä reunaehtoja kuntalaisten yhdenvertaisen kohtelun vaatimus asettaa kuntalisän maksamiselle?

Tutkimusmetodinani käytän oikeusdogmatiikkaa eli lainoppia, jonka avulla tutkin voimassa olevaa oikeutta ja selvitän, miten sen mukaan tulisi toimia. Apumetodeinani käytän oikeushistoriaa sekä oikeusvertailua. Oikeuskäytännön ja virallislähteiden avulla pyrin saamaan oikeudellista perustaa ja vahvuutta tekemiini havaintoihin ja johtopäätöksiin. Lisäksi arvioin kotihoidon tuen kuntalisän sääntelyn muutostarpeita de lege ferenda -näkökulmasta.

Kotihoidon tuen kuntalisä on kunnan vapaaehtoisesti maksama lisä vanhemmille, jotka jäävät kotiin hoitamaan lasta vanhempainvapaan päätyttyä. Kuntalisä on vapaaehtoinen tukimuoto lakisääteisen kotihoidon tuen lisäksi ja sen maksaminen on yhteydessä päivähoiton tarpeen kasvuun. Kuntalisän maksamisella halutaan hillitä päivähoitoon kohdistuvaa painetta ja sen maksaminen perustellaan yleensä sen taloudellisilla hyödyillä sekä vanhempien valinnan vapauden lisäämisellä. Kuntalisän tuomista todellisista säästöistä ei ole tarkkaa näyttöä ja kunnilla on oikeus asettaa kuntalisän maksamiselle maksuehtoja, jolloin kuntalisä kohdistetaan usein niille vanhemmille, jotka todennäköisesti eivät jäisi kotiin vanhempainvapaan päätyttyä.

Kuntalaisten asettaminen eriarvoiseen asemaan kuntalisän maksamisessa on herättänyt paljon kysymyksiä, mikä ilmenee myös kuntalisää koskevista oikeustapauksista. Yhdenvertaisuus on yksi hyvän hallinnon periaatteista, joita kunnan tulisi kaikessa toiminnassaan noudattaa ja edistää. Toisaalta taas kunnalla on itsehallintonsa nojalla oikeus määritellä ehdot kuntalisän maksamiselle, koska se kuuluu kunnan yleiseen toimialaan, valtio ei osallistu kuntalisän rahoittamiseen eikä kuntalisän maksamisesta ole tarkemmin säädetty lailla.

Asiasanat: itsehallinto, kotihoidon tuki, kuntalisä, päivähoito, yhdenvertaisuus

# LÄHTEET

## Kirjallisuus

*Aalto, Maija – Laitinen, Joonas:* Helsinkiä uhkaavat jättisäästöt. Helsingin sanomat 4.10.2013.

*Aarnio, Aulis:* Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta: Tutkielmassa Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. Porvoo 1997.

*Aarnio, Aulis:* Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsinki 2011.

*Ahtela, Karoliina – Bruun, Niklas – Koskinen, Pirkko K. – Nummijärvi, Anja – Saloheimo, Jorma:* Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Helsinki 2006.

*Anttiroiko, Ari-Veikko – Haveri, Arto – Karhu, Veli – Ryyänen, Aimo – Siitonen, Pentti:* Kuntien toiminta johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere 2007.

*Anttonen, Anneli:* Hoivan yhteiskunnallistuminen ja politisoituminen: Teoksessa Anttonen, Anneli – Valokivi, Heli – Zechner, Minna (toim.) Hoiva, politiikka ja arki. Tallinna 2009.

*Anttonen, Anneli – Sointu, Liina:* Hoivapolitiikka muutoksessa: julkinen vastuu pienten lasten ja ikääntyneiden hoivasta 12:ssa Euroopan maassa. Stakes. Helsinki 2006.

*Anttonen, Anneli – Sipilä, Jorma:* Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Jyväskylä 2000.

*Anttonen, Anneli:* Lasten kotihoidon tuki suomalaisessa perhepolitiikassa. Helsinki 1999.

*Arajärvi, Pentti:* Johdatus sosiaaioikeuteen. Helsinki 2011.

*Arajärvi, Pentti:* Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet. Joensuu 2006.

Encyclopædia Iuridica Fennica V. Julkisoikeus. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja. Helsinki 1997.

*Eriksson, Lars D.:* Syrjintäkielto ja yhdenvertaisuus. Lakimies 5–6/1999, s. 862–872.

*Hallberg, Pekka 2011a:* Perusoikeudet tuomioistuimessa: Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. Helsinki 2011.

*Hallberg, Pekka 2011b:* Perusoikeusjärjestelmä: Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. Helsinki 2011.

*Hannus, Arno – Hallberg, Pekka – Niemi, Anne E.:* Kuntalaki. 4. uudistettu painos. Helsinki 2009.

*Harjula, Heikki – Prättälä, Kari:* Kuntalaki -taustat ja tulkinnat. 7. uudistettu painos. Jyväskylä 2007.

*Harjula, Heikki – Prättälä, Kari:* Kuntalaki -taustat ja tulkinnat. 8. uudistettu painos. Liettua 2012.

*Heiliö, Piia-Liisa – Kattelus, Mervi – Kaukonen, Olavi – Kumpula, Anne – Narikka, Jouko – Sintonen, Harri – Ylipartanen, Arto:* Sosiaali- ja terveystalvelujen lainsäädäntö käytännössä. Tallinna 2006.

*Heuru, Kauko:* Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Saarijärvi 2002.

*Heuru, Kauko:* Hyvä hallinto. Helsinki 2003.

*Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryytänen Aimo:* Kunta -kunnallisen itsehallinnon perusteet. 2. uudistettu painos. Tampere 2011.

*Hiilamo, Heikki:* Promoting children`s welfare in the Nordic countries. Helsinki 2008.

*Hiilamo, Heikki:* Akantappolaista isäkiintiöön: Perhepolitiikan pitkä linja Suomessa ja Ruotsissa. Vaajakoski 2006.

*Hiilamo, Heikki – Kangas, Olli E.:* Trap for women or freedom to choose? Political frames in the making of child home care allowance in Finland and Sweden. Turku 2006.

*Hirvonen Ari:* Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki 2011.

*Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo:* Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki 2008.

*Julkunen, Raija:* Suomalainen sukupuolimalli – 1960-luku käänteenä: Teoksessa Anttonen, Anneli – Henriksson, Lea – Nätkin, Ritva (toim.) Naisten hyvinvointivaltio. Tampere 1994.

*Kangas, Olli:* Poliitiikka ja sosiaaliturva Suomessa: Teoksessa Paavonen, Tapani – Kangas, Olli: Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana. Helsinki 2006.

*Karapuu, Heikki:* Perusoikeuksien käsite ja luokittelu. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. Helsinki 2011.

*Kauppila, Milla:* Kunnat säätelevät kuntalisän avulla päivähoidon kysyntää. Sosiaalivakuutus 5/2008, s. 12 – 14.

Komiteamietintö 1971: A20: Päivähoitokomitean mietintö. Helsinki 1971.

Komiteamietintö 1976: 42: Perhekasvatustoimikunnan mietintö. Helsinki 1976.

*Korkia-aho, Maarit:* Kuntalisän vaikutus lapsen päivähoitomuodon valintaan Alajärven kaupungissa. Vaasan ammattikorkeakoulu 2013. Saatavissa osoitteessa:  
[http://publications.theseus.fi/bitstream/handle/10024/60467/Korkia-aho\\_Maarit.pdf?sequence=1](http://publications.theseus.fi/bitstream/handle/10024/60467/Korkia-aho_Maarit.pdf?sequence=1).

*Kosonen, Laura:* Isät kotiin kiintiövapaalla?. Sosiaalivakuutus 1/2009, s. 4–7.

*Kröger, Teppo – Repo, Katja:* Lasten päivähoito- Oikeus hoivaan ja varhaiskasvatukseen: Teoksessa Anttonen, Anneli – Valokivi, Heli – Zechner, Minna (toim.) Hoiva, politiikka ja arki. Tallinna 2009.

*Kumpuvuori, Jukka:* Perusoikeuksien rajoittamisesta kehitysvammatalveluiden toteuttamisessa. Sosiaali- ja terveystministeriön selvityksiä 2006:45. Helsinki 2006.

*Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo*: Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä 2006.

*Laakso, Seppo*: Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampere 2012.

*Miettunen, Laura*: Lasten kotihoidon tuen kuntalisät osana suomalaista päivähoitojärjestelmää. Vammala 2008.

*Moilanen, Hanna*: Syrjäyttävä kotihoidon tuki?. Sosiaalivakuutus 1/2013,s. 16–20.

*Mäenpää, Olli*: Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki 2011.

*Mäenpää, Olli*: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Porvoo 2012.

*Nousiainen, Kevät – Pylkkänen, Anu*: Sukupuoli ja oikeuden yhdenvertaisuus. Helsinki 2001.

*Ojanen, Tuomas*: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki 2003.

*Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin*: Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä: Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. Helsinki 2011.

*Pajukoski, Marja – Rentola, Essi – Uotinen, Sami*: Sosiaalipalveluiden ja -etuuksien lainsäädäntö. Helsinki 2010.

*Palola, Elina – Parpo, Antti*: Kunnallista sopeutumisen politiikkaa: Teoksessa Palola, Elina – Karjalainen, Vappu: Sosiaalipolitiikka – Hukassa vai uuden jäljillä?. Helsinki 2011.

*Pentikäinen, Merja*: Kansainväliset ihmisoikeudet: Teoksessa Kantola, Johanna – Nousiainen, Kevät – Saari, Milja (toim.) Tasa-arvo toisin nähtynä; Oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen. Tallinna 2012.

*Rantalaiho, Minna*: Suomalainen lasten kotihoidon tuki pohjoismaisessa kehityksessä: Teoksessa Sipilä, Jorma – Rantalaiho, Minna – Repo, Katja – Rissanen Tapio: Rakastettua ja vihattu lasten kotihoidon tuki. Jyväskylä 2012.

*Repo, Katja*: Pienten lasten kotihoito – Puolesta ja vastaan: Teoksessa Anttonen, Anneli – Valokivi, Heli – Zechner, Minna (toim.) Hoiva, politiikka ja arki. Tallinna 2009.

*Repo, Katja – Sipilä, Jorma – Rissanen, Tapio – Viitasalo, Niina*: The Paradox of cash-for-childcare: are there ways to solve the dilemma?: Teoksessa Sipilä, Jorma – Repo, Katja – Rissanen Tapio: Cash-for-childcare: the consequences for caring mothers. 2010.

*Repo, Katja*: Lasten kotihoidon tuen merkitykset käyttäjien arjessa: Teoksessa Sipilä, Jorma – Rantalaiho, Minna – Repo, Katja – Rissanen Tapio: Rakastettua ja vihattu lasten kotihoidon tuki. Jyväskylä 2012.

*Rissanen, Tapio*: Kotiin, töihin, työttämäksi – siirtymät työelämän ja kotihoidon tuen välillä: Teoksessa Sipilä, Jorma – Rantalaiho, Minna – Repo, Katja – Rissanen Tapio: Rakastettua ja vihattu lasten kotihoidon tuki. Jyväskylä 2012.

*Ryynänen, Aimo*: Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa. Helsinki 1991.

*Ryynänen, Aimo*: Kuntaudistus ja itsehallinto. Tampere 2008.

*Sallinen, Sini*: Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Tampere University Press 2007.

*Sipilä, Jorma – Repo, Katja – Rissanen, Tapio – Viitasalo, Niina*: Cash-for-childcare: unnecessary traditionalism or contemporary necessity?: Teoksessa Sipilä, Jorma – Repo, Katja – Rissanen Tapio: Cash-for-childcare: the consequences for caring mothers. 2010.

*Sipilä, Jorma – Rantalaiho, Minna – Repo, Katja – Rissanen Tapio 2012a*: Kitkerän riitaista perhepolitiikkaa.: Teoksessa Sipilä, Jorma – Rantalaiho, Minna – Repo, Katja – Rissanen Tapio: Rakastettua ja vihattu lasten kotihoidon tuki. Jyväskylä 2012.

*Sipilä, Jorma – Rantalaiho, Minna – Repo, Katja – Rissanen Tapio 2012b*: Kotihoidon tuen merkitys ja tulevaisuus: Teoksessa Sipilä, Jorma – Rantalaiho, Minna – Repo, Katja – Rissanen Tapio: Rakastettua ja vihattu lasten kotihoidon tuki. Jyväskylä 2012.

*Sipilä, Jorma*: Lasten kotihoidon tuki poliittisena kysymyksenä: Teoksessa Sipilä, Jorma – Rantalaiho, Minna – Repo, Katja – Rissanen Tapio: Rakastettua ja vihattu lasten kotihoidon tuki. Jyväskylä 2012.

*Takala, Pentti*: Lasten hoito ja sen julkinen tuki. Saarijärvi 2000.

*Tuori, Kaarlo – Lavapuro, Juha*: Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. Helsinki 2011.

*Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas*: Sosiaalioikeus. 4. uudistettu painos. Juva 2008.

*Tuori, Kaarlo*: Sosiaalioikeus. Porvoo 2004.

*Uoti, Asko*: Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa: tutkimus lasten hyvinvointipalvelujen oikeudellisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Tampere 2003.

*Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien soveltamisala: Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. Helsinki 2011.

*Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vantaa 2001.



## Internet lähteet

*Hallitusohjelma 2011*

<http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf>.

*Luettu 6.3.2013 Valtioneuvoston kanslia*

*Kotihoidon tuen määrä*

[http://www.kela.fi/kotihoidon-tuki\\_maara](http://www.kela.fi/kotihoidon-tuki_maara).

*Luettu 5.8.2013 Kansaneläkelaitos*

*Kotihoito ei takaa hyvää hoitoa: Anu Silfverberg*

<http://www.hs.fi/sunnuntai/Kotihoito+ei+takaa+hyv%C3%A4%C3%A4+hoitoa/a1364011376943>.

*Luettu 26.3.2013 Helsingin sanomat*

*Kunnat tasa-arvon edistäjinä*

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tuke/tasa-arvo/Sivut/default.aspx>.

*Luettu 15.8.2013 Kuntaliitto*

*Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen kuntalisät sekä palveluseteli vuonna 2012*

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/opeku/vasu/vaka-tukimuodot/kuntalisat-vauvaraha/kuntalisat-palveluseteli/Sivut/default.aspx>.

*Luettu 5.2.2013 Kuntaliitto*

*Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen kuntalisät sekä vauvaraha 2010*

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/opeku/vasu/vaka-tukimuodot/kuntalisat-vauvaraha/kuntalisa-vauvaraha2010/Sivut/default.aspx>.

*Luettu 5.2.2013 Kuntaliitto*

*Lasten päivähoito 2010*

[http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2011/Tr46\\_11.pdf](http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2011/Tr46_11.pdf).

*Luettu 8.3.2013 Terveystieteiden tutkimuskeskus ja hyvinvoinninlaitos*

*Omaishoidontuki*

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/soster/sosiaalipalvelut/ikaantyneet/omaishoidontuki/Sivut/default.aspx>.

*Luettu 13.8.2013 Kuntaliitto*

*Pentti Arajärven alustus Kunta-alan ammattiliiton Hyvinvointivaltio-seminaarissa 9.5.2000 Hyvinvointivaltion kehityssuuntia*

<http://www.presidentti.fi/halonen/Public/default2563.html?contentid=171905&nodeid=41435&contentlan=1&culture=fi-FI>

*Luettu 5.8.2013*

*Päivähoito ja kotihoidon tuki Norjassa*

<http://www.norden.org/fi/sinun-pohjolasi/muutto-pohjoismaihin-tai-pohjoismaasta-toiseen/muutto-norjaan/muutto-lasten-kanssa-norjaan/paivaehoito-ja-kotihoidon-tuki-norjassa/>.

*Luettu 5.8.2013 Norden*

*Päivähoito, koulu sekä aamu- ja iltapäivätoiminta Ruotsissa*

<http://www.norden.org/fi/sinun-pohjolasi/muutto-pohjoismaihin-tai-pohjoismaasta-toiseen/muutto-ruotsiin/paivaahoito-koulu-sekae-aamu-ja-iltapaeivaetoiminta-ruotsissa>

*Luettu 5.8.2013 Norden*

*Päivähoito-oikeuden rajaaminen toisi kunnille merkittävät säästöt*

<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2010/12/Sivut/Paivahoito-oikeuden-rajaaminen-toisi-kunnille-merkittavat-saastot.aspx>.

*Luettu 5.8.2013 Kuntaliitto*

*Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma*

[valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf](http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf).

*Luettu 5.8.2013 Valtioneuvoston kanslia*

*Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi*

<http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/budjetti/290813/kannanotto.pdf>.

*Luettu 9.9.2013 Valtioneuvoston kanslia*

*Selvitys lasten kotihoidon tuen sekä yksityisen hoidon tuen kuntalisistä sekä palvelusetelistä 2012*

[http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/opeku/vasu/vaka-tukimuodot/kuntalisat-vauvaraha/kuntalisat-palveluseteli/Documents/Kotihoidon\\_ja\\_yksityisen\\_hoidon\\_tuen\\_kunnalliset\\_lisat\\_ja\\_palveluseteli2012.pdf](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/opeku/vasu/vaka-tukimuodot/kuntalisat-vauvaraha/kuntalisat-palveluseteli/Documents/Kotihoidon_ja_yksityisen_hoidon_tuen_kunnalliset_lisat_ja_palveluseteli2012.pdf)

*Luettu 5.8.2013 Kuntaliitto*

*Suomi allekirjoittaa yleisen syrjintäkiellon sisältävän lisäpöytäkirjan*

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=53528&contentlan=1&culture=fi-FI>.

*Luettu 16.7.2013 Ulkoasiainministeriö*

*Säästöä: Tampere-lisä loppuu*

<http://www.aamulehti.fi/Pirkanmaa/1194840127164/artikkeli/saastoa+tampere-lisa+loppuu.html>.

*Luettu 5.10.2013*

*Tilastollinen vuosikirja 2011*

[http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/NET/131112113750TL/\\$File/Vk\\_11.pdf](http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/NET/131112113750TL/$File/Vk_11.pdf).

*Luettu 11.3.2013 Kansaneläkelaitos*

*Työryhmä: Alle 3-vuotiaiden lasten hoitoon joustava hoitoraha*

<http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/-/view/1850160#fi>.

*Luettu 8.10.2013 Sosiaali- ja terveysministeriö*

*Yksityisen hoidon tuki*

<http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/170701124416EH>.

*Luettu 12.9.2013 Kansaneläkelaitos*

*Yksityisen kotihoidon tuen määrä ja maksaminen*

[http://www.kela.fi/yksityisen-hoidon-tuki\\_maara-ja-maksaminen](http://www.kela.fi/yksityisen-hoidon-tuki_maara-ja-maksaminen)

*Luettu 12.9.2013 Kansaneläkelaitos*

*Yritykset rynnivät päivähoitoon: Katja Kuokkanen*

<http://www.hs.fi/kaupunki/Yritykset+rynnivat+päivähoitoon/a1361514165359>

*Luettu 23.2.2013 Helsingin Sanomat*

## **Virallislähteet**

### *Hallituksen esitykset*

HE 202/1984 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle pienten lasten hoidon kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 309/1993 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 192/1994 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.

HE 137/1999 Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 72/2002 Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 269/2002 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 44/2003 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 74/2003 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n, sosiaalihuoltolain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.

### *Valiokuntien lausunnot*

PeVL 17/1996 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto 17.

### *Valiokuntien mietinnöt*

PeVM 25/1994 vp Perustuslakivaliokunnan mietintö 25.

StVM 22/1995 vp Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö 22.

StVM 35/1996 vp Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 35.

## OIKEUSTAPAUKSET

### *Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut*

KHO 1950 III 2

KHO 1955 II 224

KHO 1973 II 57

KHO 1985 A II 26

KHO 1988 A 24

KHO 14.3.1991 T 885

### *Hallinto-oikeuden ratkaisut*

Oulun hallinto-oikeus 14.8.2003 dnro 03/0309/2

Helsingin hallinto-oikeus 23.9.2007 dnro 07/1105/6

Vaasan hallinto-oikeus 18.12.2008 dnro 08/0807/3

Helsingin hallinto-oikeus 31.12.2009 dnro 09/1381/6

Helsingin hallinto-oikeus 23.2.2011 dnro 11/0215/6

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksessä 22.5.2002 dnro 02/0249/4

### *Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisut*

EOA 21.6.1999 1355/2/99

EOAO 31.12.2001 1053/4/99

EOAO 23.4.2013 2932/4/11

### *Aluehallintoviraston lausunnot*

Itä-Suomen aluehallintovirasto 17.11.2011 ISAVI/1509/06.03.00/2011

## LYHENTEET

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EOAO	Eduskunnan apulaisoikeusasiamies
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
HAO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki (434/2003)
Kela	Kansaneläkelaitos
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KM	Komiteamietintö
KuntaL	Kuntalaki (365/1995)
KotihoidontukiL	Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta (1128/1996)
L	Laki
PhL	Laki lasten päivähoidosta (36/1973)
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
SopS	Sopimussarja
TSS-oikeudet	taloudelliset-, sosiaaliset- ja sivistykselliset oikeudet
YhdenvertaisuusL	Yhdenvertaisuuslaki (21/2004)
YK	Yhdistyneet kansakunnat

# 1 JOHDANTO

Tämän kunnallisoikeudellisen pro gradu -tutkielmani aiheena on lasten kotihoidon tuen kuntalisä, jota tutkin erityisesti kuntalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Lasten kotihoidon tuen kuntalisä on kunnan vapaaehtoisesti maksama tuki vanhemmille lapsen kotihoidosta, mutta sen maksamisesta ei ole tarkemmin säädetty sosiaalihuoltolaissa (710/1982) eikä muussa erityislaissa. Kuntalisä on ajankohtainen monessa kunnassa, sillä noin puolet suomalaisista asuu kuntalisää maksavissa kunnissa ja määrä kasvaa koko ajan. Suomen Kuntaliiton mukaan 2012 lasten kotihoidon tuen kuntalisää maksettiin vuonna 2012 jo 99 kunnassa kun vielä 2010 kuntalisä oli käytössä 84 kunnassa.<sup>1</sup>

Lakisääteisen kotihoidon tuen virallinen tehtävä on lisätä vanhempien valinnanvapautta ja tarjota vaihtoehto kunnalliselle päivähoitolle. Kuntalisä on kunnille vapaaehtoinen tehtävä ja keino houkuttaa vanhempia hoitamaan lapsia kotona vanhempainvapaan päätyttyä<sup>2</sup>. Kotihoidon tuen kuntalisän maksamista on perusteltu avoimesti sen taloudellisilla hyödyillä, kuten päivähoitokustannusten pienentämisellä.<sup>3</sup> Samaan aikaan kunnilla on yhä vähemmän resursseja suoriutua lailla säädettyistä tehtävistään. Kuntalisä on parantanut perheiden mahdollisuutta jäädä kotiin pidemmäksi aikaa ja kunnat perustelevat kuntalisän käyttöönottamista päivähoitoon kohdistuvan paineen hillitsemisellä.

Kunnallinen itsehallinto antaa kunnille oikeuden päättää vapaaehtoisten ja lailla säätämättömien tehtävien hoitamisesta. Suurin osa kunnista asettaa kuntalisän maksamiselle ehtoja, joita voi tarkastella kriittisesti oikeudellisesta näkökulmasta. Kuntalisälle on Suomen Kuntaliiton teettämien selvitysten mukaan asetettu ehtoja, joiden avulla kuntalisä kohdistetaan tietynlaisille lapsiperheille. Vuonna 2012 kuntalisää maksaneista kunnista 80 % edellyttivät, että perheen kaikki lapset hoidetaan kotona ja 67 %

---

<sup>1</sup> <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/opeku/vasu/vaka-tukimuodot/kuntalisat-vauvaraha/kuntalisat-palveluseteli/Sivut/default.aspx>.

<sup>2</sup> Repo 2012, s. 147.

<sup>3</sup> ks. esim. Miettunen 2008, s. 9, 21.

että vanhempi hoitaa itse lasta. Reilu neljäsosa kunnista edellyttivät, että vanhempi jäi pois työstä ja viidesosa että vanhempi keskeytti opiskelun.<sup>4</sup> Ehtojen avulla kuntalisä kohdistetaan yleensä vanhemmille, joilla on vakituinen työ tai opiskelupaikka.<sup>5</sup> Tällaiset ehdot rikkovat kuntalaisten yhdenvertaisuutta ja voivat vaikuttaa voimakkaasti kotihoidon tukemisen yhteiskunnallisiin seurauksiin, jos heikommassa asemassa työmarkkinoilla olevia vanhempia avustetaan pois työmarkkinoilta. Kuntalisän maksamiselle asetetut ehdot lisäävät eriarvoisuutta sekä eri kunnissa asuvien välillä että kunnan sisällä<sup>6</sup>.

Kotihoidon tuen kuntalisä on osa suomalaista kotihoidon tukijärjestelmää, joten tarkastelen myös kotihoidon tukea suomalaisen lasten hoitojärjestelmän osana. Kotihoidontuki laajeni vuoteen 1980 mennessä kattaen lähes koko Suomen, mutta lakisääteiseksi se tuli vasta vuonna 1985 päivähoitolain muutoksen yhteydessä<sup>7</sup>. Suomessa kotihoidon tuki oli pitkän ja kansainvälisesti melko poikkeuksellisen taistelun tulos, mutta suurempia perusuudistuksia kotihoidon tukeen ei ole tehty, vaikka Anu Silfverbergin sanojen mukaan on kuljettu pitkä matka 1980-luvun suomalaisen pientilan emännästä 2000-luvun syrjäytyneeseen maahanmuuttajaan.<sup>8</sup>

Tutkimukseni motiivina on kuntalisän ajankohtaisuus, kuntalisän tutkimuksen vähäisyys sekä kuntalisän maksamiseen liittyvät oikeudelliset kysymykset, jotka syntyvät kuntalisän maksamisesta sekä kuntien asettamista ehdoista kuntalisän maksamiselle. Perusoikeussäännöksiä on noudatettava kaikessa julkisen vallan toiminnassa, oli kyse sitten lainsäädännöstä, hallinnosta tai tuomiovallan käyttämisestä<sup>9</sup>. Kuntalisän maksaminen on yhteydessä kuntalaisten eriarvoiseen kohteluun sekä sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen, sillä yhdenvertaisuuslain (21/2004) 4 §:n mukaan viranomaisten tulisi kaikessa toiminnassaan edistää yhdenvertaisuutta ja muuttaa hallinto- ja toimintatapoja, jos ne eivät edistä yhdenvertaisuuden toteutumista.

---

<sup>4</sup>[http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/opeku/vasu/vaka-tukimuodot/kuntalisat-vauvaraha/kuntalisat-palveluseteli/Documents/Kotihoidon\\_ ja\\_ yksityisen\\_ hoidon\\_ tuen\\_ kunnalliset\\_ lisat\\_ ja\\_ palveluseteli2012.pdf](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/opeku/vasu/vaka-tukimuodot/kuntalisat-vauvaraha/kuntalisat-palveluseteli/Documents/Kotihoidon_ ja_ yksityisen_ hoidon_ tuen_ kunnalliset_ lisat_ ja_ palveluseteli2012.pdf).

<sup>5</sup> Miettunen 2008, s. 56; Sipilä ym. 2012, s. 38.

<sup>6</sup> ks. esim. Repo 2012, s. 148.

<sup>7</sup> Miettunen 2008, s. 17.

<sup>8</sup> <http://www.hs.fi/sunnuntai/Kotihoido+ei+takaa+hyv%C3%A4%C3%A4+hoitoa/a1364011376943>.

<sup>9</sup> Tuori – Lavapuro 2011, s. 809.



Kotihoidon tuki on erittäin ajankohtainen aihe myös poliittisessa keskustelussa. Parhaimmillaan kotihoidon tuki antaa vanhemmalle oikeuden jäädä kotiin hoitamaan lasta ilman työsuhteen katkeamista, kunnes lapsi on kolme vuotta, jolloin se antaa vanhemmille mahdollisuuden pidentää lasten hoitoaikaa kotona vanhempainvapaan jälkeen. Pitkät hoitovapaat ovat vahvistaneet vanhemman heikkoa asemaa työmarkkinoilla, jonka lisäksi suurella osalla pitkään kotihoidon tuen varassa elävillä ei ole työtä mihin palata.<sup>10</sup> Nyt muutoksia kotihoidon tukijärjestelmään on suunnitteilla. Jyrki Kataisen hallitus julkaisi 29.8.2013 rakennepoliittisen ohjelman, johon kirjattiin suurin kotihoidon tukea koskeva uudistus vuosikymmeniin. Ohjelman mukaan kotihoidon tuki jaettaisiin puoliksi molemmille vanhemmille, mikä tarkoittaisi käytännössä sitä, että jos toinen vanhempi ei pidä hänelle kohdennettua osuuttaan, menettää perhe tältä osin toiselle kohdistetut perhevapaat.<sup>11</sup>

Oikeustieteellisessä tutkimuksessa oikeus on avoimuutta voimassa olevaan oikeuteen, oikeudellisille käytännöille ja kaikille oikeudellisille ilmiöille. Pro gradu -työni on kunnallisoikeudellinen tutkielma, jossa on piirteitä myös sosiaalioikeudesta. Kunnallisoikeudellinen tutkimusperinne pohjautuu hyvin pitkälle oikeudellisten kysymysten tarkasteluun kansallisella tasolla. Pääasiassa se on määritelty hallinto-oikeuden alaan kuuluvaksi oikeudenalaksi, joka sisältää yleiset säännökset kunnallishallinnosta ja kunnan toiminnasta.<sup>12</sup> Sosiaalioikeuden tehtävänä on ennen kaikkea järjestää sosiaalipolitiikkaa oikeudellisesti sekä sosiaalipolitiikan toteuttaminen<sup>13</sup>. Sekä kunnallisoikeus että sosiaalioikeus sijoittuvat hallinto- ja julkisoikeuden osaksi<sup>14</sup>.

Esitän tutkielmassani eri lähteiden avulla yhdistämiäni johtopäätöksiä sekä tarkastelen aihetta uusista näkökulmista. Pyrin saamaan vastaukset tutkimuskysymyksiini ja perustelemaan ne oikeudellisesti hyväksyttävästi. Haluan nostaa selkeämmin esiin aiheeseeni liittyviä oikeudellisia haasteita, joita ei ole aikaisemmin niin perusteellisesti tutkittu. Lainsäädäntö usein mielletään kankeaksi ja mustavalkoiseksi,

---

<sup>10</sup> <http://www.hs.fi/sunnuntai/Kotihoido+ei+takaa+hyv%C3%A4%C3%A4+hoitoa/a1364011376943>.

<sup>11</sup> <http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/budjetti/290813/kannanotto.pdf>. s. 9.

<sup>12</sup> Encyclopaedi Iuridica Fennica V 1997, s. 440.

<sup>13</sup> Arajärvi 2011, s. 104.; Tuori–Kotkas 2008, s. 67.

<sup>14</sup> Anttiroiko ym. 2007, s. 330–331.; Tuori 2004, s. 2–3.

mutta tarkemmin tutkiessa on olemassa huomattava määrä tilanteita, joissa on osattava soveltaa olemassa olevaa oikeutta ja syvennyttävä asiaan tarkemmin oikean vastauksen löytämiseksi.

## 2 TUTKIMUSTEHTÄVÄN ASETTAMINEN

### 2.1 Tutkimustehtävä

Kunnan oikeusperustan tunteminen on kunnallistietämyksen peruskivi, sillä kunnan asioiden asiantuntemusta ei voida saavuttaa ilman kunnan asemaan oikeudellisesti vaikuttavien tekijöiden tuntemusta<sup>15</sup>. Tässä tutkielmassa aiheenani on lasten kotihoidon tuen kuntalisä ja sen maksamisesta nousevat oikeudelliset ongelmat erityisesti kuntalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Kunnilla on vahva itsehallinnollinen asema Suomessa. Itsehallinto on turvattu kansainvälisellä tasolla Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjassa sekä kansallisella tasolla sekä perustuslain (731/1999) 121 §:ssä että kuntalain (365/1995) 2.1 §:ssä. Kuntalain mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät, minkä nojalla kunnilla on oikeus määritellä kuntalisän maksamiselle ehdot. Ehdot vaihtelevat kunnittain, mutta määräytymisperusteet toistuvat useimmissa kuntalisää maksavissa kunnissa. Näiden määräytymisperusteiden voidaan katsoa loukkaavan kansalaisten ja kuntalaisten yhdenvertaisuutta, koska ne asettavat vanhemmat eriarvoiseen asemaan esimerkiksi työmarkkina-aseman suhteen<sup>16</sup>.

Yhdenvertaisuus on turvattu sekä perustuslaissa että yhdenvertaisuuslaissa. Julkishallinnon tulee kaikessa toiminnassaan edistää yhdenvertaisuuden toteutumista, joten miten kunnalla on kuntalisää maksettaessa oikeus itsemääräämisoikeutensa nojalla poiketa kuntalaisten yhdenvertaisesta kohtelusta? Vaikka kuntalisän maksamista on yleisesti perusteltu vain vanhempien valinnanvapauden lisäämisellä sekä päivähoitoon kohdistuvan paineen hillitsemisellä, vaatii kuntalaisten erilainen kohtelu silti oikeu-

---

<sup>15</sup> Heuru ym. 2011, s. 14.

<sup>16</sup> Repo 2012, s. 147–148.

dellisesti pätevän perusteen<sup>17</sup>. Kuntalisän maksamisen oikeudellista hyväksyttävyyttä haluan selvittää tutkimuskysymyksieni avulla.

Tutkimustehtävänäni on selvittää:

- 1) mikä on kotihoidon tuen ja erityisesti kuntalisän oikeudellinen asema?
- 2) mitä reunaehtoja kuntalaisten yhdenvertaisen kohtelun vaatimus asettaa kuntalisän maksamiselle?

Tarkastelen kuntalaisten yhdenvertaisuuden toteutumista kuntalisää maksettaessa sekä minkälaisia oikeudellisia reunaehtoja kuntalaisten yhdenvertaisuus asettaa kuntalisän maksamiselle. Kuntalaisten yhdenvertaisuus on herättänyt eniten keskustelua julkisuudessa ja asia käy ilmi myös aiheeseen liittyvistä oikeustapauksista. Mielenkiintoista on, miten kunta yleisen toimialan puitteissa perustelee ehdot oikeudellisesti hyväksyttävästi.

## **2.2 Tutkimusmetodit**

Tutkimusmetodit ovat tieteellisiä tutkimusmenetelmiä, joilla tavoitellaan, muodostetaan ja hankitaan tieteellistä tietoa. Metodit ovat välttämättömiä työkaluja ja oikeustieteellisen tutkimuksen kirjoittajalle oleellinen osa ammatillista taitoa on tutkimusmenetelmien hallinta. Tutkijana ei riitä, että tuntee metodien sisällön, vaan tutkimuksen tekeminen vaatii myös taitoa käyttää kyseisiä työkaluja ja soveltaa ne tutkimukseen. Oikeustieteessä voidaan puhua metodien moninaisuudesta, joka on positiivista, mutta voi aiheuttaa samalla hajautuneisuutta. Oikeuden tulkinta tarkoittaa sitä, mikä merkitys on laista ja muista oikeuslähteistä, kuten lainvalmisteluasiakirjoista tai oikeusistuinten päätöksistä, löytyvällä oikeustiedolla.<sup>18</sup> Tutkijana systematisoin oikeuslähteitä ja pyrin löytämään vastauksia juuri erilaisten oike-

---

<sup>17</sup> Sallinen 2007, s. 313–315.; ks. myös Mäenpää 2011, s. 61.

<sup>18</sup> Hirvonen 2011, s. 4–9.

uslähteiden sekä oman pohdinnan kautta. Teen johtopäätökseni ja päädyn tiettyihin tuloksiin tieteellisiä metodeja noudattaen.

Päätutkimusmenetelmänä tutkielmassani on oikeusdogmatiikka eli lainoppi, joka on oikeustieteen ydinaluetta. Oikeusdogmatiikka tutkii voimassaolevaa oikeutta ja sen päätehtävinä ovat oikeuden tulkinta ja systematisointi eli selvittäminen, miksi näin toimitaan.<sup>19</sup> Oikeuden systematisoinnin voima on rikkaassa käsitteistössä, jonka avulla kykenee tekemään yksilöidympiä kysymyksiä ja sitä kautta saamaan tarkempia vastauksia<sup>20</sup>. Lainopin avulla pyrin vastaamaan siihen, mikä on voimassa olevan oikeuden kanta tutkielmassani esiin nouseviin kysymyksiin ja kuinka kuntalisään liittyvissä tutkimustehtävissä tulisi voimassa olevaa oikeutta tulkita<sup>21</sup>. Selvitän myös, mikä on kotihoidon tuen kuntalisään liittyvän lainsäädännön sisältö, ja mitä oikeudellisia ongelmia kuntalisän maksamisesta voi syntyä.

Tutkielmani apumetodina käytän oikeushistoriaa. Oikeushistoria tutkii oikeusnormien ja oikeudellisen ajattelun kehitystä sekä oikeudellisten sääntöjen syntymistä<sup>22</sup>. Sen avulla voin tarkastella tutkielmani aihepiirin kehitystä ja sitä, mikä on johtanut tiettyjen oikeudellisten sääntöjen syntymiseen ja esimerkiksi kuntalisän maksamisen aloittamiseen. Käytän sitä menetelmänä tutkielmani alkupuolella, jossa selvennän päivähoitolainsäädännön ja kotihoidon tuen maksamisen kehittymistä.

Toisena apumetodina käytän oikeusvertailua, jonka avulla pyrin syventämään oikeusjärjestyksen tuntemusta. Vertaileva oikeustiede tarkastelee yleensä eri maiden oikeusjärjestelmiin kuuluvien oikeussääntöjä ja niiden suhdetta toisiinsa<sup>23</sup>. Vertailu voi olla vaikeaa ja siihen tulee suhtautua kriittisesti, sillä oikeusjärjestelmien taustalla vaikuttavat aina eri maiden taloudelliset, kulttuurilliset ja poliittiset tekijät. Eurooppalaisten valtioiden on tässä tapauksessa katsottu olevan teolliselta rakenteeltaan niin samankal-

---

<sup>19</sup> Laakso 2012, s. 15.; Hirvonen 2011, s. 21–22.; ks. myös Aarnio 1997, s. 49–53.

<sup>20</sup> Aarnio 2011, s. 98.

<sup>21</sup> Laakso 2012, s. 16.

<sup>22</sup> Husa ym. 2008, s. 21.

<sup>23</sup> Husa ym. 2008, s. 23.

taisia, että oikeusjärjestelmien vertailu on ollut tieteellisissä tutkimuksissa mahdollista.<sup>24</sup> Tutkielmassani vertailukohdemaina käytän muita Pohjoismaita, koska niiden lastenhoitojärjestelmien kehitys on tapahtunut verrattain yhtä aikaa Suomen kanssa ja eri Pohjoismaiden keskinäinen vertailu on aina ajankohtaista niiden sosiaalihuoltojärjestelmien samankaltaisuuksien vuoksi.

## 2.3 Tutkimuksen rajaus ja lähdeaineisto

Tarkastelunäkökulma on tutkielmassani oikeudellinen. Oma tutkielmani keskittyy kuntalisään kuntalain 2 §:n nojalla kunnan itselleen ottamana tehtävänä, sekä kuntalaisten yhdenvertaisuuden toteutumiseen kuntalisän maksamisessa. Kunnan tulisi aktiivisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista, mutta se voi maksaa rahallista korvausta erilaisille lapsiperheille itse määrittelemien ehtojen mukaisesti. Kuntalisän maksamista on tutkittava erilaisten oikeuslähteiden avulla, koska lainsäädäntö ei anna suoraa vastausta siihen, miten kunnilla on oikeus asettaa kuntalaiset eriarvoiseen asemaan ja maksaa kuntalisää tukeakseen vanhempien kotiin jäämistä ja vähentääkseen lasten päivähoiton tarvetta. Kuntalaisten eriarvoinen asema on saanut myös oikeuskäytännössä ja julkisessa keskustelussa eniten huomiota.

Kunnan lakisääteisistä lastenhoitoon liittyvistä palveluista avaan kunnallisen päivähoiton kehitystä ja päivähoitoa lapsen subjektiivisena oikeutena. Päivähoitoa on syytä käsitellä, koska kuntalisän maksamisella kunnat pyrkivät säätelemään päivähoiton käyttöä<sup>25</sup>. Tarkastelen myös kotihoidon tukea vanhempien lakisääteisenä oikeutena. Kotihoidon tuki on itsessään erittäin iso osa-alue ja sen käyttöönotto liittyy läheisesti päivähoitolainsäädännön kehittymiseen. Kuntalisän ja kotihoidon tuen yhteys on ilmeinen, minkä vuoksi on syytä käsitellä myös kotihoidon tukea. Ennen tarkempaa syventymistä itsemääräämisoikeuden ja yhdenvertaisuuden välisiin ristiriitoihin, käsittelen kuntalisään liittyviä sosiaali-oikeudellisia ja -yhteiskunnallisia kysymyksiä, kuten äitien jäämisen työelämän ulkopuolelle. Kuntalisän maksaminen on pitkälti osa kunnan omaa sosiaalipolitiikkaa, minkä tarkastelemisesta löytyisi

---

<sup>24</sup> Anttiroiko ym. 2007, s. 333.

<sup>25</sup> Repo 2012, s. 147.; vrt. esim. Rantalaiho 2012, s. 93.

varmasti myös mielenkiintoisia näkökulmia, mutta niiden syvempi tutkiminen jää tämän tutkielman ulkopuolelle.

Rajaan pääosin pois yksityisen hoidon tuen sekä osittaisen hoitorahan ja -vapaan niiden huomattavasti vähäisemmän käytön vuoksi. Yksityinen hoidontuki tuli käyttöön vuonna 1997 ja sen suosio on kasvanut vähitellen. Päivähoidossa oli 1–6-vuotiaista lapsista vuonna 2010 noin 223 000 lasta. Heistä 92 prosenttia oli kunnallisessa päivähoidossa ja vain 8 prosenttia yksityisessä päivähoidossa.<sup>26</sup> Yksityiseen hoitoon voidaan myös myöntää vapaaehtoista kuntalisää, joten avaan nämä käsitteet tutkimatta niitä sen syvemmin tässä tutkielmassa. Käsitteelen myös lyhyesti päivähoidon palvelusetelin, jota kunnat myöntävät sekä tasasuuruusina että tulosidonnaisina päiväkotij- ja perhepäivähoitoon sekä kerhotoimintaan. Palvelusetelin käyttäminen perustuu kunnan vapaaehtoisesti tekemään päätökseen, eikä kuntalaisella ole oikeutta vaatia palveluseteliä kunnalta ilman kunnan tekemää päätöstä.<sup>27</sup>

Lähteeni perustuvat voimassa olevaa lainsäädäntöön, virallislähteisiin, aiheeseen liittyvään kirjallisuuteen ja oikeustapauksiin. *Aarnio* jakaa oikeuslähteet kolmeen eri kategoriaan sen mukaan, mikä niiden velvoittavuuden aste on. Vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluvat ensinnäkin kansallisen oikeuden ulkopuoliset normistot, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen normit, eurooppaoikeuden sitovat osat sekä EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tietyt prejudikaatit. Toiseksi vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat kansallisen oikeuden normistot, kuten Suomen perustuslain perusoikeusnormisto, lait ja lakien nojalla annetut alemmanasteiset normit sekä maan tapa. Heikosti velvoittavat oikeuslähteet sisältävät lainsäätäjän tarkoituksen ja oikeusistuinten ennakkoratkaisut. Näitä oikeuslähteitä tulee pääsääntöisesti seurata, mutta niistä voidaan poiketa, jos siihen on painavat perusteet ja poikkeaminen voidaan perustella. Sallittuihin oikeuslähteisiin sisältyvät käytännölliset argumentit, eettiset ja moraaliset perusteet, yleiset oikeusperiaatteet, oikeustiede sekä vertailevat argumentit. Lisäksi kiellettyjä oikeuslähteitä ovat lain ja hyvän tavan vastaiset sekä avoimesti puoluepoliittiset argumentit.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> [http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2011/Tr46\\_11.pdf](http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2011/Tr46_11.pdf).

<sup>27</sup> ks. HE 74/2003 vp, s. 11.

<sup>28</sup> Laakso 2012, s. 262–264.; Aanio 2011, s. 68–69.

Omassa tutkielmassani painottuvat etenkin vahvasti velvoittavat kansallisen oikeuden normistot, koska lainsäädäntö ja oikeustapaukset ovat hyvin merkittävässä osassa tutkielmassani. Kotihoidon tuen kuntalisää on tutkittu melko vähän, mutta olen onnistunut löytämään aihetta käsitteleviä teoksia ja artikkeleita. Valtiotieteiden maisteri *Laura Miettunen* on kirjoittanut vuonna 2008 teoksen ”Lasten kotihoidon tuen kuntalisät osana suomalaista päivähoitojärjestelmää”, jota olen hyödyntänyt omassa tutkielmassani. Ennen Miettusen teosta kuntalisää ei ole niin laajasti tutkittu. *Sini Sallisen* väitöskirjaa ”Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot” olen hyödyntänyt tutkiessani kuntalisää osana kunnan yleistä toimialaa, sekä kuntalaisten yhdenvertaista kohtelua kuntalisän maksamisessa.

## **2.4 Tutkimuksen jäsentely**

Tutkielmani alkaa *johdanto* luvulla, jossa avaan tutkielmani aiheen taustoja ja selvitän tutkielmani motiiveja sekä kuntalisän ajankohtaisuutta. *Toisessa luvussa* teen tutkimustehtävä asettelun ja kerron tutkielmani metodiikasta. Perustelen tutkielmani rajausta, eli tutkielmani kohdentumista ja aihealueiden käsittelyä tai ulkopuolelle rajaamista. Teen myös lähdeaineistotarkastelun, jonka avulla selvitän aineistoa, jota pääasiassa käytän apuna tässä tutkielmassa.

*Kolmannessa luvussa* etenen kunnan toimialaan ja käytän esimerkkeinä päivähoitoa sekä kotihoidontukea, koska kuntalisän tutkiminen vaatii molempien käsitteellistä avaamista. Tutkijana minun on myös selvitettävä molempien lainsäädännöllinen perusta. Lasten päivähoito sekä kotihoidon tuki kuuluvat kunnan lakisääteisiin tehtäviin, ja käytän niitä esimerkkeinä kunnan erityisestä toimialasta. Tutkin min-kälaisia päivähoitoon ja kotihoitoon liittyviä tavoitteita lainsäädäntö niille antaa sekä tarkastelen tilannetta hieman myös naapurimaissamme Ruotsissa ja Norjassa. Syvennyn myös kuntalisään kunnan vapaaehtoisena tehtävänä, sen kehitykseen ja merkitykseen subjektiivisen päivähoito-oikeuden ja lakisääteisen kotihoidon tuen rinnalla.



*Neljännessä luvussa* tarkastelen yhdenvertaisuutta kansainvälisesti ja kansallisesti tunnustettuna perusoikeutena sekä hyvän hallinnon periaatteena. Tarkastelen kuinka vahva kunnallinen itsehallinto on kuntalaisten yhdenvertaisuuteen nähden, mitä yhdenvertaisuus tarkoittaa hyvän hallinnon periaatteena sekä mitä rajoitusedellytyksiä yhdenvertaisuudesta poikkeaminen pitää sisällään. *Viidennessä luvussa* syvennyn kuntalisän ehtoihin ja niiden oikeudelliseen hyväksyttävyyteen. Tutkin, miten kuntalaisten yhdenvertaisuus toteutuu kansallisesti sekä yksittäisissä kunnissa kuntalisää maksettaessa. Teen myös arvion kuntalisän sääntelyn kehittämistä de lege ferenda-näkökulman avulla.

*Viimeisessä luvussa* teen tutkielmani johtopäätökset. Pyrin löytämään oikeudelliset perustelut sille, mikä on kuntalisän oikeudellinen asema, toimiiko kunta itsemääräämisoikeuteensa vedoten kuntalaisten yhdenvertaisuuden rajoittajana sekä mitä reunaehtoja kuntalaisten yhdenvertaisen kohtelun vaatimus asettaa kuntalisän maksamiselle.

# 3 LASTEN HOITOJÄRJESTELMÄN OIKEUDELLINEN PERUSTA

## 3.1 Lastenhoito kunnan lakisääteisenä tehtävänä

### 3.1.1 Päivähoito-oikeuden kehitys

Päivähoito-oikeuden kehittyminen liittyi Suomessa ennen muuta naisten työssäkäynnin lisääntymiseen, sukupuolten väliseen tasa-arvoon sekä keskusteluun hyvästä lasten kasvatuksesta ja elinympäristöstä. Suomessa ensimmäiset julkiset lastentarhat aloittivat vuonna 1888, jolloin painotettiin erityisesti lastensuojelullisia ja kasvatuksellisia toimintatapoja. Päivähoidon lähtökohdat olivat ehkäisevässä köyhäinhoidossa. Vuonna 1936 säädettiin lastensuojelulaki (52/1936), jonka tultua voimaan kunnille tuli lakiin perustuva velvollisuus perustaa ja ylläpitää laitoksia, jotka tukivat ja täydensivät kotikasvatusta. Tällöin kunnat tarjosivat päivähoitopaikkoja vain niille naisille, joiden oli pakko käydä töissä toimeen tullakseen.<sup>29</sup> Suomessa päivähoito oli 1950-luvulle asti tarkoitettu lähinnä perheille, joissa äidin oli taloudellisesta pakosta käytävä töissä kodin ulkopuolella. Päivähoidon tarpeellisuutta perusteltiin vain kasvatuksellisilla, moraalisisilla ja huollollisilla syillä.<sup>30</sup>

Vasta 1960-luvulta lähtien päivähoiton on katsottu olevan myös muuta kuin osa kunnallista köyhäinhoitoa, kun naisten työssäkäynti lisääntyi entisestään ja päivähoiton tarve kasvoi voimakkaasti. Julkinen päivähoito luotiin tukemaan äitien siirtymistä ansiotyöhön sekä lasten kehitystä. Päivähoito alkoi korvata kasvatuksen ja hoidon puutteita sekä avusti naisia käymään töissä kodin ulkopuolella. Myös sukupuolten välinen tasa-arvo nousi esiin keskusteluissa, joissa päivähoito ei ollut enää vain huollollista, vaan päivähoitoa vaadittiin, jotta naisten työssäkäynti mahdollistuisi.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Hiilamo 2006, s. 120–122.

<sup>30</sup> Anttonen – Sipilä 2000, s. 124–125.

<sup>31</sup> Anttonen – Sipilä 2000, s. 110, 126.

1960-luvun päivähoitoliike ja -keskustelu merkitsivät sellaista käännettä, jonka myötä kokopäivähoito alettiin ymmärtää tärkeäksi osaksi yhteiskunnan uudenaikaistumista. Se tarkoitti modernia yhteiskuntaa, missä myös naisilla oli oikeus ansiotyöhön ja lapsilla oikeus turvalliseen ja toiminnalliseen kasvuympäristöön.<sup>32</sup> Suomessa Pohjoismaiselle hyvinvointivaltiolle keskeinen tunnusmerkki, naisten suuri osuus työmarkkinoille, toteutui varsin myöhään, sillä maataloudesta elävässä maassa hoivatyö kuului naisille<sup>33</sup>.

Päivähoidon kehitys oli aina 1970-luvulle asti hidasta. Valtioneuvosto asetti 20.11.1970 lasten päivähoitokomitean, jonka tehtävänä oli laatia valtakunnallinen kokonaisohjelma päivähoidon tarkoituksenmukaista järjestämistä varten. Mietinnössään komitea selitti päivähoitoa kotihoitoa täydentävänä viri-ketoimintana ja vanhempien hoitoa täydentävänä sijaishoitona. Jo silloin katsottiin, että päivähoitoa tulisi pitää kokonaisvaltaisesti lapsen fyysisiä, psyykkisiä ja sosiaalisia tarpeita tyydyttävänä palvelutoimintana, mutta päivähoidon sääntelyn lähtökohdat olivat edelleen hyvin sosiaalihuollolliset.<sup>34</sup> Lasten näkökulma ja tarpeet alkoivat nousta vanhempien tarpeiden näkökulman rinnalle.

Suomessa säädettiin ensimmäisen kerran päivähoidosta vuonna 1973 lailla lasten päivähoidosta (36/1973), jonka ainoa lainsäädännöllinen perusta oli vuoden 1936 lastensuojelulaki. Lain 2 §:n mukaan ”lapsia päivähoitoon ottaessa on etusija annettava sosiaalisista ja kasvatuksellisista syistä päivähoitoa tarvitseville lapsille”. Päivähoidosta ei vielä tullut jokaisen lapsen universaalietuus tai subjektiivinen oikeus. Kunnallisten päivähoitopaikkojen määrä nousi kahdessakymmenessä vuodessa 200 000 paikkaan, kun niitä 1970-luvulla oli noin 43 000<sup>35</sup>. Päivähoidosta haluttiin tehdä kaikkien ulottuvilla oleva sosiaalipalvelu, jolloin päivähoidosta alettiin puhua palveluna eikä vain sosiaalihuoltona.

Vuoden 1973 päivähoitolaki oli tärkeä saavutus. Myös muut Pohjoismaat säätivät uudet päivähoitolait, joiden taustalla oli vaatimus päivähoitopaikkamäärien kasvattamisesta. Suomessa ja muissa Pohjois-

---

<sup>32</sup> Anttonen – Sointu 2006, s. 47.

<sup>33</sup> Julkunen 1994, s. 184.

<sup>34</sup> KM 1971: A20, s. 5–6.; ks. myös Uoti 2003, s. 81.

<sup>35</sup> Uoti 2003, s. 81.

maissa julkisella vallalla on keskeinen vastuu hyvinvointipalvelujen tuottamisessa. Kansainvälisesti julkisen vallan suuri rooli on paljon harvinaisempaa ja vielä harvinaisempaa on, että kansalaisilla on oikeus sellaisiin palveluihin kuin lasten päivähoito.<sup>36</sup> Vaikka Ruotsissa päivähoiton kehitys tapahtui samoihin aikoihin kuin Suomessa, katsottiin päivähoitoa erilaisesta näkökulmasta. Ruotsi korosti erityisesti naisten vapautta valita työssäkäynti, kun Suomessa korostettiin vanhempien valinnanvapautta valita lapselleen paras lastenhoitomuoto.<sup>37</sup>

Vuoden 1973 päivähoitolain 11 §:n mukaan lakiin sisältyi velvoite päivähoiton järjestämiseksi kunnassa erityisen tarpeen mukaisesti. Tämä ei kuitenkaan välittömästi ratkaissut ongelmaa, vaan 1980-luvulle tultaessa päivähoitopaikoista oli edelleen suuri pula. Uusi lastenpäivähoitoa koskeva lakipaketti hyväksyttiin 1984, jolla taattiin vuodesta 1990 alkaen kaikille alle 3-vuotiaille lapsille kunnallinen päivähoitopaikka tai oikeutettiin alle 3-vuotiaiden vanhemmat saamaan lasten kotihoidon tukea.<sup>38</sup>

Vuonna 1985 lakia muutettiin ja sen yhteydessä päätettiin subjektiivisesta päivähoito-oikeudesta. Subjektiivinen oikeus tarkoittaa perusoikeutta, jonka toteuttamista yksilö voi tarpeen mukaan vaatia tuomioistuimelta. Sitä pidetään tehokkaimpana perusoikeusmuotona.<sup>39</sup> Lakiin haluttiin sisällyttää vanhempien valintamahdollisuuksien turvaamiseksi säännös, jossa säädettiin, että kunnan on erityisesti huolehdittava siitä, että alle 3-vuotiaille lapsille turvataan hoitopaikan järjestäminen, silloin kun vanhemmat hoitopaikkaa haluavat. Säännösmuutoksen takana oli erityisesti kuntien toiminnan vaihtelevuus päivähoitopaikan järjestämisessä. Uudistus oli niin suuri, että muutosta alettiin toteuttaa vähitellen ja se tuli kokonaisuudessaan voimaan vuonna 1990.<sup>40</sup>

Vuonna 1996 oikeus päivähoitoon laajennettiin koskemaan kaikkia alle kouluikäisiä lapsia.<sup>41</sup> Laki velvoitti kuntaa tarjoamaan kaikille alle kouluikäisille lapsille päivähoitoa, mutta kaikilla kunnilla ollut

---

<sup>36</sup> Anttonen – Sipilä 2000, s. 167.

<sup>37</sup> Kangas 2006, s. 309.

<sup>38</sup> Anttonen – Sipilä 2000, s. 127–128.

<sup>39</sup> ks. esim. Karapuu 2011, s. 68.

<sup>40</sup> ks. HE 202/1984, s. 4–14.

<sup>41</sup> Anttonen – Sipilä 2000, s. 124–125.; Miettunen 2008, s. 12.

vielä resursseja vastata äkilliseen kysyntään. Vaikka kunnilla oli aikaa suunnitella ja valmistautua päivähoiton tarpeen kasvuun, syntyi ongelmia saada jokaisen subjektiivinen oikeus hoitopaikkaan toteutetuksi. Subjektiivinen päivähoito-oikeus laajennettiin koskemaan kaikkia alle kouluikäisiä lapsia samaan aikaan, kun Suomi oli toipumassa 1990-luvun alun lamasta ja työllisyys lähti nousuun. Tämä lisäsi entisestään painetta päivähoiton järjestämiseen kaikille sitä haluaville, mikä käy ilmi eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista. Useissa tapauksissa vanhemmat ovat kertoneet, etteivät heidän lapsensa ole saaneet päivähoitolain mukaista hoitopaikkaa. Seuraavaksi esimerkki eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätöksestä koskien Espoon kaupungin päivähoitoa.

EAOA Riitta-Leena Paunio 21.6.1999 1355/2/99

*Useat espoolaiset vanhemmat kertoivat vuonna 1996–1997 oikeusasiamiehelle, etteivät he olleet saaneet lapselleen lainmukaista päivähoitopaikkaa. Apulaisoikeusasiamies selvitti, olivatko Espoon kaupungin viranhaltijat tai luottamushenkilöt syyllistyneet sellaisiin laiminlyönteihin, jotka edellyttäisivät syyte- tai muita toimenpiteitä. Sosiaali- ja terveysministeriön perusturvalautakunta oli jo todennut aiemmin, että Espoon päivähoitotilanteessa on vakava häiriö. Perusturvalautakunta oli myös todennut, että syyllä, miksi päivähoitopaikkoja ei ollut riittävästi, ei ole ratkaisevaa merkitystä, koska on kyse subjektiivisesta oikeudesta.*

*EOA antoi Espoon kaupungille huomautuksen PhL 11a §:n vastaisesta menettelystä ja huomautti kaupungin menettelyn olleen vastoin perustuslaillista velvollisuutta turvata päivähoitolaissa tarkoin yksilöidyt sosiaalipalvelut asiakkailleen. Pienten lasten päivähoiton järjestämistä koskevassa tapauksessa Paunio korosti kaupungin velvollisuutta myös käytännössä turvata päivähoitolaissa yksilöidyt sosiaalipalvelut asiakkailleen. Kyse on vanhempien subjektiivisesta oikeudesta, joka sivuuttaa kunnan talousarvion asettamat rajoitukset. Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä tulisi olla riittävän tehokkaat keinot, joilla yksityisen ihmisen oikeus laissa täsmennettyyn yksilölliseen oikeuteen voidaan toteuttaa.<sup>42</sup>*

---

<sup>42</sup> EAOA 1355/2/99.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisusta voi tehdä johtopäätöksen, että subjektiivinen päivähoito on turvattava jokaiselle, joka on oikeutettu kunnalliseen päivähoitopaikkaan. Perusoikeusajattelussa on lähtökohtana, että julkisen vallan on varattava riittävät määrärahat turvaamaan perusoikeuksien toteutuminen<sup>43</sup>. Kunta ei voi siten määrärahoista päättäessään jättää huomiotta päivähoitolakia ja sen mukanaan tuomia velvoitteita. Apulaisoikeusasiamies Paunio ilmaisi ratkaisussa myös huolensa vanhempia kohtaan, joilla ei ole tarpeeksi tehokkaita keinoja saada kunta toteuttamaan velvollisuutensa päivähoito-oikeuden suhteen<sup>44</sup>. Vanhemmilla pitäisi siten olla tarpeeksi vahvat oikeusturvakeinot tai kunnalle tulisi asettaa riittävät sanktiot oikeuden toteuttamiseksi, jotta luottamus oikeusjärjestelmään säilyy.

Kunnallista päivähoiton järjestämistä ei ole perusteltu vanhempien kyvyttömyydellä hoitaa lapsiaan, vaan päivähoiton taustalla on erityisesti naisten ansiotyön mahdollistaminen. Päivähoito on siten aina tukenut työmarkkinoiden toimivuutta, kun vanhemmat on vapautettu työelämäänsä. Päivähoiton voisikin nähdä elinkeinoelämälle suunnattuna tukena perheiden sijaan. Lasten päivähoiton kehittyessä voidaan perustellusti sanoa päivähoiton olevan valtion sosiaalinen tuki taloudelle, jotta vanhemmat voisivat palvella suomalaista elinkeinoelämää<sup>45</sup>. Päivähoito on siten koko yhteiskunnan kehitystä ja tasa-arvon edistämistä tukevaa toimintaa.

Noin 50 vuodessa päivähoiton yhteiskunnallinen tehtävä on muuttunut olennaisesti. Lasten päivähoiton lainsäädäntö on kehittynyt ja keskustelu siitä, onko lapsen hoitopaikka kotona vai yhteiskunnan järjestämässä päivähoitopaikassa on alkanut 1970-luvulla ja jatkuu edelleen<sup>46</sup>. Lähemmäs 2000-lukua tultaessa huomio kiinnitettiin enemmän lapsen oikeuksiin ja päivähoito-oikeuden sisältöön, sekä vahvemmin sosiaalihuollollisesta tehtävästä sivistykselliseen varhaiskasvatukseen. Päivähoito on todennäköisesti kokemassa suurimman muutoksen lähes 20 vuoteen, jos Jyrki Kataisen hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan 29.8.2013 kirjattu subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajoittaminen hyväksytään. Tämä tarkoittaisi sitä, että jos toinen vanhemmista on kotona, lapsella säilyy oikeus vain osapäiväiseen

---

<sup>43</sup> Heiliö ym. 2006, s. 179.

<sup>44</sup> EOAO 1355/2/99, s. 42.

<sup>45</sup> ks. esim. Kangas 2006, s. 304.

<sup>46</sup> ks. esim. Uoti 2003, s. 99.

hoitopaikkaan, ellei kokopäivähoitopaikkaan ole muuten sosiaalisesti pätevää perustetta.<sup>47</sup> Subjektii-  
nen päivähoito-oikeus on ollut yksi suomalaisen hyvinvointiyhteiskuntaa kuvaavista palveluista, mutta  
sen turvaaminen näin haastavassa taloudellisessa tilanteessa on käymässä mahdottomaksi. Uudistuksel-  
la halutaan erityisesti ennaltaehkäistä päivähoito-oikeuden väärinkäyttöä ja lisätä vanhempien vastuuta  
pienten lasten hoidosta.

### **3.1.2 Päivähoito kunnan lakisääteisenä tehtävänä**

Kunnan toimiala on perinteisesti jaettu yleiseen ja erityiseen toimialaan. Päivähoito kuuluu kunnan  
erityistoimialan tehtäviin, jotka kunta on velvoitettu nimenomaisten säännösten mukaan hoitamaan.<sup>48</sup>  
Kuntalain 2 §:n mukaan kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden  
kuntien kanssa. Erityistoimialan tehtävät ovat pakollisia ja ne perustuvat erityislakeihin. Kunnan tär-  
keimmät erityistoimialaan piiriin kuuluvat tehtävät muodostuvat opetus- ja sivistystoimesta, terveyden-  
hoitopalveluista, sosiaalihuollosta sekä yhdyskuntasuunnittelusta. Kunnallishallinto on nähty parhaaksi  
organisaatioksi huolehtimaan näistä tehtävistä.<sup>49</sup> Päivähoito on subjektiiiviseen oikeuteen perustava  
palvelu, jonka hoitamisessa kunnalla on toistaiseksi erityinen järjestämisvelvollisuus määrärahoista  
riippumatta.<sup>50</sup>

Päivähoito on erityisasemassa palveluja kehittäessä ja päivähoitolainsäädäntö luo kunnille erityiseh-  
dot.<sup>51</sup> Lasten päivähoitoa käytetään usein esimerkkinä, kun puhutaan suomalaisesta hyvinvointivaltios-  
ta. Suomalainen päivähoito nähdään yhtenä maailman parhaista, koska jokaisella lapsella on oikeus  
hoitopaikkaan ja samalla vanhemmilla säilyy valinnanvapaus päättää alle 3-vuotiaan lapsensa hoito-  
muodosta. Kuten jo mainitsin, tuoreet nykyisen hallituksen linjaukset subjektiiivisen päivähoito-  
oikeuden rajoittamiseksi saattavat tuoda tähän muutoksia.

---

<sup>47</sup> <http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/budjetti/290813/kannanotto.pdf>. s. 9.

<sup>48</sup> Heuru 2002, s. 22.; Harjula – Prättälä 2012, s. 154.

<sup>49</sup> Hannus ym. 2009, s. 54.

<sup>50</sup> Harjula – Prättälä 2012, s. 63.; ks. myös Sallinen 2007, s. 95.

<sup>51</sup> Miettunen 2008, s. 13.

Kaikkein vahvimpana julkisen vastuun muotona voidaan pitää Euroopan unionin kansalaisen oikeutta johonkin tiettyyn etuuteen tai palveluun, kuten Suomessa juuri päivähoitoon. Subjektiiivinen oikeus nähdään tehokkaana tapana varmistaa, että jokainen tarvitseva saa etuutta tai palvelua, vaikka kyseistä etuutta tai palvelua ei käytetäkään.<sup>52</sup> Subjektiiivinen oikeus ilmenee sen riippumattomuutena määrärahoista ja asettaa kunnan velvollisuudeksi varata riittävästi voimavaroja päivähoitopalvelujen järjestämiseksi. Hoitopaikkaa ei voida evätä, jos hakija täyttää säädetyt edellytykset. Kunnan talousarviota laadittaessa on huomioitava kuntalain 65 §:n 2 momentti, jonka mukaan kunnan on laadittava talousarvionsa ja -suunnitelmansa siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseksi turvataan. Säännöstä on tulkittu siten, että talousarviota on muutettava, jos subjektiiivisiin palveluihin varatut määrärahat eivät ole riittävät.<sup>53</sup> Lakiin perustuva oikeus päivähoitoon on syy, joka pakottaa kunnan ylittämään talousarviomenot, jos tilanne niin vaatii.

Päivähoitolain 11 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lasten päivähoitoa on saatavissa kunnan järjestämänä, tai valvomana siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin, kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Lain 11a §:n mukaan kunnan on lisäksi huolehdittava siitä, että lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat saada lapselle kunnan järjestämän päivähoitopaikan sen ajan päätyttyä, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslaissa (364/1963) tarkoitettua äitiys-, isyys- ja vanhempainrahaa, ja että lapsi voi olla päivähoitossa siihen saakka, kunnes hän siirtyy perusopetuslaissa (628/1999) tarkoitettuna oppivelvollisena peruskouluun, tai sitä vastaavaan kouluun. Päivähoitoa on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä lapsen vanhempien tai muiden huoltajien toivomassa muodossa.

Suomalainen päivähoitomalli on ainutlaatuinen, sillä esimerkiksi Ruotsissa kokoaikainen päivähoitopaikka perustuu hoidon tarpeeseen, ja päivähoito-oikeus koskee yksivuotiaita ja sitä vanhempia alle kouluikäisiä lapsia. Myös Norjassa oikeus on rajattu koskemaan yksivuotiaita ja sitä vanhempia alle kouluikäisiä lapsia, mutta lapsen on täytettävä yksi ennen syksyllä tapahtuvaa päivähoitosisäännottoa, tai lapsi jää ilman oikeutta hoitopaikkaan.<sup>54</sup> Ruotsalaisten lasten yleisin hoitomuoto on päivähoito ja jokaisella lapsella on oikeus hoitoon vanhempien ollessa töissä, opiskellessa, etsiessä työtä, tai ollessa

---

<sup>52</sup> Anttonen – Sointu 2006, s. 44–46.

<sup>53</sup> Heiliö ym. 2006, s. 97.; Tuori 2004, s. 248.

<sup>54</sup> Rantalaiho 2012, s. 81.



kotona nuoremman sisaruksen kanssa. Erona Suomeen voidaan pitää myös sitä, että Ruotsissa arvoa on annettu enemmän naisen valinnanvapaudelle käydä töissä, kun taas Suomessa on painotettu lasten oikeutta hoitoon.<sup>55</sup>

Päivähoidon kustannuksista puhuttaessa painotetaan päivähoidon edullisuutta pidemmällä aikavälillä, kun naiset vapautetaan työelämään. Ruotsissa päivähoito ei enää pidetä sosiaalipalveluna, vaan puhutaan varhaiskasvatuksesta osana koulujärjestelmää, josta vastaavat yleensä kunnat.<sup>56</sup> Suomessa suunta on sama. Uusi varhaiskasvatustilaki on valmisteilla ja varhaiskasvatus siirrettiin hallitusohjelman mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudesta opetusministeriön hallinnan alaisuuteen vuoden 2013 alusta<sup>57</sup>. Uudistuksen taustalla on päivähoidon tehtävä piirin siirtyminen selvästi enemmän sosiaalihuollon puolelta sivistyksellisen kasvatustehtävän piiriin<sup>58</sup>.

Päivähoidolla on erityisesti varhaiskasvatuksellinen merkitys. Kunnallista päivähoitoa on jo 1970 -luvulla pidetty lapsen fyysistä ja psyykkistä toimintaa tukevana toimintana. PhL 2 a §:n mukaan päivähoidon tavoitteena on ”tukea kunnallisessa päivähoidossa olevien lasten koteja näiden kasvatustehtävissä ja yhdessä kotien kanssa edistää lapsen persoonallisuuden tasapainoista kehitystä sekä tarjota lapselle jatkuvat, turvalliset ja lämpimät ihmissuhteet, lapsen kehitystä monipuolisesti tukevaa toimintaa sekä lapsen lähtökohdat huomioon ottaen suotuisa kasvuympäristö”.<sup>59</sup> Päivähoito on pyrittävä järjestämään siten, että se tarjoaa sopivan hoitopaikan lapsen hoidolle ja kasvatukselle, sekä jatkuvan hoidon sinä vuorokauden aikana, kun sitä tarvitaan.

Kunnallisen päivähoidon rinnalla on yksityinen päivähoito, josta on säädetty päivähoitolain 3 luvussa. Yksityiseen päivähoitoon alkoi saada tukea 1990-luvun puolivälissä. Yksityisestä hoidosta haluttiin saada ensisijaisesti kunnallisen päivähoidon vaihtoehto, mutta sillä haluttiin lisätä myös vanhempien

---

<sup>55</sup> Miettunen 2008, s. 33.; <http://www.norden.org/fi/sinun-pohjolasi/muutto-pohjoismaihin-tai-pohjoismaasta-toiseen/muutto-ruotsiin/paevaehoito-koulu-sekae-aamu-ja-iltapaeivaetoiminta-ruotsissa>.

<sup>56</sup> Hiilamo – Kangas 2006, s. 18, 39.

<sup>57</sup> <http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf>. s. 32.

<sup>58</sup> ks. esim: Kuntaliiton selvitys lasten kotihoidon tuen sekä yksityisen hoidon tuen kuntalisistä sekä palvelusetelistä: Päivähoito kuului opetustoimeen 214 kunnassa (67 %) ja sosiaalitoimeen 84 kunnassa (26 %).

<sup>59</sup> Anttonen – Sipilä 2000, s. 104.

valinnanvapautta entisestään.<sup>60</sup> Lasten yksityisen hoidon tukea voi hakea perhe, jonka alle kouluikäistä lasta hoitaa perheen palkkaama hoitaja tai yksityinen päivähoiton tuottaja. Yksityisen hoidon tuen edellytyksenä on, että lapsi ei ole kunnan järjestämässä päivähoitossa eikä hänelle ole varattu sieltä hoitopaikkaa<sup>61</sup>.

Kuntien käytettävissä on myös päivähoiton palveluseteli, jolla kunta sitoutuu maksamaan palvelun kustannukset setelin arvoon asti, jos kuntalainen ostaa päivähoitopalvelun yksityiseltä palveluntuottajalta. Palvelusetelin ideana on, että kunta osallistuu palvelun tuottamiseen vain myöntämällä asiakkaalle palvelusetelin kattamaan palvelusta aiheutuvia kustannuksia. Kunta voi näin lisätä kuntalaisten valinnanvapautta ja tarjota erilaisia päivähoito vaihtoehtoja, vaikka palveluntarjoajan valinta tapahtuu kunnan hyväksymien palveluntuottajien joukosta. Vuonna 2012 kunnista 25 ilmoitti ottaneensa käyttöön palvelusetelin.<sup>62</sup>

Palvelusetelit voivat helpottaa julkisen sektorin palveluiden kuormittunutta tilannetta, mutta uhkakuvana on, että ne lisäävät palvelujen käytön eriarvoistumista. Jos omavastuuosuus palvelusetelistä jätetään suureksi, pienituloisten kynnys niiden käyttämiseen kasvaa eikä valinnanmahdollisuutta käytännössä ole, jos varaa on vain kaikkein halvimpaan vaihtoehtoon. Lisäksi kuntien väliset erot uhkaavat entisestään lisääntyä. Palvelusetelit haastavat kuntapalveluita muutoksiin myös siinä, että ne ovat yhä vähemmän sidoksissa kuntarajoihin.<sup>63</sup>

Kuntalaisten subjektiivinen oikeus palveluun turvaa palvelun saatavuuden ja kuntalaisten yhdenvertaisen kohtelun. Subjektiivinen oikeus on saanut myös kritiikkiä sen joustamattomuudesta. Esimerkiksi sosiaalioikeuden professori *Pentti Arajärvi* on kuvannut problematiikkaa seuraavasti: ”Oikein käytettynä perustelluissa yhteyksissä subjektiiviset oikeudet tarjoavat hyvän mahdollisuuden yhdenvertaistaa kansalaisten etuuksia, määritellä täsmällisesti oikeus saada palveluja ja toteuttaa yhteiskuntapoliittisia

---

<sup>60</sup> StVM 35/1996, s. 3–4.; ks. myös Anttonen 2009, s. 80.

<sup>61</sup> <http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/170701124416EH>.

<sup>62</sup> [http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/opeku/vasu/vaka-tukimuodot/kuntalisat-vauvaraha/kuntalisat-palveluseteli/Documents/Kotihoidon\\_ja\\_yksityisen\\_hoidon\\_tuen\\_kunnalliset\\_lisat\\_ja\\_palveluseteli2012.pdf](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/opeku/vasu/vaka-tukimuodot/kuntalisat-vauvaraha/kuntalisat-palveluseteli/Documents/Kotihoidon_ja_yksityisen_hoidon_tuen_kunnalliset_lisat_ja_palveluseteli2012.pdf), s. 5.

<sup>63</sup> Palola–Parpo 2011, s. 71.

tavoitteita. Toisaalta ne supistavat kunnallista itsehallintoa, asettavat väestöryhmät keskenään eri asemaan ja sitovat voimavaroja paikalliselta päätösvallalta.”<sup>64</sup>

Harvassa maassa on lasten hoitoon liittyvät oikeudet ovat samalla tasolla kuin Pohjoismaissa. Päivähoidontarve on myös hyvin erilainen muissa Euroopan maissa, sillä lähes kaikissa niistä lapset aloittavat koulun jo 3–5 vuoden iässä.<sup>65</sup> Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa vanhemmilla on vahva oikeus saada lapselleen julkista päivähoitoa. Maita vertaillen tämä oikeus on kaikkein vahvin Suomessa, jossa vanhemmilla on oikeus vanhempainvapaan päätyttyä valita lapselleen hoitopaikka. Mielenkiintoista on, että suomalaiset vanhemmat käyttävät julkista päivähoitoa selvästi vähiten Pohjoismaissa, vaikka subjektiivinen oikeus julkiseen päivähoitoon on ollut Suomessa kauemmin kuin missään muualla maailmassa.<sup>66</sup>

Suomalaista päivähoitoa kuvaa etenkin universalismin periaate, jolloin puhutaan palvelusta, joka on kaikkien kansalaisten saatavilla. Päivähoidon järjestämisessä voidaan puhua myös uusuniversalismista, jossa lastenhoidon palvelukenttä on huomattavasti laajentunut. Julkishallinto tukee lastenhoitoa lähes kaikilla mahdollisilla tavoilla. Jos vanhemmat eivät halua laittaa lastansa päivähoitoon, heitä tuetaan rahallisesti kotihoidon tuella, tai jos he haluavat käyttää yksityisiä hoitopalveluita, he saavat siihen tukea.<sup>67</sup> Päivähoidon käyttäjiä ovat lasten lisäksi myös vanhemmat ja siten yksi sen tavoitteista on ollut naisten vapauttaminen ansiotyöhön. Sen lisäksi päivähoidon tavoitteina on ollut tarjota vanhemmille mahdollisuus yhdistää työ- ja perhe-elämä sekä turvata lasten oikeus varhaiskasvatukseen.<sup>68</sup>

Kuntien on etsittävä yhä toimivampia ja tehokkaampia ratkaisuja palveluiden tuottamiseen resurssien tiukentuessa. Kuntatalouden näkökulmasta päivähoito tulee noin puolitoista–kolme kertaa kalliimmaksi kuin kotihoidon tuen maksaminen<sup>69</sup>. Nykyisen päivähoito-oikeuden rajaamista pohditaan, mutta lopul-

---

<sup>64</sup> <http://www.presidentti.fi/halonen/Public/default2563.html?contentid=171905&nodeid=41435&contentlan=1&culture=fi-FI>.

<sup>65</sup> Anttonen 1999, s. 90.

<sup>66</sup> Sipilä ym. 2012b, s. 208.; ks. myös Hiilamo 2008, s. 23.

<sup>67</sup> Kröger–Repo 2009, s. 205–206.

<sup>68</sup> Kröger–Repo 2009, s. 215–217.

<sup>69</sup> ks. esim. Miettunen 2008, s. 46.

lista päätöstä ei ole vielä tehty. Kuntaliiton vuonna 2010 tekemän selvityksen mukaan subjektiivisen päivähoito-oikeuden perusteltu rajaaminen toisi kunnille 60 miljoonan euron vuosittaiset säästöt. Päivähoidon asiakkaista enemmistö ilmoitti kannattavansa päivähoito-oikeuden rajaamista osa-aikaiseksi, jos lapsen vanhempi on kotona.<sup>70</sup> Ehdotus on pohtimisen arvoinen, koska vaikeassa taloustilanteessa kuntien on tehtävä vaikeitakin ratkaisuja ja oikeutta kokopäiväiseen hoitoon olisi syytä harkita toisen vanhemman ollessa kotona. Vanhempien vastuuta kasvatettaisiin, mutta samalla turvattaisiin oikeus hoitoon myös niiden lasten kohdalla, joilla siihen on erityinen tarve.

### ***3.1.3 Kotihoidon tuen kehitys***

Koko 1900-luvun ajan on väitely siitä, onko lapsen parempi olla kotona vanhemman kanssa vai kunnallisessa päivähoitossa. Koti- ja äitikeskeinen ajattelu on vastaan ajatusta, jossa naiset kuuluu vapauttaa työelämään. Lasten hoidon on toisaalta katsottu tapahtuvan kotona ja toisaalta taas lapset ovat hyötynneet hyvästä ja tavoitteellisesta hoitopaikasta.<sup>71</sup> Kotihoidon tuen ja päivähoiton läheinen suhde selittyy myös valinnanvapauden periaatteen tärkeydellä, koska 1960-luvulta lähtien kotihoitoa on puolustettu valinnanvapauden lisäämisellä. Tämä periaate vahvistui entisestään, kun subjektiivista päivähoito-oikeutta ja kotihoidon tukea täydennettiin vuonna 1997 yksityisen hoidon tuella.<sup>72</sup>

Lasten kotihoidon tuki on ollut keskustelun kohteena jo 1950-luvulta lähtien. Kotihoidon tuen varhaista muotoa on kutsuttu äidinpalkaksi, joka oli pienten lasten perheille suoritettua tukea. Äidinpalkka oli äideille maksettavaa sosiaaliavustusta tai korotettua lapsilisää, jonka avulla on odotettu äidin jäävän kotiin hoitamaan lapsia. Myöhemmin äidinpalkalla on tarkoitettu tukea, joka on tarkoitettu kaikille pieninä lapsia hoitaville äideille, ja joissain tapauksissa myös pienituloisille äideille maksettua tukea lasten hoitamisesta.<sup>73</sup> Tämä pienituloisten tukemista varten kehitetty tukimuoto on lähellä nykyistä kotihoidon

---

<sup>70</sup> <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2010/12/Sivut/Paivahoito-oikeuden-rajaaminen-toisi-kunnille-merkittavat-saastot.aspx>.

<sup>71</sup> Anttonen – Sipilä 2000, s. 107.

<sup>72</sup> Anttonen – Sipilä 2000, s. 131–134.

<sup>73</sup> KM 1976:42, s. 64.

tuen muotoa, koska se oli tarkoitettu lähinnä alle 3-vuotiaiden hoitoa taloudellisesti korvaavaksi kotihoidon tueksi.

Kotihoidon tuki on erityisesti sosiaalipoliittinen tuki ja se on ollut aina tiukasti osa kansallista sosiaalipoliittista keskustelua. Kotihoidon tuen maksamisen taustalla oli sen alkuaikoina ajatus perhekustannusten tasauksesta ja alueiden tasa-arvon parantamisesta. Vasemmisto ajoi tiukasti päivähoiton kehittämistä, kun taas keskusta ja oikeisto vaativat tiukasti kotihoidon tukemista. Vasemmisto näki kotihoidon tuen vanhempien ja erityisesti äitien valinnanvapautta rajoittavana tekijänä, koska vapaus nähtiin mahdollisuutena valita ansiotyö niin halutessaan. Oikeisto ja keskusta näkivät valinnanvapauden vanhempien oikeutena ja mahdollisuutena valita lapselleen hoitomuoto, joka sopisi heille parhaiten. Juuri siinä missä valinnanvapaus käsitteli Suomessa oikeutta valita lapselle itselle sopivin hoitomuoto, korostettiin esimerkiksi Ruotsissa naisten vapautta valita työssäkäynti. Ruotsissa päiväkotitoi oli siten paras vaihtoehto, joka edisti samalla naisten ja miesten välisen tasa-arvon toteutumista sekä sukupuolten välistä oikeudenmukaisuutta. Kotihoidon tuen tarjoama valinnanvapaus koski heidän mukaansa vain niitä naisia, joilla oli tarpeeksi hyvätuloine puoliso.<sup>74</sup>

Vaikka Suomi on tullut yleisesti perässä muita Pohjoismaita hyvinvointivaltion rakentamisessa, merkittävää on, että koko idea kotihoidon tuesta Suomessa nostettiin esiin jo vuonna 1947, kun se esitettiin Ruotsissa vasta 1964 ja Norjassa 1973.<sup>75</sup> Suomessa kotihoidon tuki on lähtenyt liikkeelle kunnallisista kokeiluista jo 1960-luvulla. Esimerkiksi Espoossa kotihoidon tukea on maksettu jo vuodesta 1967 tarveharkinnan perusteella ja ennen varsinaista lakia lasten kotihoidon tuesta tukea maksoivat noin 100 kuntaa. Kunta maksoi tukea pieniä lapsia kotona hoitaville äideille kompensaaiona kunnan päivähoitopalvelujen käyttämättä jättämisestä. Espoon kokeilun taustalla oli ajatus äidinpalkasta, joka kohtelisi tasa-arvoisemmin maaseudulla asuvia äitejä, jotka eivät käyttäneet päivähoitopalveluja. Kunnan oli edullisempaa maksaa perheille korvausta kuin investoida uuteen kunnalliseen päiväkotitoiin ja päivähoi-

---

<sup>74</sup> Kangas 2006, s. 307–309.

<sup>75</sup> Sipilä 2012, s. 35; Rantalaiho 2012, s. 71.

tohenkilöstön palkkakustannuksiin.<sup>76</sup> Tämä kotihoidon tuen ensimuoto on verrattavissa tämän päivän kotihoidon tuen kuntalisään sen motiivien perusteella, jotka olivat ensisijaisesti taloudellisia.

Vuonna 1976 perhekasvatustoimikunta katsoi, että kotihoidon tuen suuruutta tulisi pohtia kotitaloustyön arvolla, jonka perusteella maksettaisiin esimerkiksi sairausvakuutusjärjestelmän mukainen päiväraha. Katsottiin, että vanhempien kotiin jäämisen lähtökohtana vaikuttavat suoraan taloudelliset tekijät. Kotihoidon tuen pitäisi vastata menetettyjä ansiotuloja, sitä tarkemmin, mitä alhaisemmalla tulotasolla perhe eläisi.<sup>77</sup> Tänä päivänä kotihoidon tuen määrä ei yleisesti katsoen riitä korvaamaan vanhempien menetettyjä ansiotuloja, vaan kotihoito valitaan vanhempien arvojen ja perheen taloudellisen tilanteen mukaan.

Suomessa hallitus teki vuonna 1979 periaatepäätöksen, jonka mukaan luotiin mahdollisuus pienempien lasten kotihoitoon. Vuoden 1973 päivähoitolaki ei ratkaissut kokonaan pienten lasten hoidon ongelmia ja päivähoitopaikoista oli 1980-luvulla edelleen suuri pula. Vuonna 1984 eduskunnan käsitellessä pienten lasten hoidon järjestämistä oli selvästi vastakkain oikeiston pelko lasten hoidon laitostumisesta, sekä vasemmiston kritiikki naisten kotiin ajamisen suhteen. Kompromissina syntyi päätös lasten kotihoidon tuesta<sup>78</sup>. Kotihoidon tuen haluttiin jakautuvan tasaisesti pienten lasten vanhemmille, jotka hoitivat lapsensa kotona.<sup>79</sup> Laki lasten kotihoidon tuesta (24/1985) tuli voimaanpanolain mukaisesti voimaan vuonna 1985<sup>80</sup>. Samana vuonna säädettiin myös oikeudesta hoitovapaaseen ja tehtiin muutos työsopimuslakiin (320/1970) lailla työsopimuslain muuttamisesta (30/1985).

Suosituinta kotihoidon tuen käyttö Suomessa on ollut 1990-luvun lamavuosina, jolloin tuen piirissä oli lähes 70 % kaikista alle 3-vuotiaista lapsista ja vielä nykyäänkin kotihoidon tuen kattavuus on suuri ja aivan poikkeuksellinen muihin Pohjoismaihin verrattuna. Esimerkiksi Ruotsissa kotihoidon tuki ei ole

---

<sup>76</sup> Anttonen – Sipilä 2000, s. 132.; Kangas 2006, s. 305.

<sup>77</sup> KM 1976:42, s. 77.

<sup>78</sup> Anttonen – Sipilä 2000, s. 132.; Kangas 2006, s. 305.

<sup>79</sup> HE 202/1984, s. 4.; Anttonen 2009, s. 86.

<sup>80</sup> HE 202/1984, s. 7.

lakisääteinen oikeus ja sen käyttöönottamisesta on päätetty kaksi kertaa. Sen käyttöönotosta päätettiin ensimmäisen kerran vuonna 1994, jonka jälkeen se lopetettiin ja otettiin uudelleen käyttöön vuonna 2008.<sup>81</sup> Norja aloitti kotihoidon tuen maksamisen vuonna 1998. Kotihoidon tukea kutsutaan käteisavustukseksi ja se on huomattavasti suurempi kuin Suomessa. Sen rahoituksesta vastaa kokonaan valtio.<sup>82</sup> Suomi erottuu Ruotsiin ja Norjaan verrattuna myös maksamalla vapaaehtoista kotihoidon tuen kuntalisää, joka on kunnan vapaaehtoisesti maksama lisätuki niille vanhemmille, jotka jäävät kotiin hoitamaan lasta vanhempainvapaan päätyttyä<sup>83</sup>.

Suomalaisen lasten hoitojärjestelmän uudistuksen takana oli ajatus, että lasten hoitojärjestelmien valintamahdollisuus edellytti alle 3-vuotiaiden kotihoidon tukemista päivähoidon rinnalla.<sup>84</sup> Vuonna 1990 tuesta tuli kunnan lakisääteinen tehtävä ja siitä tuli kaikille vanhemmille lakisääteinen oikeus. Subjektivisen päivähoito-oikeuden tultua voimaan 1990 kunnat olivat velvollisia järjestämään riittävästi päivähoitopaikkoja alle 3-vuotiaille lapsille. Kotihoidon tuki oli keino kunnille saada vanhemmat hoitamaan lapsia kauemmin kotona ja vaihtoehto niille perheille, jotka eivät käyttäneet oikeuttaan päivähoitoon.<sup>85</sup> Monet kunnat ottivat käyttöön myös kuntalisän 1980- ja 1990- luvun taitteessa hillitsemään äkillisesti kasvanutta päivähoidon kysyntää<sup>86</sup>.

Kotihoidon tuen virallinen tavoite on alun perin ollut tarjota vaihtoehto kunnalliselle päivähoitolle niihin tilanteisiin, joissa lasta hoidetaan kotona tai yksityisessä päiväkodissa. Haluttiin luoda järjestelmä, jossa vanhemmat voivat taloudellisesta tilanteestaan riippumatta arvioida, mikä on lapselle paras, ja perheelle sopivin vaihtoehto.<sup>87</sup> Sen lisäksi sillä on ollut niin sanottuja hiljaisia tavoitteita, joista selkein on päivähoitokustannusten pienentäminen.<sup>88</sup>

---

<sup>81</sup> Miettunen 2008, s. 31–33.

<sup>82</sup> Sipilä 2012, s. 35.

<sup>83</sup> Rantalaiho 2012, s. 93.

<sup>84</sup> HE 202/1984, s. 4.

<sup>85</sup> Sipilä ym. 2012a, s. 19.; Anttonen – Sointu 2006, s. 72.

<sup>86</sup> Miettunen 2008, s. 12.

<sup>87</sup> StVM 22/1995, s. 3.

<sup>88</sup> ks. esim. Miettunen 2008, s. 9, 21.

Kotihoidon tukeminen Suomessa on ollut kautta aikojen erityisesti arvokysymys, josta on hyvin vaikea olla yhtä mieltä. Se koskettaa sukupuolten tasa-arvoa, naisten paikkaa yhteiskunnassa, lapseen kohdistuvia odotuksia, työelämän vaatimuksia, valtion tehtävää, oikeutta toimeentuloturvaan sekä ansiotyön ja kotityön merkitystä.<sup>89</sup> Kotihoidon tuki on tarjonnut lapsille halvempaa ja hyvää hoitoa, vanhemmille valinnanvapautta sekä maalle lisää lapsia. Se on lievittänyt myös naisten koti- ja työelämän yhdistämisestä syntyvää kaksoistaakkaa sekä työttömyyttä.<sup>90</sup> Erityisesti kotihoidon tuki liittyy tasa-arvoon, sillä Suomessa vain 5 % isistä hoitaa lasta kotihoidon tuella, kun äideillä vastaava luku on 87 %.<sup>91</sup> Suurin syy tähän on varmastikin vallitsevat arvot ja tavat, naisten alhaisempi palkkataso sekä lapsen riippuvuus äidistä erityisesti alle vuoden ikäisenä..

Kymmenessä vuodessa naisten pätkätyöläisyys on lisääntynyt merkittävästi ja hoitovapaat ovat kasvanut niin pitkiksi, että äiti voi olla poissa työelämästä jopa kymmenen vuotta. Uudistuksia ollaan tekemässä ja sosiaali- ja terveysministeriön tiedotteen 24/2013 mukaan työryhmä ehdottaa, että alle 3-vuotiaiden lasten hoidosta maksettaisiin joustavaa hoitorahaa. Esityksen tärkeimpinä tavoitteina ovat pienten lasten vanhempien osa-aikatyön mahdollisuuksien lisääminen ja kotihoidon tukea saavien työelämään siirtymisen edistäminen. Työelämän ja perheen yhteensovittamista halutaan helpommaksi, kokoaikaisia työstä poissaolojaksoja lyhentää sekä kannustaa molempia vanhempia lastenhoidon jakamiseen. Työryhmä ei esitä muutoksia nykyiseen kotihoidontukijärjestelmään, vaan joustava hoitoraha tulisi nykyisen hoitorahan rinnalle lisäämään osa-aikatyön houkuttelevuutta.<sup>92</sup> Tämän uuden esityksen taustalla on hallituksen halu tukea työelämän ja perheen joustavaa yhteensovittamista sekä lisätä miesten ja naisten tasa-arvoa työelämässä. Työryhmä arvioi, että joustavan hoitorahan taloudelliset vaikutukset etuusmenoihin olisivat vähäisiä. Sen sijaan päivähoitokustannukset saattavat kasvaa, mikäli päivähoitoon kysyntä lisääntyy.<sup>93</sup>

Kotihoidon tuki ja äitien jääminen työelämän ulkopuolelle on huomioitu Jyrki Kataisen hallituksen aikana. Hallitusohjelmaan kirjattiin, että ”kotihoidon tukea saavien henkilöiden asteittaista siirtymistä

---

<sup>89</sup> Sipilä ym. 2012a, s. 8–15.

<sup>90</sup> Kangas 2006, s. 310–312.

<sup>91</sup> Kosonen, sosiaalivakuutus 1/2009, s. 4–7.; ks. myös Anttonen 1999, s. 75–76.

<sup>92</sup> vrt. Anttonen 2009, s. 91.

<sup>93</sup> <http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/-/view/1850160#fi>.



työelämän yhdistämällä varhaiskasvatuspalvelut ja taloudellinen tuki, joiden saantiedellytykset ja muut ehdot selvitetään ja ratkaistaan vuoden 2012 loppuun mennessä<sup>94</sup>. Nyt suuri uudistus kotihoidon tukeen saattaa hyvin lähellä, jos hallituksen 29.8.2013 julkaiseman rakennepoliittisen ohjelman muutokset kotihoidon tukeen tulevat voimaan. Jos ehdotus menee läpi, se tarkoittaisi kotihoidon tuen jakamista tasan molempien vanhempien kesken.<sup>95</sup> Kotihoidon tuki elää siten suurinta muutoksen aikaa sen syntymisen jälkeen. Suomi ja maailma ovat muuttuneet ja tarvitaan entistä vaikeampia ratkaisuja, jotta vaikeasta taloudellisesta tilanteesta selvitetään ja kuntalaisten peruspalvelut turvataan.

### ***3.1.4 Kotihoidon tuki kunnan lakisääteisenä tehtävänä***

Kunnallisen päivähoidon vaihtoehtona on kunnan rahoittama ja Kansaneläkelaitoksen maksama lasten kotihoidon tuki tai lasten yksityisen hoidon tuki, josta säädetään laissa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta (1128/1996). Kotihoidon tukeen liittyy vanhempien hoitovapaa-oikeus, jonka turvin vanhempi voi olla kotona lapsen kanssa, kunnes lapsi täyttää kolme vuotta. Tuen saamiselle ei ole muita edellytyksiä, kuin että alle 3-vuotias lapsi ei ole kunnallisessa päivähoitossa, jolloin hoidon järjestämiseen ei muilta osin puututa. Kotihoidon tuki sovitetaan yhteen muiden tukien kanssa, ja siten esimerkiksi työttömyysturva saattaa vaikuttaa hoitolisän saamiseen.<sup>96</sup>

Lasten kotihoidon tuella tarkoitetaan kotihoidontukilain 2 §:n mukaan lapsen hoidon järjestämiseksi vanhemmalle tai muulle huoltajalle suoritettavaa tukea, johon voi kuulua hoitoraha ja hoitolisä. Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tukea voidaan kutsua myös sosiaaliavustukseksi, joka on sosiaalivaikutusta täydentäviä ja samalla sosiaalihuollon tarvetta ennalta ehkäiseviä toimeentuloturvan etuuk-sia<sup>97</sup>. Päivähoitolain 11 § luo vanhemmille valintaoikeuden päättää lastensa hoitomuodosta omassa kodissa tai kodin ulkopuolella. Oikeutta ei ole lainsäädännön mukaan rajattu vain joihinkin tilanteisiin eikä viranomaisille ole annettu oikeutta supistaa tätä vanhemmille kuuluvaa valintaoikeutta.

<sup>94</sup> <http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf>, s. 63.

<sup>95</sup> <http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/budjetti/290813/kannanotto.pdf>.

<sup>96</sup> Arajärvi 2011, s. 295–296.

<sup>97</sup> Tuori – Kotkas 2008, s. 21.

Suomalaisen kotihoidon tuen maksamiseen liitetään kolme ydinasiaa. Ensimmäinen periaate on tuen kesto. Lasten vanhemmilla on lakisääteinen oikeus kotihoidon tukeen sen jälkeen, kun vanhempainloppu loppuu, eli kun lapsi on noin kymmenen kuukauden ikäinen. Tämän jälkeen vanhempi on päivähoitolain mukaan oikeutettu Kelan maksamaan kotihoidon tukeen siihen saakka, kunnes lapsi täyttää kolme vuotta ja hoidetaan kotona. Toinen periaate on, että tuki on universaali etuus. Tukea maksetaan kaikille Suomessa asuville, jotka ovat oikeutettu tukeen. Kolmas periaate on, että tuki tukee lapsen osaa-aikaista ja kokopäiväistä hoitoa kotona.<sup>98</sup>

Vuonna 2011 kaikista 9 kk–2-vuotiaista lapsista noin 50 prosenttia oli kotihoidon tuen piirissä ja kaikista 9 kk–6-vuotiaista 25,2 prosenttia.<sup>99</sup> Kelan mukaan kotihoidon tuen hoitorahan osuus on vuonna 2013 alle 3-vuotias 336,67 euroa kuukaudessa, toisista alle 3-vuotiaista sisaruksista 100,79 euroa ja alle kouluikäisistä sisaruksista 64,77 euroa. Hoitolisään vaikuttavat perheen koko ja bruttotulot. Hoitolisä on kuukaudessa enintään 180,17 euroa.<sup>100</sup> Perheellä on suuri vaara jäädä köyhyysrajan alapuolelle, jos myös töissä käyvän vanhemman tulot ovat pienet, puhumattakaan yksinhuoltajista<sup>101</sup>. Kunnat rahoittavat kotihoidon tuen, jota Kela maksaa, mutta valtio osallistuu valtionosuuksien rahoitukseen kuntalisää lukuun ottamatta<sup>102</sup>. Kotihoidon tuen välittömät kustannukset olivat vuonna 2009 noin 371 miljoonaa euroa, mikä on vain 0,8 prosenttia kaikista sosiaalimennoista. Kotihoidon tukijärjestelmä on luonut uuden ajan kotiäitiyhteiskunnan<sup>103</sup>. Tärkeää olisikin kiinnittää huomiota epäsuoriin kustannuksiin, jotka koostuvat vähentyneestä ansiotyön tekemisestä ja aiheuttavat siten menetyksiä perheille, työntekijöille, kunnille ja valtiolle.<sup>104</sup> Näillä kustannuksilla voi olla hyvin kauas kantoiset seuraukset.

---

<sup>98</sup> Sipilä ym. 2012a, s. 18.

<sup>99</sup> Kela: Tilastollinen vuosikirja 2011, s. 263.:

[http://uudistuva.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/NET/131112113750TL/\\$File/Vk\\_11.pdf](http://uudistuva.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/NET/131112113750TL/$File/Vk_11.pdf).

<sup>100</sup> [http://www.kela.fi/kotihoidon-tuki\\_maara](http://www.kela.fi/kotihoidon-tuki_maara).

<sup>101</sup> Tilastokeskus: Pienituloisuusaste 2009: 14 230 euroa/ kulutusyksikkö eli noin 1186 euroa/kk. Yhden hengen kotitalouden köyhyysraja oli vuonna 2007 noin 1100 euroa kuukaudessa.

<sup>102</sup> Miettunen 2008, s. 13.

<sup>103</sup> Anttonen – Sointu 2006, s. 46.

<sup>104</sup> ks. esim. Sipilä ym. 2012a, s. 21.

Yksityisen hoidon tukea maksetaan, jos alle kouluikäistä lasta hoitaa perheen palkkaama hoitaja tai muu yksityisen päivähoiton tuottaja. Yksityisen hoidon tukeen kuuluvat myös hoitoraha ja hoitolisä ja yksityisen hoidon tukea voidaan maksaa kaikista alle kouluikäisistä lapsista, jos heitä hoitaa kunnan hyväksymä hoitaja.<sup>105</sup> Yksityisen hoidon tuen hoitoraha on vuonna 2013 kuukaudessa 171,40 euroa jokaisesta lapsesta sekä alennettu hoitoraha esikoululaisille 63,06 euroa kuukaudessa. Yksityiseen hoitoon saatu hoitolisä on enintään 144,14 euroa kuukaudessa jokaisesta lapsesta. Hoitorahaa ja -lisää maksetaan siis erikseen jokaisesta lapsesta, jolla on oikeus tukeen, mutta tuki voi olla enintään lapsen hoitomaksun suuruinen. Hoitolisän määrään vaikuttavat myös perheen koko ja tulorajat.<sup>106</sup>

Kansainvälisessä vertailussa emeritusprofessori *Jorma Sipilä* on asettanut neljä kriteeriä etuudelle, jota voi kutsua kotihoidon tueksi. Ensinnäkin tukea on voitava käyttää sen jälkeen, kun vanhempainvapaa päättyy. Toiseksi tuki on etuus, joka on tarkoitettu kaikille vanhemmille. Joissakin maissa, erityisesti Itä-Euroopassa, tuki on suunnattu vain työssäkäyville vanhemmille. Kolmanneksi etuus ei voi kohdistua vain köyhille tai yksinhuoltajille ja viimeinen on, että tuen pitää tuottaa kotihoitoa. Nämä ehdot täyttyvät 10 Euroopan maassa, joista neljä on Pohjoismaita.<sup>107</sup> Pohjoismaissa vain Suomessa ja Norjassa tukea maksetaan kaikille vanhemmille riippumatta siitä, onko heillä ollut työsuhdetta ennen tuen saamista. Koko Euroopassa vain Itävalta maksaa tukea samalla tavoin.<sup>108</sup>

Nykyisin Ruotsissa kotihoidon tuen käyttö on hyvin vähäistä verrattuna Suomeen. Vuonna 2010 vain kaksi prosenttia tukeen oikeutetuista lapsista oli tuen piirissä. Ruotsissa kunnat voivat omalla päätöksellään maksaa kotihoidon tukea alle 3-vuotiaiden lasten vanhemmille, jotka eivät käytä oikeuttaan kunnalliseen päivähoitoon. Kotihoidon tuki muistuttaa siten läheisesti kuntalisän maksamisen periaatteita Suomessa. Ruotsissa kotihoidon tukemisen maksamisessa on painotettu erityisesti naisen mahdollisuutta toteuttaa itseään sekä kotona että työelämässä, kun Suomessa painoarvo on vanhempien oikeudella valita lapsen hoitomuoto.<sup>109</sup> Ruotsalaiselle kotihoidon tuelle on asetettu monia ehtoja ja se on

---

<sup>105</sup> Arajärvi 2011, s. 297.

<sup>106</sup> [http://www.kela.fi/yksityisen-hoidon-tuki\\_maara-ja-maksaminen](http://www.kela.fi/yksityisen-hoidon-tuki_maara-ja-maksaminen).

<sup>107</sup> Sipilä 2012, s. 41–42.

<sup>108</sup> Miettunen 2008, s. 31.

<sup>109</sup> Miettunen 2008, s. 31–33.

kunnille mahdollisuus, ei pakko. Kunnilla on Ruotsissa täysi vastuu kotihoidon tuen maksamisesta ja siitä tekee erityisen kuntien valta päättää tuen tarjoamisesta lapsiperheille.<sup>110</sup> Norjassa kotihoidon tuki on universaali tulonsiirto, jota tarjotaan kaikille 1–2-vuotiaiden lasten vanhemmille, jotka hoitavat lastaan kotona, tai joiden lapsi on osapäivähoidossa julkisin varoin tuetussa päiväkodissa. Tuella oli alkuvaiheessa suuri suosio, jota selitti kova pula päivähoitopaikoista, mutta 2000-luvun aikana tuen suosio on selvästi hiipunut. Vuonna 2010 tuen suosio oli tippunut viidessä vuodessa 58 prosentista 27 prosenttiin.<sup>111</sup> Kotihoidon tukea voi saada korkeintaan 11 kuukauden ajan.<sup>112</sup> Kaiken kaikkiaan kotihoidon tuen merkitys ja suosio eivät ole nousseet Ruotsissa ja Norjassa niin korkealle kuin Suomessa.

Suomen kotihoidon tuen suosiota verrattuna muihin Pohjoismaihin voi selittää etenkin Ruotsin ja Norjan vanhempainvapaan pituus ja joustavuus verrattuna Suomen järjestelmään. Vanhemmilla on runsaasti enemmän hoitovapaapäiviä käytössä, joita voi käyttää esimerkiksi lapsen sairastuttua. Vanhempainvapaata on mahdollista pitää myös osa-aikaisena ja sen voi keskeyttää sekä jatkaa sitä myöhemmin. Rakenteellinen tarve kotihoidon tuelle on siten pienempi kuin Suomessa. Yksi selitys voi olla myös, että suomalaisen varhaiskasvatuksen arvostus ei ole kasvanut yhtä korkeaksi kuin naapurimaissamme.<sup>113</sup> Ruotsin ansiotyöperinteet olivat myös erilaiset kuin Suomessa ja maahanmuutto yleisempää.<sup>114</sup>

Lasten kotihoidon tukeminen ei ole aivan ainutlaatuinen Pohjoismaiden järjestelmä. Vertailua on kuitenkin helpointa tehdä juuri Pohjoismaiden välillä niiden yhtäläisyyksien vuoksi, koska monissa Euroopan maissa kotihoitoa tuetaan enemmän lapsilisäjärjestelmän kautta tai verohelpotuksin<sup>115</sup>. Pohjoismaalainen erityisyys on nimenomaan siinä, että oikeus rahalliseen etuuteen syntyy julkisen palvelun käyttämättä jättämisestä. Pohjoismaalaista on myös lasten hoidon kokeminen työksi ja sen palkitse-

---

<sup>110</sup> Rantalaiho 2012, s. 93–104.

<sup>111</sup> Rantalaiho 2012, s. 96–104.

<sup>112</sup> <http://www.norden.org/fi/sinun-pohjolasi/muutto-pohjoismaihin-tai-pohjoismaasta-toiseen/muutto-norjaan/muutto-lasten-kanssa-norjaan/paivaehoito-ja-kotihoidon-tuki-norjassa/>.

<sup>113</sup> Rantalaiho 2012, s. 80–91.

<sup>114</sup> Sipilä ym. 2012, s. 35.

<sup>115</sup> Anttonen 1999, s. 90.

nen julkisin varoin.<sup>116</sup> Jokainen Pohjoismaa tukee jollain tapaa lasten kokopäiväistä kotihoitoa julkisen päivähoidon vaihtoehtona. Pohjoismaisille järjestelmille on ollut tyypillistä, että ne eivät ole pyrkineet tukemaan äitien poistumista työelämästä, vaan mahdollistamaan hyvän ja joustavan yhteyden lasten kotihoidon ja työelämän välillä.<sup>117</sup> Suomi tulee tässä hieman perässä, sillä suomalainen järjestelmä on vielä hyvin jäykkä joustamaan kotona olemisen ja työelämän välillä.

Suomessa kotihoidon tukea maksamista on perusteltu vanhempien vapaudella valita lapsensa hoitomuoto sekä sillä, että alle 3-vuotiaan lapsen parhaan hoitomuodon on katsottu olevan kotihoito. Lapsen edun toteutumisesta kotihoidossa on tutkittu Suomessa heikosti eivätkä kansainvälisetkään tutkimukset korosta pitkän kotihoidon, vaan erityisesti varhaiskasvatuksen etuja.<sup>118</sup> Vanhemmat, jotka ovat valinneet kotihoidon, ovat perustelleet valintaansa halulla hoitaa lasta itse, lapsen iällä ja kehitysvaiheella ja hoitojärjestelyjen helppoudella. Kunnallisen hoidon valinneet ovat perustelleet valintaa töihin paluulla, hoitoympäristön virikkeellisyydellä ja hoitojärjestelyjen helppoudella.<sup>119</sup> Molemmat hoitomuodot saavat puolustusta, koska valintaan voivat vaikuttaa vanhempien arvomaailma ja perinteet sekä vanhempien koulutustaso ja työtilanne.

Tutkija *Tapio Rissanen* on jakanut kotihoidon tuen käyttäjät kolmeen ryhmään. Ensimmäisen ryhmän muodostaa 17 % naisista, joille on tyypillistä korkea koulutus tai perheen korkea tulotaso, mutta määraikaiset työsuhteet. He eivät käytä tukea ollenkaan tai käyttävät sitä vasta myöhemmin, kuin välittömästi vanhempainvapaan päätyttyä. Toisen ryhmän muodostavat suurin osa, lähes puolet äideistä. Näissä perheissä kotihoidon tuki aloitetaan suoraan vanhempainvapaan jälkeen ja sitä käytetään kunnes lapsi on korkeintaan kaksi vuotta. Kolmannen ryhmän muodostavat noin 30 prosenttia äideistä, jotka käyttävät kotihoidon tukea koko sen ajan kuin se on mahdollista. Heille tyypillistä on korkeampi ikä, alempi koulutustaso, pienituloisuus, suuri lapsiluku sekä puolison paremmat tulot. Näille naisille työelämään paluu on kaikkein vaikeinta.<sup>120</sup>

---

<sup>116</sup> Anttonen – Sipilä 2000, s. 133.

<sup>117</sup> Sipilä 2012, s. 44.

<sup>118</sup> ks. Sipilä 2012, s. 62.

<sup>119</sup> Takala 2000, s. 54.

<sup>120</sup> Rissanen 2012, s. 174–176.

Lasten kotihoidolla on useimmiten suora yhteys vanhempien koulutukseen ja työsuhteeseen. Korkeakoulutetut vanhemmat jäävät harvemmin hoitamaan lapsia kotiin kuin alemmin kouluttautuneet, joka voi kertoa työn ja perhe-elämän yhdistämisen vaikeudesta tai kotiin jäämisen kannattamattomuudesta. Vakinaisessa työsuhteessa olevat taas jäävät hoitamaan lapsia kotiin yleensä lyhyemmäksi aikaa kuin ne, joilla ei ole työsuhdetta, johon palata. Myös alle kouluikäisten lasten lukumäärä vaikuttaa kotihoidon tuen käyttöön, sillä mitä enemmän perheessä on pieniä lapsia, sitä todennäköisemmin lapset hoidetaan kotona.<sup>121</sup> Tosi asia on, että kaikille lasten kotihoito ei ole valinta vaan tilanne, jossa ei ole vaihtoehtoja. Äidin voi olla hyvin vaikea löytää kouluttautumattomana tai vailla työkokemusta työpaikkaa pitkän hoitovapaatauon jälkeen. Myöskään tilanteessa, jossa vanhempi on yksinhuoltaja, ei yleensä ole mahdollista taloudellisista syistä jäädä kotiin pitkäksi aikaa.

Yksi merkittävä kysymys on myös kotihoidon tuen asema erityisesti maahanmuuttajaperheiden kohdalla. Kotihoidon tuella voi olla hyvin suuri merkitys heidän kotouttamisessa ja arjessaan. Suomi oli kulttuurisesti huomattavasti yhtenäisempi 1980-luvulla kotihoidon tukea muotoiltaessa kuin tänä päivänä. Maahanmuuttajaäidit ovat useammin kokonaan työelämän ulkopuolella, ja kotihoidontuki tarjoaa toimeentulon lähteen. Tämä nostaa esiin myös ongelman, joka on ollut paljon esillä Ruotsissa ja Norjassa, kun maahanmuuttajien lasten toivotaan sosiaalistuvan kulttuuriin, mutta pitkään jatkunut kotihoito hidastaa selvästi tätä kehitystä.<sup>122</sup> Maahanmuuttajien halutaan integroituvan mahdollisimman hyvin suomalaiseen yhteiskuntaan, mutta monet maahanmuuttajataustaiset äidit voivat jäädä kokonaan sen ulkopuolelle yhteiskunnan maksaman tuen turvin.

Sipilän mukaan syrjäytyminen ja kotihoidon tuki vaikuttavat olennaisesti toisiinsa, koska sekä paras että huonoin hoito annetaan kotona. Hänen mukaansa kotihoidon tukea voitaisiin nimittää myös ”äitien kotona olemisen tueksi” tai ”päivähoidon käyttämättä jättämisen tueksi”, sillä tuki ei edellytä että lapset tulevat hyvin hoidetuiksi. Päiväkodeissa tehtävää työtä koskevat tiukat kriteerit, kun taas kotihoidon

---

<sup>121</sup> Takala 2000, s. 54, 63.

<sup>122</sup> Sipilä 2012, s. 55.; Sipilä ym. 2012, s. 185–186.

vain oletetaan olevan hyvää. Suurin syy tähän on se, että Suomessa päivähoito ei ole mielletty varhaiskasvatukseksi, vaan ”lasten säilytyspaikaksi”.<sup>123</sup> Valinnan vapaus ei huomioi perheiden erilaisuutta ja eriarvoisia tilanteita, jotka johtuvat esimerkiksi perheen taloudellisesta tai kulttuurisesta tilanteesta.<sup>124</sup> Tuki antaa vapauden valita, mutta se antaa myös mahdollisuuden jäädä pois työelämästä. Työelämän kiihtyessä vanhemmat voivat kokea yhä useammin perheen ja työelämän yhteensovittamisen vaikeaksi.<sup>125</sup>

Kotihoidon tuen maksaminen on hyvä esimerkki valtion ja kuntien välisestä jännitteestä. Kunnilla on Suomessa vahva itsehallinto, josta huolimatta eduskunnassa päätetyt lait pannaan toimeen kuntien kautta. Maan hallituksen ja eduskunnan näkemä etu ei välttämättä toimi paikallistasolla.<sup>126</sup> Suomessa lasten kotihoidon tuesta on tullut taloudellisesti houkutteleva vaihtoehto kunnille ja valtiolle, koska tuen maksamisella pyritään myös päivähoitokustannusten pienentämiseen. Päivähoitopaikan perustaminen on lyhyellä tähtäimellä kalliimpaa kuin lasten kotihoidon tuen maksaminen.<sup>127</sup> Myös päätös kuntalisän maksamisesta tehdään useammin kunnan talouden kuin perheiden tarpeiden pohjalta<sup>128</sup>. Kuntien toimintaa kuvaa jatkuvuus ja siksi esimerkiksi uuden päiväkodin rakentaminen on investointi tulevaisuuteen. Vaikeina taloudellisina aikoina kuntien on tehtävä vaikeita päätöksiä, mutta joskus hetkessä säästäminen voi tulla kalliiksi pidemmällä aikavälillä. Vanhempien ollessa kotona, kunta menettää myös verotulot, jotka se saisi vanhemman ollessa töissä.

---

<sup>123</sup> <http://www.hs.fi/sunnuntai/Kotihoito+ei+takaa+hyv%C3%A4%C3%A4+hoitoa/a1364011376943>.

<sup>124</sup> Sipilä ym. 2010, s. 27–28.

<sup>125</sup> Repo ym. 2010, s. 147.

<sup>126</sup> Kangas 2006, s. 305

<sup>127</sup> Anttonen – Sointu 2006, s. 76.

<sup>128</sup> Takala 2000, s. 94.

## 3.2 Kotihoidon tuen kuntalisä kunnan vapaaehtoisena tehtävänä

### 3.2.1 Lasten kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisän sääntely

Lasten kotihoidon tuen kuntalisä on kunnan vapaaehtoinen tehtävä, jonka maksamisesta ei ole säädetty sosiaalihuoltolaissa tai muussa erityislaissa. Kuntalisä on mainittu laissa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta 20 §:ssä, jossa säädetään, että hoitorahaa ja -lisää voidaan maksaa kunnan päätöksellä korotettuna, ja tätä korotusta kutsutaan kunnalliseksi lisäksi. Pykälä ei määrittele sen tarkemmin tuen muotoa tai määrää, joka antaa kunnalle hyvin vapaat kädet maksaa lisää haluamallaan tavalla. Valtio ei voi velvoittaa kuntia maksamaan kuntalisää tai ohjeistaa kuinka sitä tulisi maksaa. Tämä käy ilmi myös kuntalisään liittyvistä oikeustapauksista, joita käsittelem hieman myöhemmin.

Kuntalisän maksaminen on lähtenyt liikkeelle kunnallisista kotihoidon tuen kokeiluista jo 1960-luvulla. Nykyinen kuntalisä on niin sanottua entistä tarveharkintaista kotihoidon tukea, jota maksettiin esimerkiksi Espoossa vuodesta 1967 ja ennen varsinaista laki lasten kotihoidon tuesta tukea maksoivat noin 100 kuntaa. Kunta maksoi tukea pieniä lapsia kotona hoitaville äideille kompensaaiona kunnan päivähoitopalvelujen käyttämättä jättämisestä.<sup>129</sup> Useissa kunnissa alettiin maksaa kotihoidon tuen kuntalisää 1980- ja 1990-lukujen taitteessa lakisääteisen kotihoidon tuen lisäksi hillitsemään äkillistä päivähoitoon kohdistuvaa painetta. Kunnat halusivat saada kotihoidon todelliseksi vaihtoehdoksi päivähoiton rinnalle maksamalle lisätukea ja saivat näin vanhemmat siirtämään töihin paluutaan.<sup>130</sup>

KotihoidontukiL 20 §:n perusteella kunta voi päättää itsenäisesti kuntalisän käyttöönottamisesta, suuruudesta ja maksuperusteista. Tätä tukevat myös monet hallinto-oikeuden päätökset. Kela ja kunta voivat sopia, että Kela ottaa hoitaakseen kuntalisän toimeenpanoon kuuluvat tehtävät. Tämä rajoittaa kuntalisän maksuperusteita, sillä sopimus on tehtävä Kelan tietojärjestelmään soveltuvaksi ja Kela on ra-

<sup>129</sup> Anttonen – Sipilä 2000, s. 132.; Kangas 2006, s. 305.

<sup>130</sup> Miettunen 2008, s. 56.



joittanut maksuehtojen asettamista. Kuntalisä otetaan kunnassa käyttöön joko toistaiseksi tai määräajaksi.

Kelan kautta maksettujen kuntalisien markkamääräinen kehitys oli vuosina 1985–1988 tasaista, jolloin kuntalisien keskimääräinen taso oli noin 500 markkaa eli noin 84 euroa. Vuonna 1989 kunnat kolminkertaistivat vuoden aikana kuntalisiin käyttämänsä rahamäärän, koska alle 3-vuotiaiden lasten subjektiivisen päivähoito-oikeuden tuleminen voimaan 1990 vuoden alusta loi suuren paineen päivähoitoon. Vuodesta 1996 lähtien Kelan kautta maksetut kuntalisät ovat keskimäärin koko ajan nousseet. Syynä tähän voidaan pitää päivähoito-oikeuden laajenemista alle kouluikäisiin lapsiin sekä parantunutta työllisyystilannetta, mikä on aiheuttanut paineita kunnalliseen päivähoitoon<sup>131</sup>. Ennen lamaa kuntalisät nousivat aina vuoteen 1991 asti, mutta laman aikana 1990-luvun alkupuolella, kun kotihoidon tuen käyttö oli huipussaan, kuntalisien maksaminen loppui lähes kokonaan. Laman aikana kuntalisää maksoi ainoastaan kolme kuntaa.<sup>132</sup> Huonon työllisyystilanteen vuoksi kuntien ei ollut kannattavaa maksaa kuntalisää, koska monet vanhemmat hoitivat lapsia kotona joka tapauksessa.

Kuntaliiton tekemän selvityksen mukaan vuonna 2010 kuntalisää maksettiin 84 kunnassa ja tuki oli suunnitteilla 12 kunnassa. Vuoteen 2012 mennessä määrä oli noussut 99 kuntaan (31 % kaikista kunnista) ja se oli suunnitteilla 6 kunnassa. Kuntalisen suuruus oli vuonna 2012 keskimäärin 148 euroa ja sen vaihteluväli 50–264 euroa kuukaudessa. Lähes kaikki kunnat ovat asettaneet erityisiä ehtoja kuntalisen maksamiselle. Perheen kaikkien lasten hoitamista kotona edellytti 80 % kunnista ja 67 % edellytti, että vanhempi hoitaa itse lasta. Reilu neljäsosa kunnista edellytti, että vanhempi jää pois työstä ja viidesosa että vanhempi keskeyttää opiskelun.<sup>133</sup> Näiden ehtojen asettamista tarkastelen myöhemmin viidennessä luvussa.

---

<sup>131</sup> Miettunen 2008, s. 57.

<sup>132</sup> Kauppila, Sosiaalivakuutus 5/2008, s. 12.

<sup>133</sup> <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/opeku/vasu/vaka-tukimuodot/kuntalisat-vauvaraha/kuntalisat-palveluseteli/Sivut/default.aspx>; ks. myös Miettunen 2008, s. 52–55.

Kunnat voivat tukea myös yksityistä päivähoitoa maksamalla vapaaehtoista yksityisen hoidontuen kuntalisää<sup>134</sup>. Yksityisen hoidon tuen kuntalisää maksettiin 137 kunnassa vuonna 2012. Kuntalisän suuruus vaihteli kunnasta sekä lapsen iästä ja hoitomuodosta riippuen 50 eurosta jopa 747 euroon kuukaudessa. Kolme neljäsosaa kunnista on asettanut erityisiä ehtoja yksityisen hoidon tuen kuntalisän maksamiselle. Yleisimpiä ehtoja ovat, että päivähoito on kokopäiväistä, ja että oikeus tuen saamiseen edellyttää tietyn vähimmäisajan.<sup>135</sup> Yksityisen hoidon kuntalisän määrää pidetään esimerkiksi Espoossa niin korkealla, että yksityiset päivähoitomaksut pysyvät lähes kunnallisen päivähoitomaksun tasolla. Espoo suosii yksityisiä päiväkotiteja eniten koko maassa ja yksityiset päiväkodit näyttävät hyötyvän kuntien heikosta taloudellisesta tilanteesta, jolloin on halvempaa maksaa tukea yksityiseen päivähoitoon, kuin investoida uusiin tiloihin.<sup>136</sup> Tässä tilanteessa nousevat esiin erilaiset palvelun valvontaan ja tasoon liittyvät kysymykset, yhdenvertaisuuden toteutuminen sekä toiminnan kannattavuus pitkällä aikavälillä.

Kuntaliiton mukaan vuonna 2012 kuntalisää maksavista 99 kunnasta 40 ilmoitti, että kuntalisällä on ollut vaikutusta kunnallisen päivähoiton kysyntään. Suurin osa kunnista ilmoitti, että kuntalisällä on ollut vaikutusta alle 3-vuotiaiden määrään kunnallisessa päivähoitossa, töihin paluun siirtämiseen sekä päivähoiton kysynnän kasvuun. Muutama kunta ilmoitti, että kuntalisän maksamisella ei ole ollut huomattavia vaikutuksia.<sup>137</sup> Kuntalisällä on pyritty sitä maksavissa kunnissa aktiivisesti ohjaamaan vanhempia valitsemaan kotihoito päivähoiton sijaan. Pohjoismaisessa vertailussa mielenkiintoista on myös se, että Suomessa ole mitenkään rajoitettu lapsiperheitä keskenään eriarvoiseen asemaan asettavaa kuntalisän maksamista, kun taas Ruotsin kotihoidon tukipolitiikka kieltää kuntalisät täysin.<sup>138</sup>

Kotihoitoa oli perusteltu valinnanvapaudella ja lapsen parhaalla, mutta nyt sitä alettiin katsoa myös edullisuuden näkökulmasta. Kuntatalouden kannalta kotihoidon tuki ja erityisesti kuntalisän maksamisella voidaan houkutella vanhempia jäämään kotiin tai ostamaan yksityisiä palveluita.<sup>139</sup> Kuntalisän

---

<sup>134</sup> <http://www.hs.fi/kaupunki/Yritykset+rynniv%C3%A4t+p%C3%A4iv%C3%A4hoitoon/a1361514165359>

<sup>135</sup> <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/opeku/vasu/vaka-tukimuodot/kuntalisat-vauvaraha/kuntalisat-palveluseteli/Sivut/default.aspx>.

<sup>136</sup> <http://www.hs.fi/kaupunki/Yritykset+rynniv%C3%A4t+p%C3%A4iv%C3%A4hoitoon/a1361514165359>.

<sup>137</sup> [http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/opeku/vasu/vaka-tukimuodot/kuntalisat-vauvaraha/kuntalisat-palveluseteli/Documents/Kotihoidon\\_ja\\_yksityisen\\_hoidon\\_tuen\\_kunnalliset\\_lisat\\_ja\\_palveluseteli2012.pdf](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/opeku/vasu/vaka-tukimuodot/kuntalisat-vauvaraha/kuntalisat-palveluseteli/Documents/Kotihoidon_ja_yksityisen_hoidon_tuen_kunnalliset_lisat_ja_palveluseteli2012.pdf), s. 1–2.

<sup>138</sup> Rantalaiho 2012, s. 101.

<sup>139</sup> Anttonen – Sipilä 2000, s. 136.

maksamiseen liittyi ja liittyy edelleen ajatus siitä, että kotihoidon tukeminen kuntalisällä tulee kunnalle edullisemmaksi, kuin lapsen kunnallinen päivähoitopaikka. Kuntalisän avulla kunnat ovat myös voineet kohottaa imagoaan ja profiloitua lapsi- ja perhemyönteisiksi asuinpaikoiksi.<sup>140</sup> Kuntalisän vaikutuksia vanhempien valintaan on silti vaikea ennakoida.

Kuntalisän käyttöönottoon liittyy usein samanlaisia tekijöitä. Sen suosio on yleensä suorassa yhteydessä kunnan hyvään taloudelliseen tilanteeseen, asukkaiden korkeaan koulutustasoon ja työllistymiseen, pienten lasten määrään, kunnan suuruuteen ja asukastiheyteen sekä muuttovoittoisuuteen<sup>141</sup>. Hyvä esimerkkikunta on keskikokoinen, hyvässä taloudellisessa tilanteessa oleva kunta, jonne muuttaa hyvin paljon uusia asukkaita ja etenkin lapsiperheitä. Tällainen aiheuttaa hyvin suuren äkillisen paineen päivähoitoon. Esimerkiksi Helsingin ja Tampereen ympäristö kunnissa, joihin muuttoliike on vahvasti suuntautunut viime vuosikymmenen aikana, on ollut ongelmia vastata kasvaneeseen päivähoiton kysyntään. Kuntien on kasvaneesta yhteistyöstä huolimatta edelleen kilpailtava elinvoimaisuudella ja tehokkuudella erottuakseen muista kunnista esimerkiksi palveluiden ja verotuksen avulla.<sup>142</sup> Kuntalisä on etuus, jolla kunta voi houkuttaa erityisesti lapsiperheitä muuttamaan paikkakunnalle.

Kuntalisän maksaminen ja subjektiivisen päivähoito-oikeuden toteutuminen herättävät mielenkiintoisia kysymyksiä. Kunnat usein perustelevat kuntalisän maksamista sen taloudellisilla vaikutuksilla. Kuntalisän maksaminen perustuu subjektiivisen päivähoito-oikeuden käyttämättä jättämiseen, jolloin kunta voi päätöksellään kuntalisän maksamisesta viestiä kuntalaisille päivähoiton heikosta tilanteesta. Tällainen tilanne voi olla silloin, jos kunnassa olisi tarvetta uudelle päiväkodille, mutta siihen päätetään olla investoimatta. Toisaalta kuntalisän maksaminen voi olla mahdollisuus turvata subjektiivisen päivähoito-oikeuden toteutuminen niiden kohdalla, joilla sille on todellinen tarve. Kunnat, joilla on varaa maksaa sekä kuntalisää että investoida uusiin päiväkoteihin, voivat profiloitua erittäin lapsimyönteiseksi ja vanhempien valinnanvapautta korostaviksi kunniksi.

---

<sup>140</sup> Miettunen 2008, s. 10.

<sup>141</sup> Miettunen 2008, s. 85.

<sup>142</sup> Ryyänen 2008, s. 137–138.

### 3.2.2 *Kuntalisä kunnan itselleen ottamana tehtävänä*

Suomessa on vahva kunnallinen itsehallinto, mikä oikeuttaa kunnan ottamaan vapaaehtoisia tehtäviä hoitaakseen. Kunnan itselleen ottamien tehtävien hoitaminen perustuu perustuslain, kuntalain sekä hallintolain säännöksiin sekä oikeuskäytäntöön<sup>143</sup>. Tärkeää on kuntalain 1.3 §:n mukaan, että tehtävä edistää kuntalaisten hyvinvointia ja kestävästä kehitystä kunnan alueella. Tämä mahdollistaa myös paikallisten olosuhteiden huomioimisen ja joustavuuden, vaikka kunta ei voikaan toimia rajoittamattomasti.<sup>144</sup> Tärkeimmät rajan asettajat ovat kunnan taloudellinen tilanne sekä hyvän hallinnon periaatteet.

Kuntien tehtäviä ei voida rajata pelkästään lakisääteisten tehtävien hoitamiseen, vaikka erityinen toimiala vie kunnan tehtäväpiiristä jopa 90 prosenttia<sup>145</sup>. Tämä rikkoisi kunnallishallinnon kansanvaltaisuutta, sillä kunnalla on oltava oikeus ottaa hoidettavakseen yleishyödyllisiä tehtäviä<sup>146</sup>. Kuntalaissa ei varsinaisesti määritellä kunnan yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä, mutta asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen sekä kestävä kehitys periaatteet ovat sekä tavoitteita että rajoitteita, joihin kunnan on myös vapaaehtoisella toiminnallaan pyrittävä ja joiden sisällä kunnan on toimittava.<sup>147</sup> Siten sekä asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen periaate että kestävä kehitys periaate toimivat kuntalaisen maksamisen reunaehtoina sisältäen tasapuolisuuden ja yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen.<sup>148</sup> Julkisen vallan vapaaehtoisesti järjestämien palveluiden tärkein muoto on juuri kunnan itsehallintonsa perusteella järjestämät vapaaehtoiset palvelut.<sup>149</sup> Vapaaehtoisilla palveluilla kunnat pystyvät vastaamaan alueensa erityistarpeisiin, joka tuo erityisesti tänä päivänä korostettua joustoa kunnan tehtäväkenttään.

Kunnan yleisen toimialan tehtävät voidaan jakaa kunnan omilla päätöksillä ottamiin tehtäviin, jotka kunta rahoittaa kokonaisuudessaan itse, sekä itselleen ottamiin tehtäviin, joiden kohdalla kunnalle ei

---

<sup>143</sup> Sallinen 2007, s. 392.

<sup>144</sup> HE 192/1994, s. 23.; Sallinen 2007, s. 402–403.

<sup>145</sup> Rynänen 2008, s. 146.

<sup>146</sup> Harjula – Prättälä 2012, s. 48.

<sup>147</sup> Sallinen 2007, s. 174.

<sup>148</sup> Sallinen 2007, s. 183–184.

<sup>149</sup> Arajärvi 2011, s. 93.

ole asetettu lailla hoitamis- ja järjestämisvastuuta. Molempien tehtävien kohdalla kunnalla on laaja harkintavalta. Kunnan ryhtyessä hoitamaan vapaaehtoista tehtävää, on kunnan noudatettava kyseistä tehtävää koskevia säännöksiä, jos sen hoitamisesta on erikseen laissa säädetty. Kuntalisä on kunnan itselleen ottama tehtävä, jonka kunta rahoittaa kokonaan itse. Sen lisäksi kuntalisän maksamisesta ei ole säännely sen tarkemmin lailla, joten sen maksamisessa kunta voi käyttää itsemääräämisoikeutensa nojalla laajinta harkintavaltaa.<sup>150</sup> Kunta voi ottaa kuntalisän maksamisen tehtäväkseen siinä laajuudessaan kuin haluaa, koska valtio ei osallistu tehtävän rahoittamiseen.

Yleisen toimialan määräytymisperusteista vallitsee melko yhtenäinen käsitys sekä oikeuskäytännössä että -tieteessä. Tehtävän yleishyödyllisyys, paikallisuus, yhdenvertaisuus, hallinnon toissijaisuus, sopeutuminen muuhun lainsäädäntöön, suhteellisuus, tarkoitussidonnaisuus sekä asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen nähdään keskeisimpinä kunnan vapaaehtoisia tehtäviä rajoittavina periaatteina, joiden lisäksi on tärkeää huomioida muuttuvat olosuhteet ja taloudelliset riskit kunnassa.<sup>151</sup> Tehtävien pitää olla kuntalaisten yhteisiä asioita, vaikka kaikkien kuntalaisten ei tarvitse hyötyä toimenpiteestä.<sup>152</sup>

Kunnan vapaaehtoisissa tehtävissä perusoikeudet on otettava huomioon, vaikka esimerkiksi *Uotin* mukaan perusoikeuksien turvaaminen sitoo kuntia vain lakisääteisten tehtävien osalta, koska perusoikeus uudistusta tehdessä korostettiin kunnan tehtävien kahtia jakoa itsehallinnollisiin ja lakisääteisiin tehtäviin<sup>153</sup>. Toisaalta taas *Sallisen* mukaan kunnan vapaaehtoisen toiminnan ja siten myös kuntalisän maksamisen reunaehtoina toimivat asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen periaate, kestävän kehityksen periaate, paikallisuuden periaate, spekulatiivisen toiminnan kiellon periaate sekä TSS-oikeudet. Samalla on otettava huomioon myös erityisesti yhdenvertaisuuden periaate.<sup>154</sup>

---

<sup>150</sup> Sallinen 2007, s. 96–98.

<sup>151</sup> Harjula – Prättälä 2007, s. 100–109.; ks. myös Hannus ym. 2009, s. 53.; Harjula – Prättälä 2012, s. 117–129.; Sallinen 2007, s. 387.

<sup>152</sup> Harjula – Prättälä 2007, s. 108.

<sup>153</sup> Uoti 2003, s. 159–160.; vrt. Sallinen 2007, s. 228.

<sup>154</sup> Sallinen 2007, s. 387.

KuntaL 1 §:n 3 momentin mukaan kunnan toiminnan on kohdistuttava kunnan alueella asuvien hyvinvointiin ja etuihin.<sup>155</sup> Tästä esimerkkinä korkeimman hallinto-oikeuden päätös vuodelta 1991, jossa oli kyse tapauksen käsittelyn aikana vielä vapaaehtoisesta kotihoidon tuesta, jota voidaan verrata nykyiseen kotihoidon tuen kuntalisään. Tapauksessa käsitellään kuntalaisten yhdenvertaisuudesta koskien vapaaehtoista kotihoidon tukea.

KHO 14.3.1991/885

*H:n kaupungissa oli ryhdytty maksamaan kunnallista lasten kotihoidon tukea kaupunginhallituksen 9.4.1985 ja 16.6.1986 tekemien päätösten perusteella. Mainittu tuki ei ollut sosiaalihuoltolaikiin eikä mihinkään muuhunkaan lakiin perustuva tukimuoto, vaan kunnan vapaaehtoisesti järjestämä tuki. Kunnalla oli siten ollut oikeus päättää tuen myöntämisen edellytyksistä.*

*Kaupunginhallituksen edellä mainituilla päätöksillä ei ollut tarkoitettu ulottaa oikeutta kotihoidon tuen saamiseen niille perheille, joilla oli väestökirjalain mukainen kotipaikka H:n kaupungissa, mutta jotka tosiasiallisesti asuivat muualla. Päivähoidon tarkastajan päätös, jolla oli hylätty ulkomailla asuvan, mutta H:n kaupungissa henkikirjoitettuna olevan P:n hakemus kunnallisen lasten kotihoidon tuen saamisesta, ei näin ollen loukannut P:n oikeutta eikä yhdenvertaisuutta eikä ollut muutoinkaan lainvastainen.*

Kotihoidon tukijärjestelmä sisältää kuntakohtaisia eroja, jotka perustuvat pääasiassa kuntalisän maksamiseen. Kuntalisä aiheuttaa eriarvoisuutta kuntalaisten välillä, jonka lisäksi sillä pyritään useimmiten säätelemään päivähoitopalvelujen käyttöä ja säästämään kustannuksissa. Se, että toiset kunnat maksavat lisää asettaa jo sinänsä eri kunnissa asuvat kuntalaiset eriarvoiseen asemaan. Kuntalisälle asetetut ehdot asettavat sen lisäksi vielä kunnan sisällä asukkaat eriarvoiseen asemaan<sup>156</sup>. Kunnan harkintaval-

---

<sup>155</sup> Sallinen 2007, s. 189.

<sup>156</sup> Repo 2009, s. 227–228.

lassa on päättää kuntalisän maksamisen periaatteista, mutta sen tulisi huomioida, että perusteet ovat sopusoinnussa PL 6.2 §:n syrjinnän kiellon kanssa.<sup>157</sup>

Kunnat voivat asettaa erilaisille jaettaville etuuksille soveltamisohjeita etuuden saamisedellytyksistä tai tasosta siinä tapauksessa, että etuus kuuluu kunnan yleisen toimialan piiriin. Kuntalisä on etuus, jonka maksamisessa on kyse kunnan niukkojen voimavarojen jakamisesta. Soveltamisohjeita vastaan on tarveperiaate, jonka mukaan etuuksien myöntäminen tulisi ensisijaisesti perustua tarpeeseen. Soveltamisohjeita puoltaa kuntalaisten muodollisen yhdenvertaisuuden periaate, koska soveltamisohjeilla voidaan varmistaa samankaltainen kohtelu samanlaisissa tilanteissa. Kuntien sisäinen yhdenvertaisuus tarkoittaa kuitenkin eriarvoisuuden lisääntymistä kuntien välillä.<sup>158</sup>

Vapaaehtoista kotihoidon tuen kuntalisää maksamalla halutaan hillitä päivähoitoon kohdistuvaa painetta. Kuntalisä viestittää kuntalaisille, että kunta haluaa tukea lapsiperheitä yhä enemmän, tai että kunta ei pysty täysin vastaamaan päivähoitoon kohdistuvaan kysyntään, jolloin kunnalla on vaikeuksia turvata subjektiivisen päivähoito-oikeuden toteutuminen. Kuntalisän maksamisessa saatetaan joutua vaikeaan tilanteeseen, jos kunta ei täytä lakisääteistä velvollisuuttaan ja osoita subjektiivisesta oikeudesta huolimatta riittävästi voimavaroja oikeuden toteuttamiseen.<sup>159</sup> Vapaaehtoisen kuntalisän taustalla on kunnan tahto lisätä kunnassa asuvien perheiden valinnanvapautta päivähoidon ja kotihoidon välillä, mutta niin kuin on todettu taustalla usein myös taloudellinen intressi.

Kuntalisä maksamisessa menettely on erilainen kuin esimerkiksi määrärahasidonnaisissa, mutta lakisääteisissä etuuksissa. Kunnan vapaassa harkinnassa ovat etuuksiin varattavat määrärahat sekä etuuksien sisältö ja myöntämisperusteet. Ristiriitaisuutta aiheuttaa se, että kunnan harkintavaltaa rajoittavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, kuten tarkoitussidonnaisuus ja yhdenvertaisuus sekä talousar-

---

<sup>157</sup> Tuori – Kotkas 2008, s. 265.; ks. myös EAO 1053/4/99 31.12.2001: Kunnalla oli ollut oikeus rajata kuntalisän ulkopuolelle perheet ja vanhemmat, jotka eivät olleet hoitovapaajärjestelmän piirissä ja joille ei syntynyt ansionmenetyksiä kotona hoitamisen vuoksi.

<sup>158</sup> Tuori – Kotkas 2008, s. 140–141.

<sup>159</sup> Tuori – Kotkas 2008, s. 265.

vion noudattaminen.<sup>160</sup> Yhdenvertaisuus on yksi perusoikeuksistamme sekä hyvän hallinnon periaatteista, joita julkishallinnon tulisi toiminnassaan noudattaa. Tätä periaatetta tulen tarkastelemaan tarkemmin seuraavassa luvussa.

---

<sup>160</sup> Tuori–Kotkas 2008, s. 253–254.



# 4 YHDENVERTAISUUDEN SÄÄNTELY

## 4.1 Kansainväliset yhdenvertaisuussäännökset

Tämän päivän ihmisoikeuksien perusta on toisen maailman sodan jälkeen tehdyissä sopimuksissa ja julistuksissa. Suomen kansalaiset ovat kolmenlaisten ihmisoijajärjestelmien piirissä, joista ensimmäinen on kotimainen perusoikeusjärjestelmä. Sitä täydentävät Suomen kansainväliset ihmisoikeussopimukset, jotka on laadittu Euroopan neuvostossa, Kansainvälisessä työjärjestyksessä tai Yhdistyneissä kansakunnissa.<sup>161</sup> Suomen kannalta keskeisimpiä ihmisoikeussopimuksia ovat Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan neuvoston sopimukset.

Yhdenvertaisuus eli yleinen oikeudenmukaisuusperiaate on ihmisoikeusideologian ensimmäinen lähtökohta. Vaatimus sen toteuttamisesta sisältyy Yhdistyneiden Kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen sekä lukuisiin Suomessa ratifioituihin kansainvälisoikeudellisiin erityissopimuksiin. Niissä kaikissa on keskeisintä yksilöiden tasa-  
puolisen kohtelun vaatimus asiaan vaikuttavien olosuhteiden ja merkityksellisissä suhteissa olevien asioiden ollessa samanlaisia.<sup>162</sup>

Kansainväliset sopimukset ja muu kansainvälinen yhteistyö ovat vaikuttaneet merkittävästi suomalaisen tasa-arvo lainsäädännön ja yhdenvertaisuuslain kehittymiseen.<sup>163</sup> Useissa sopimuksissa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjassa on syrjinnän kieltäviä ja yhdenvertaisuutta korostavia määräyksiä. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentävä syrjinnän kieltö sisältyy kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, joista tärkeimmät ovat YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälisen yleissopimuksen 26 artikla sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla, joiden lisäksi Suomi

---

<sup>161</sup> Ojanen – Scheinin 2011, s. 171.

<sup>162</sup> Heuru 2003, s. 224.; Tuori 2004, s. 151.

<sup>163</sup> Ahtela ym. 2006, s. 21.

on ratifioinut useita syrjinnän vastaisia erityissopimuksia<sup>164</sup>. Edellä mainituin tavoin voimaansaattettujen ihmisoikeussopimusten määräykset ovat osa kansallista oikeusjärjestystä, jota on Suomessa noudatettava sekä lainkäytössä että hallinnossa.

Kansainvälisesti merkittävin hetki oli Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan hyväksyminen vuonna 1945, sekä YK:n yleiskokouksen hyväksymä ihmisoikeuksien julistus vuodelta 1948, joka nosti yksilön vapautta koskevien kysymyksen rinnalle yhdenvertaisuutta edistävät tasa-arvokysymykset, mikä on ollut merkittävää erityisesti lasten oikeuksien kannalta. Molemmat ovat olleet pohjana Euroopan ihmisoikeusajattelun ja -sääntelyn osalta.<sup>165</sup> YK:n perustaminen aloitti ihmisoikeuksien uuden aikakauden, vaikka kansainvälisiä ihmisoikeusnormeja oli hyväksytty jo aikaisemmin.

YK:n peruskirja on siitä historiallinen, että se on ensimmäinen, jossa on mainittu käsite ”ihmisoikeudet”. Tässä yhteydessä on hyvä eritellä ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien välinen ero. Ihmisoikeudet ovat kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin perustuvia ja sisältyviä oikeuksia, jotka eivät ole niin yksiselitteisiä. Perusoikeudet sen sijaan ovat perustuslailla turvattuja sekä ihmisoikeussopimuksissa taatuja oikeuksia. Perusoikeuksien sääntely perustuslailla johtaa niiden normihierarkian ylemmänasteisuu-teen ja niille voidaan asettaa myös sisällöllisiä kriteerejä, kuten pysyvyys, perustavanlaatuisuus sekä yleisyys.<sup>166</sup> Kansainvälisissä ihmisoikeusasiakirjoissa ei ole tarkemmin määritelty ihmisoikeuksia sen haasteellisuuden vuoksi, mutta oikeuksilla ymmärretään, että ne ovat jokaiselle ihmiselle kuuluvia, erityisen tärkeitä ja perustavia oikeuksia.<sup>167</sup>

Keskeinen asiakirja on myös Euroopan ihmisoikeussopimus, joka on yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi. Se hyväksyttiin ensimmäisen kerran Euroopan neuvostossa vuonna 1950 silloisten jäsenmaiden kesken. Suomi ratifioi yleissopimuksen vuonna 1990 (SopS 18—19/1990), joka nykyään kulkee nimellä Euroopan ihmisoikeussopimus (63/1999). Suomi on sitoutunut takaamaan

---

<sup>164</sup> Hallberg 2011b, s. 42.

<sup>165</sup> SopS 1/1956.; Uoti 2003, s. 135.

<sup>166</sup> Arajärvi 2006, s. 24–25. ; ks. myös HE 309/1993 vp. s. 5.

<sup>167</sup> Pentikäinen 2012, s. 101–105.

sopimuksen sisältämät oikeudet ja vapaudet kaikille sen lainkäyttöpiirissä oleville henkilöille. Sen mukaan allekirjoittaneet maat ottavat huomioon Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen antaman ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen sekä ylläpitävät ja edistävät ihmisoikeuksia ja perusvapauksia.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklassa säännellään syrjintäkiellosta. Syrjintäkiellon mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen taataan ilman sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää. Lisäksi EIS kieltää sopimuksen käyttämisen perusteena rajoittaa kansallisesti tai kansainvälisesti muutoin turvattuja ihmisoikeuksia ja perusvapauksia. Kansalliset ja kansainväliset oikeuksien suojajärjestelmät tulee nähdä toisiaan täydentävinä.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 artikla edellyttää ihmisten yhdenvertaisuutta lain edessä, ja 21 artikla sisältää syrjinnän kiellon periaatteen. Erilaiset hallinnolliset käytännöt ja menettelytavat eri EU:n jäsenvaltioissa vaikuttavat olennaisesti EU-oikeuden toteutumiseen, ja siksi kansalaisten kohtelu voi vaihdella samanlaisessa asiassa huomattavasti eri jäsenvaltioissa.<sup>168</sup> Suomi on tullut Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 43—44/1991) sopimusosapuoleksi vuonna 1991. Tämän peruskirjan on korvannut uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (1996, SopS 78/2002), joka on tullut Suomen osalta voimaan 1 päivänä elokuuta 2002. Sen johdantokappaleessa todetaan, että sosiaaliset oikeudet on taatava ilman rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, uskontoon, poliittiseen katsomukseen, kansalliseen syntyperään tai sosiaaliseen alkuperään perustuvaa syrjintää.

Suomi allekirjoitti vuonna 2000 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12. lisäpöytäkirjan, joka sisältää yleisen syrjinnän kiellon. Pöytäkirjassa laajennetaan syrjintäkiellon soveltamisalaa ja taataan yhdenvertainen kohtelu kaikkien, myös kansallisen lainsäädännön mukaisten, oikeuksien nauttimisessa. Pöytä-

---

<sup>168</sup> Mäenpää 2012, s. 80–81.

kirjan selitysmuistion mukaan pöytäkirjan laatimisen tavoitteena oli lujittaa syrjinnänvastaista suojaa, jonka katsottiin muodostavan keskeisen osan ihmisoikeuksien turvaamista. Lisäpöytäkirja laajentaa ihmisoikeussopimuksen syrjinnän kieltä koskevaa määräystä, koska ihmisoikeussopimus edellyttää vain, että muualla ihmisoikeussopimuksessa ja sen lisäpöytäkirjoissa tunnustettujen oikeuksien nauttaminen on turvattava ilman syrjintää. Lisäpöytäkirjan mukaan kaikista laissa tunnustetuista oikeuksista nauttaminen taataan ilman minkäänlaista syrjintää. Sen voimaan tultua väitetty syrjintä voidaan aiempaa laajemmin saattaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tutkittavaksi.<sup>169</sup>

Lapset ovat saaneet kansainvälisissä sopimuksissa erityistä huomiota, jonka taustalla on erityinen huoli ryhmään kuuluvien haavoittuvasta asemasta. Lapsia koskevissa normeissa korostetaan tarvetta antaa heille erityistä suojaa. YK:n lapsen oikeuksien sopimus (SopS 59—60/1991) vuodelta 1989 on maailman laajimmin ratifioitu ihmisoikeussopimus.<sup>170</sup> YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976) eli TSS-sopimuksen 2 artiklan 2 kohta sisältää vastaavan syrjinnän kiellon. TSS-sopimus koskee muun muassa oikeutta sosiaaliturvaan, perheiden suojelua sekä oikeutta opetukseen ja kulttuurielämään.<sup>171</sup> Myös nämä sopimukset korostavat ihmisten yhdenvertaisuutta ja kieltävät syrjinnän.

EY:n perustamissopimuksen 12 artikla kieltää kansalaisten syrjivän kohtelun, jonka lisäksi yhdenvertaisuusperiaatetta on vahvistettu sosiaaliturva-asetuksen 3 artiklassa<sup>172</sup>. Perusoikeudet ovat saaneet yhä suuremman merkityksen tuomioistuimissa, sillä säännökset ovat aikaisempaa täsmällisempiä, mikä helpottaa niiden soveltamista. Myös kansainväliset ihmisoikeussopimukset edellyttävät ihmisoikeuksien entistä parempaa huomioimista tuomioistuimissa.<sup>173</sup> Yhdenvertaisuus on selkeästi EU-oikeuden keskeinen oikeusperiaate ja yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta on olemassa paljon Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Sen mukaan syrjintä edustaa sellaista erottelua tai erilaista

---

<sup>169</sup> Laakso 2012, s. 130.; ks . myös <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=53528&contentlan=1&culture=fi-FI>.

<sup>170</sup> Pentikäinen 2012, s. 107.

<sup>171</sup> HE 269/2002, s. 15–21.

<sup>172</sup> Tuori – Kotkas 2008, s. 294.

<sup>173</sup> Hallberg 2011a, s. 852.

kohtelua, joka on epäoikeudenmukaista ja mielivaltaista.<sup>174</sup> Kansainväliset säännökset ovat kansallisen yhdenvertaisuussäännöstömme lähtökohta

## 4.2 Kansalliset yhdenvertaisuussäännökset

### 4.2.1 Perustuslaki

Yhdenvertaisuus on yksi keskeisimmistä ja tärkeimmistä perusoikeuksistamme. Tärkeimmät kansalliset yhdenvertaisuussäännöksemme ja syrjinnänvastaiset oikeus normit ovat perustuslaki, yhdenvertaisuuslaki sekä laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986). Suomen yhdenvertaisuuden perussäännös löytyy perustuslain 6.1 §:stä, jonka mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, jolla tarkoitetaan niin muodollista kuin tosiasiallista yhdenvertaisuutta, yhdenvertaista kohtelua ja lakiin perustuvan oikeudenmukaisuuden turvaamista<sup>175</sup>. Muodollisella yhdenvertaisuudella tarkoitetaan oikeudellisesti merkityksellisessä suhteessa olevien samanlaisten tapausten kohtelemista samalla tavoin. Tosiasiallisella yhdenvertaisuudella taas tarkoitetaan yhteiskunnassa esiintyvää eriarvoisuutta ja oikeuden tehtävänä on edistää eriarvoisuuden poistamista.<sup>176</sup>

Perusoikeudet kertovat yhteiskunnassamme vallitsevista perusarvoista, joita halutaan laajasti toteuttaa.<sup>177</sup> Kansalaisten yhdenvertaisuus on ollut jo pitkään yksi keskeisimpiä lainsäädännön periaatteitamme, sillä jo vuoden 1919 hallitusmuodossa vakuutettiin kansalaisten yhdenvertaisuutta lain edessä<sup>178</sup>. Perustuslaki koki 2000-luvun alussa kokonaisuudistuksen ja Suomen perustuslaki tuli voimaan 1.3.2000. Uudistuksen tavoitteena oli lisätä perusoikeuksien soveltamisedellytyksiä lainsäätämismenet-

---

<sup>174</sup> Laakso 2012, s. 127–128.

<sup>175</sup> HE 309/1993, s. 44.; Hallberg 2011b, s. 42.

<sup>176</sup> ks. esim. Kumpuvuori 2006, s. 35.

<sup>177</sup> Arajärvi 2011, s. 43.

<sup>178</sup> Ahtela ym. 2006, s. 15.

telyn ulkopuolella ja parantaa erityisesti kansalaisten mahdollisuutta vedota välittömästi perusoikeuksiinsa.<sup>179</sup>

Yhdenvertaisuus sisältää mielivallan kiellon ja vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tilanteissa. Viranomaisen tulee soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee. Periaatetta täydentää syrjinnän kiellonperiaate, joka sisältyy myös kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.<sup>180</sup> PL 2 luvun 6 §:ssä on säädetty, että ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain 6 §:ssä lueteltuihin erotteluperusteisiin on rinnastettu myös paljon muita henkilöön liittyviä syitä, kuten yhteiskunnallinen asema, varallisuus, perhesuhteet, raskaus, sukupuolinen suuntautuminen ja asuinpaikka. Syrjinnän kiellon katsotaan koskevan myös pelkkää erilliskohtelua, sillä suosintaa tai jonkin yksilön tai ryhmän asettaminen etuoikeutettuun asemaan on pidettävä kiellettyä, jos se merkitsee toisiin kohdistuvaa syrjintää.<sup>181</sup>

Perustuslain 6 §:n sisältämällä muodollisella yhdenvertaisuudella ymmärretään jossakin oikeudellisesti merkityksellisessä suhteessa olevien samanlaisten tapausten kohtelemista samalla tavoin, kun taas aineellinen eli tosiasiallinen yhdenvertaisuus näkee oikeuden tehtävänä ”sokean” yhtäläisen kohtelun sekä eriarvoisuuden poistamisen. Yhdenvertaisuus lain edessä on merkinnyt, että viranomaisen tulee soveltaa laki tekemättä muita kuin laista ilmeneviä eroja.<sup>182</sup> Vaikka yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että samanlaisissa tilanteissa ihmiset saavat samanlaisen kohtelu ja erilaisissa tilanteissa erilaisen, ratkaisee tilanne näiden periaatteiden soveltamisen.<sup>183</sup> Perusoikeus ei vain heijasta yhdenvertaisuutta, vaan se on itsessään pyrkimystä siihen<sup>184</sup>. Yhdenvertaisuus ei aina edellytä samanlaista kohtelua samanlaisissa tilanteissa, vaan voi olla myös erilaista olosuhteiden niin vaatiessa. Erityiskohtelulla on

---

<sup>179</sup> PeVM 25/1994, s. 4.; ks. myös. Viljanen 2001, s. 3.

<sup>180</sup> Hallberg 2011b, s. 42.

<sup>181</sup> HE 309/1993, s. 44.

<sup>182</sup> Ojanen – Scheinin 2011, s. 228, 232.; vrt. Eriksson, Lakimies 5–6/1999, s. 862: Ihmisten samanarvoisuus ei merkitse sitä, että jokaisella olisi oltava samanlaiset oikeudet tai velvollisuudet. Yhdenvertaisuus ei siten edellytä absoluuttista tasa-arvoa.

<sup>183</sup> Eriksson, Lakimies 5–6/1999, s. 862.

<sup>184</sup> Arajärvi 2006, s. 19.

kuitenkin pyrittävä parantamaan heikommassa asemassa olevien yksilöiden tai ryhmien oloja.<sup>185</sup> Kuntalaisääksä maksassa etuus on kohdistettu jo vahvemmassa asemassa oleville vanhemmille. Tämä luo epäselvyyden yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamisessa.

PL 6 §:n yhdenvertaisuussäännös ja sitä täydentävä syrjinnän kiello on yksi vahvin kunnan yleisen toimialan määrittäjästä. PL 6.2 §:n mukaan henkilöä ei voida asettaa eri asemaan muihin nähden ilman hyväksyttävää perustetta. Erottelun hyväksyminen riippuu tapauksen syistä ja vaikutuksista, sekä siitä pyritäänkö erottelulla tosiasiallisen tasa-arvon toteutumiseen.<sup>186</sup> Yhdenvertaisuusperiaatteen on nähty sisältävän kiellon antaa taloudellista tai muuta tukea yksityisille henkilöille ilman hyväksyttäviä perusteita. Tällainen päätös on perusteltava kuntalaisille hyväksyttävällä tavalla, jolloin tasapuolisuutta ei nähdä loukatuksi. Kuntalaisän maksaminen asettaa kuntalaiset eriarvoiseen asemaan, mutta koska päätöksenteossa yhdenvertaisuussäännös sovitetaan yhteen itsehallinnon periaatteen kanssa, on kunnalla vapaaehtoisia tehtäviä hoitaessaan laaja harkintavalta päättää, missä laajuudessa se toimintaa harjoittaa.<sup>187</sup>

Perusoikeuksien toteutumisen kannalta julkishallinto ei voi pidättäytyä täysin perusoikeuksiin puuttumisesta vaan perusoikeuksien suojaaminen vaatii aktiivisia toimenpiteitä<sup>188</sup>. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja perustuslain ensisijaisuus muihin lakeihin tulee huomioida niin lainvalmistelussa kuin muussakin viranomaistoinnassa. Perusoikeussäännökset vaikuttavat merkittävästi kunnallishallintoon erityisesti niin kutsuttujen vapausoikeuksien sekä taloudellisten-, sosiaalisten- ja sivistyksellisten perusoikeuksien turvaamisen kautta. Käytännön hallinnossa ja oikeudellisia toimia ratkaistaessa kunnan on punnittava kuntalaisten yhdenvertaisuuden toteutumista palvelujen järjestämisessä ja toisaalta oikeuttaan käyttää itsehallintoonsa kuuluvaa harkintaa.<sup>189</sup>

---

<sup>185</sup> Tuori 2004, s. 154.; HE 137/1999, s. 19–20.

<sup>186</sup> Ojanen – Scheinin 2011, s. 238–239.

<sup>187</sup> HE 44/2003 vp. s. 6–7.; Harjula – Prättälä 2012, s. 119–121.

<sup>188</sup> Viljanen 2001, s. 9.

<sup>189</sup> Harjula–Prättälä 2012, s. 61–65.

Lasten yhdenvertaisuuden kannalta keskeisin säännös on perustuslain 6.3 §, jonka mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että säännöksellä on haluttu korostaa lasten kohtelua aikuisiin nähden tasa-arvoisina sekä lasten keskinäistä yhdenvertaisuutta. Samalla on todettu lasten tarvitsevan erityistä suojelua ja huolenpitoa.<sup>190</sup> PL 6.4 § sisältää lisäksi perustuslaillisen velvollisuuden edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa. Sen mukaan sukupuolten välistä tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehtoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

#### ***4.2.2 Yhdenvertaisuuslaki***

Yhdenvertaisuuslailla edistetään ja turvataan yhdenvertaisuuden toteutuminen ja tehostetaan syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeussuojaa<sup>191</sup>. Yhdenvertaisuuslain 4 §:ssä säädetään viranomaisten yhdenvertaisuuden edistämismittareista. Pykälän mukaan julkishallinnon on huomioitava yhdenvertaisuusperiaate ja edistettävä toiminnassaan tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti yhdenvertaisuuden toteutumista. Myös kuntien tulee vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan yhdenvertaisuuden edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Yhdenvertaisuuden edistäminen edellyttää muuttamaan olosuhteita, jotka estävät yhdenvertaisen kohtelun toteutumisen.

Yhdenvertaisuuslain 6 §:ssä määritellään syrjinnän kiellosta, jonka mukaan syrjinnällä tarkoitetaan sitä, että jotakuta kohdellaan epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa. Sen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjinnänkielto voidaan nähdä yhdenvertaisuuden tärkeimpänä ainesosana<sup>192</sup>.

---

<sup>190</sup> HE 309/1993 vp, s. 44–45.; ks. myös Viljanen 2011, s. 102.; Ojanen – Scheinin 2011, s. 267.

<sup>191</sup> Laakso ym. 2006, s. 316.

<sup>192</sup> Eriksson, Lakimies 5–6/1999, s. 862.



Kaikki erottelut eivät kuitenkaan merkitse syrjintää, vaan arvio erottelun hyväksyttävistä tai ei-hyväksyttävistä luonteesta riippuu muun muassa tilanteen syistä ja vaikutuksista.<sup>193</sup> Kyseessä ei ole syrjintä, jos lainsäädännön avulla, tai muilla keinoilla voidaan erottelulle esittää ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä peruste. Edes hyväksyttävä peruste ei silti oikeuta äärimmäisen jyrkkään erotteluun ihmisten välillä. Myös muut kuin lain 6 §:n luettelossa olevat erotteluperusteet voivat olla syrjintää, jos erottelua ei edes yritetä perustella oikeutetuksi. Silloin kyseessä on puhtaan mielivallan käyttö<sup>194</sup>. Säännöksen luettelo kielletyistä syrjintäperusteista ei ole tyhjentävä, mutta sillä on pyritty tunnistamaan suomalaisen yhteiskunnan kannalta merkitykseltään huomattavat kielletyt erotteluperusteet.

Yhdenvertaisuuslain mukaan kiellettyä on välillinen ja välitön syrjintä. Välittömällä syrjinnällä tarkoitetaan lain mukaan, että henkilöä kohdellaan epäsuotuisammin kuin jotain toista henkilöä vertailukelpoisessa tilanteessa, kuten työpaikan auki julistaminen vain Suomen kansalaisille. Välillisellä syrjinnällä tarkoitetaan, että henkilö saatetaan epäedullisempaan asemaan puolueettoman säännöksen, perusteen tai käytännön perusteella muihin vertailun kohteena oleviin nähden.<sup>195</sup> Kuntalisän maksamisella voidaan nähdä olevan välittömän syrjinnän vaikutus, koska sen maksamisen perusteista on suoraan nähtävissä sen kohdentuminen vain tietyille ryhmälle.

Yhdenvertaisuuslain 2 §:n 1 momentin mukaan lakia sovellettaisiin kaikkiin henkilöihin sekä julkisessa että yksityisessä toiminnassa, kun kysymys on itsenäisen ammatin tai elinkeinon harjoittamisen edellytyksistä tai elinkeinotoiminnan tukemisesta, työhönottoperusteista, työoloista tai työehdoista, henkilökoulutuksesta sekä uralla etenemisestä, koulutuksesta, mukaan lukien erikoistumis- ja uudelleenkoulutuksen, tai ammatillisen ohjauksen saamisesta tai jäsenyydestä tai toiminnasta työntekijä- tai työnantajajärjestössä tai muussa järjestössä, jonka jäsenillä on tietty ammatti, taikka järjestön antamista etuuksista. Vaikka kuntalisän maksaminen ei sisälly näihin syrjintää ilmentäviin kynnyskysymyksiin, tarkoitetaan syrjinnällä myös välittömästi sitä, että jotakuta kohdellaan epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta

---

<sup>193</sup> Ahtela ym. 2006, s. 184–185.

<sup>194</sup> Ojanen – Scheinin 2011, s. 238–239, 249.

<sup>195</sup> Sallinen 2007, s. 309.; ks. myös Ahtela ym. 2006, s. 34–35.; Ojanen – Scheinin 2011, s. 245.

kohdellaan, on kohdeltu tai kohdeltiin vertailukelpoisessa tilanteessa. Toiminnan tavoite on oltava hyväksyttävä ja sen tavoittelemiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.<sup>196</sup>

Oikeudellisilla kielloilla ei ole tarkoitus poistaa ihmisten välillä luonnostaan esiintyviä eroja, vaan näihin eroihin perustuvat ei-hyväksyttävät erottelut. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Positiivinen erityiskohtelu on sallittua silloin, kun yhdenvertaisuuden periaate edellyttää hyväksyttävän tarkoituksellisen ja suhteellisuusperiaatteen rajoissa sellaisten erottelujen tekemistä, jotka tähtäävät yhteiskunnassa tosiasiallisesti esiintyvän syrjinnän poistamiseen parantamalla tietyn ryhmän, kuten naisten, lasten ja vähemmistöjen asemaa ja olosuhteita.<sup>197</sup>

#### ***4.2.3 Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta***

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta eli tasa-arvolaki tuli voimaan 1987 alusta ja lain tarkoituksena on edistää miesten ja naisten välisen tasa-arvon toteutumista, estää sukupuoleen perustuva syrjintä sekä parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä. Tasa-arvolaki ilmentää Suomen pyrkimystä laajentaa yhdenvertaisuusperiaate tosiasialliseen tasa-arvoon muodollisen tasa-arvon sijasta alemman asteisen lainsäädännön avulla. Kansainvälisesti vertaillen tasa-arvolaki säädettiin Suomessa myöhään ja esimerkiksi muissa Pohjoismaissa tasa-arvolakeja säädettiin aikaisemmin.<sup>198</sup>

Tasa-arvoperiaate sisältyy perustuslakiin sekä lakiin miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta. Tasa-arvoa tulee edistää sekä yhteiskunnallisessa toiminnassa että työelämässä. Perustuslaki ei sisällä niitä keinoja, joilla tasa-arvo turvataan, vaan tarkemmat säännökset sisältyvät tasa-arvolakiin.<sup>199</sup> Naisten aseman parantaminen on ollut erityisesti Suomessa keskeinen tavoite ja siihen on sitouduttu sekä kan-

---

<sup>196</sup> Harjula – Prättälä 2012, s. 122–123.

<sup>197</sup> HE 44/2003 vp. s. 6–7.

<sup>198</sup> Nousiainen – Pylkkänen 2001, s. 265–266.; Ahtela ym. 2006, s. 24.

<sup>199</sup> Hallberg 2011b, s. 43.

sainvälisin sopimuksin että kansallisen lainsäädännön kautta<sup>200</sup>. Lasten kotihoidon tuki on etuus, jota käyttävät noin 90 prosenttisesti naiset. Tuki tarjoaa siten lähinnä äideille mahdollisuuden valita lastensa hoitomuodon ja tuen suosio kertoo vaihtoehtojen vähäisyydestä.<sup>201</sup> Hoivakulttuurimme on edelleen sukupuolisesti jakautunut, koska naiset tekevät hoivatyötä miehiä enemmän sekä palkkatyönä että ilman rahaa.

Tasa-arvolain 4 §:ssä säädetään julkishallinnon viranomaisten edistämisvelvollisuudesta, jonka mukaan viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää sukupuolten tasa-arvoa. Tasa-arvolain 16 §:n mukaan lain noudattamista valvoo tasa-arvolautakunta sekä tasa-arvovaltuutettu. Tasa-arvolailla ei ole todellisuudessa ole kovinkaan vahvaa vaikutusta esimerkiksi työelämään, koska suomalainen työelämä on edelleen vahvasti sukupuolittunut. Eriytyminen on niin syvää, että se on noussut jopa kansainvälisesti kritiikin aiheeksi.<sup>202</sup>

Sukupuolten tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämässä, sekä välittömän ja välillisen syrjinnän ehkäisyssä on otettava huomioon, että sukupuoli ja muu tai useampi henkilökohtainen seikka voivat olla syynä moniperusteiseen syrjintään. Tällaisia ovat esimerkiksi ikä, asuinpaikka, taloudellinen ja sosiaalinen asema, tausta, uskonto ja seksuaalinen suuntautuminen. Erilaiset erot vaikuttavat kuntalaisten elämässä samanaikaisesti, ja esimerkiksi koululainen, vanhuspalveluiden asiakas tai vähemmistöryhmiin kuuluva on samanaikaisesti myös tyttö, poika, mies tai nainen. Esimerkiksi syrjäytyminen voi koskettaa naisia ja miehiä eri tavoin.<sup>203</sup>

Kunnilla on tärkeä rooli naisten ja miesten välisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämässä. Sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen, kuntalaisten yhdenvertaisuuden sekä ihmisoikeuksien toteutuminen ovat keskeisiä toimintaperiaatteita kuntien toiminnassa ja hyvinvoinnin kehityksen kannal-

---

<sup>200</sup> Nousiainen – Pylkkänen 2001, s. 32.

<sup>201</sup> Anttonen – Sipilä 2000, s. 135.

<sup>202</sup> Nousiainen – Pylkkänen 2001, s. 271.

<sup>203</sup> <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tuke/tasa-arvo/Sivut/default.aspx>.

ta.<sup>204</sup> Hyvin järjestetyt peruspalvelut sekä tasa-arvoinen päätöksenteko luovat perustan kuntalaisten tasa-arvolle ja yhdenvertaisuudelle. Kunnan tehtävänä on edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta sekä estää välitöntä ja välillistä syrjintää. Käytännössä tämä tapahtuu osana päätöksentekoa, palveluiden järjestämistä ja tuottamista kuntien toimielimissä.

### 4.3 Yhdenvertaisuus ja kunnallinen itsehallinto

Kuntien itsehallinnollinen asema on kirjattu Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjaan (SopS 66/1985) 3. artiklaan, joka on tullut voimaan Suomessa 1991. Artikla määrittelee kunnallisen itsehallinnon niin, että paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Peruskirjan määräykset ovat väljiä ja siksi ne nähdään lähinnä itsehallintoa tukevin periaatteina, kun tulkitaan erilaisia tilanteita. Lakeja säädettäessä kunnallishallintoon tehtävien muutosten on oltava sopusoinnussa peruskirjan määräysten kanssa.<sup>205</sup>

Itsehallinto perustuu sekä perustuslain 121 §:n että kuntalain 1 §:n mukaan kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto, mikä takaa edustuksellisen demokratian toteutumisen<sup>206</sup>. Paikallishallinnon perustuminen asukkaiden itsehallintoon korostaa sekä asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia että kuntien itsenäisyyttä suhteessa valtioon. Kuntien itsenäisyyttä valtion hallintoon nähden ilmentää myös vaatimus säätää kuntien tehtävistä lailla, mikä suojaa kuntaa lainsäätäjän toimenpiteitä kunnallishallintoa vastaan.<sup>207</sup> Asukkaiden itsehallinto tarkoittaa käytännössä sitä, että hallintoa hoitavat ne, joita hallinto palvelee.

---

<sup>204</sup> <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tuke/tasa-arvo/Sivut/default.aspx>.

<sup>205</sup> Harjula – Prättälä 2007, s. 78.; Harjula – Prättälä 2012, s. 90.

<sup>206</sup> Harjula – Prättälä 2007, s.103.; Harjula – Prättälä 2012, s. 112.

<sup>207</sup> Harjula–Prättälä 2012, s. 24, 38.

Yleinen toimiala on kunnallisen itsehallinnon peruskivi. Sen määrittelemisen, mikä tulisi siihen kuulua ja mikä ei, on haastavaa, koska tuomioistuimetkaan eivät ole halunneet siihen puuttua.<sup>208</sup> Kunnan yleisestä toimialasta säädetään kuntalain 2 §:ssä yleislausekkeella, ja siksi toimialan kehityksestä ja ohjauksesta vastaa kunta itse. Sen mukaan hallinto-oikeus ja viime kädessä korkein hallinto-oikeus ratkaisee, kuuluuko tehtävä kunnan toimialaan vai ei. Toimialan määräytyminen yleislausekkeen pohjalta sai aikaisemmin enemmän kritiikkiä, sillä kunnat eivät olleet tyytyväisiä siihen, miten hallinto-oikeudet tulkitisivat kunnan vapaaehtoista tehtäväkenttää. Oikeuskäytännön ja kunnallisen itsehallinnon jännitteet ovat sittemmin vähentyneet, koska KHO on korostanut kunnan velvollisuutta ja oikeutta määritellä ensisijaisesti omat tehtävänsä. Hallintotuomioistuimet eivät ole halunneet määritellä, mikä on sallittua, vaan ottaa kantaa, mikä on kiellettyä.<sup>209</sup> Tämä näkyy myös kuntalisään liittyvistä oikeustapauksista, joissa hallinto-oikeudet eivät ole ottaneet kantaa kuntalisän maksuehtojen oikeudelliseen hyväksyttävyyteen, vaan todenneet vain kunnalla olevan harkintavalta kuntalisän maksamisessa. Kuntalisän osalta hallinto-oikeudet ovat olleet yksimielisiä siitä, että lisä kuuluu kunnan vapaaehtoisesti järjestämiin tehtäviin ja kunnalla on sen hoitamisessa laaja harkintavalta.

Kunnan vapaaehtoisesti järjestämissä etuuksissa, kunnilla on laaja harkintavalta toiminnan järjestämisen suhteen. Kunnan harkintavaltaa sitovat hallintolakiin perustuvat yleiset oikeudelliset periaatteet, erityisesti tarkoitussidonnaisuus sekä yhdenvertaisuus, sekä kuntalakiin perustuva talousarvion noudattaminen.<sup>210</sup> Oikeuskäytännössä ja -tieteessä on myös määritelty kunnan yleisen toimialan määräytymisperiaatteita. Ne noudattavat hyvin pitkälti yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita, joiden lisäksi voidaan mainita myös asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, tehtävien paikallisuus sekä suhteellisuusperiaate. Yhdenvertaisuuden toteutuminen on riippuvainen kunnan toimintapolitiikan ratkaisuista. Kunnilla on vahva itsehallinto, jota ilmentää kunnan itsemääräämisoikeuden ja kuntalaisten yhdenvertaisuuden keskinäinen painoarvo.<sup>211</sup> Kuntalisän maksaminen aiheuttaa kunnallisen itsehallinnon kanssa ristiriidan, jossa vastakkain ovat kunnan itsemääräämisoikeus ja kuntalaisten yhdenvertaisuuden edistäminen. Kunnilla on ollut oikeus itsehallintonsa nojalla maksaa kuntalisää haluamallaan tavalla. Kun-

---

<sup>208</sup> Harjula–Prättälä 2012, s. 117.

<sup>209</sup> Harjula–Prättälä 2007, s. 97–98.; Harjula–Prättälä 2012, s. 115–116.

<sup>210</sup> Tuori – Kotkas 2008, s. 253–254.

<sup>211</sup> Tuori – Kotkas 2008, s. 156.

tien itsehallinnosta on säädetty sekä kuntalaissa että perustuslaissa ennen hyvän hallinnon perusteiden säätämistä lain tasolle.

Kunnat määrittelevät itsehallintonsa nojalla kuntalisän maksamisen ehdot ja suuruuden. Toimintatavat voivat vaihdella suuresti eri kuntien välillä, mikä on aiheuttanut keskustelua kuntalaisten eriarvoiseen asemaan saattamisesta. Tuomioistuimet ovat useissa päätöksissään maininneet, että kuntalisä ei ole sosiaalihuoltolakiin tai muuhun erityislakiin perustuva tuki, vaan se on kunnan vapaaehtoisesti järjestämä tuki kunnan lapsiperheille. Kunnalla on ollut täysi oikeus päättää kuntalisän myöntämisen edellytyksistä. Toisaalta koska kunnan itselleen ottamien tehtävien sääntely on väljää, saavat perusoikeusperiaatteet enemmän merkitystä. Kunnan laajaakaan harkintavaltaa ei saisi käyttää näiden oikeuksien vastaisesti. Myös hallinnon lainalaisuuden vuoksi, kunta ei voi toimia vapaaehtoisten tehtävien osalta täysin vapaasti.<sup>212</sup>

Yhdenvertaisuuden ja itsehallinnon välisessä ristiriidassa on vaikea nähdä selvää voittajaa. Yhdenvertaisuuslakia sovellettaessa on huomioitava se, missä määrin kunta voi omilla päätöksillään asettaa kuntalaiset eriarvoiseen asemaan. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää ennen kaikkea johdonmukaisuutta päätöksenteossa. Samanlaisissa tilanteissa on noudatettava johdonmukaisesti samanlaista ratkaisutapaa kunkin asian erityispiirteet huomioon ottaen.<sup>213</sup> Toisaalta taas, jos palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja kuntalaisten oikeusturvan toteutuminen eivät ole sovitettavissa yhteen kunnallisen itsehallinnon kanssa, saa itsehallinto väistyä, sillä sellaisesta hallinnosta ei hyödy kuin hallinto itse.<sup>214</sup> Kunnalla on ollut oikeus itsehallintonsa nojalla asettaa kuntalisän maksuperusteet, koska se on kunnan vapaaehtoisesti maksama tuki lapsiperheille. Kuntien itsemääräämisoikeus ilmentää lainsäätäjän kannanottoa yhdenvertaisuuden ja kunnallisen itsehallinnon keskinäiseen painoarvoon<sup>215</sup>.

---

<sup>212</sup> Sallinen 2007, s. 227.

<sup>213</sup> Mäenpää 2012, s. 80.; ks. myös Laakso ym. 2006, s. 317.; Rynänen 1991, s. 11.

<sup>214</sup> Palola – Parpo 2011, s. 78.

<sup>215</sup> ks. esim. Tuori – Kotkas 2008, s. 156.

## 4.4 Yhdenvertaisuus hyvän hallinnon periaatteena

Hyvällä hallinnolla pyritään säilyttämään ihmisten luottamus julkishallintoa kohtaan sekä suojaamaan hallinnon legitimitettä. Kuntien toiminta vaikuttaa oleellisesti kuntalaisten elämään ja siksi on varmistettava, että hallinto toimii asianmukaisesti ja laillisesti niin, että kuntalaisten oikeudet turvataan.<sup>216</sup> Yhdenvertaisuutta ei ole aina mahdollista turvata jokaiselle kuntalaiselle, vaan tasapuolisuus edellyttää silloin, että päätökset tehdään johdonmukaisesti ennalta määriteltyjen, yleisesti hyväksyttävien ja tasapuolisesti sovellettavien perusteiden mukaisesti. Koska kunnan resurssit ovat rajalliset, niiden käyttöä voidaan yhdenvertaisuutta loukkaamatta priorisoida. Kuntalaiset voidaan siten asettaa eriarvoiseen asemaan, mutta sille on oltava asialliset perusteet, joita ei sovelleta syrjivästi.<sup>217</sup>

Julkishallinto on laajentunut ja ihmiset ovat jatkuvasti tekemissä julkishallinnon viranomaisten kanssa. Hyvä hallinto on suomalaisen julkishallinnossa luonnollinen lähtökohta, vaikka se käsitteenä on uusi lainsäädännössä. Käsitteen vakiintuminen on tapahtunut meillä selvästi 1960-luvun jälkeen oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisujen johdosta.<sup>218</sup> Hyvän hallinnon periaatteet haluttiin nostaa laintasolle julkishallinnon lainalaisuuden takia<sup>219</sup>. Hyvän hallinnon takeet turvataan perustuslain 21 §:ssä ja niiden perusteista säädetään hallintolain (434/2003) 2 luvussa ja niitä sovelletaan kaikessa viranomaistoiminnassa<sup>220</sup>. Tasapuolisuuden ja puolueettomuuden lisäksi hyvän hallinnon periaatteita ovat palvelu- ja neuvontaperiaate sekä hyvän kielen käytön ja viranomaisten yhteistyön vaatimuksen periaatteet. Tämä luettelo ei ole tyhjentävä, vaan hyvään hallintoon kuuluu myös muita menettelyllisiä oikeuksia ja hyvän hallinnon takeita. Tasapuolisuuden periaatetta käsittelem tässä tutkielmassa tarkemmin.

---

<sup>216</sup> Mäenpää 2012, s. 63.

<sup>217</sup> Mäenpää 2012, s. 79–80.

<sup>218</sup> Heuru 2003, s. 141.

<sup>219</sup> ks. HE 72/2002 vp, s. 33.

<sup>220</sup> Tuori – Kotkas 2008, s. 308.; Mäenpää 2012, s. 2.

Kunnan päätöstä ottaa tehtävä hoitaakseen yleisen toimialan puitteissa rajoittavat yhdenvertaisuus-, suhteellisuus- ja objektiviteettiperiaate sekä tarkoitussidonnaisuuden sekä luottamuksensuojan periaate. Nämä periaatteet ilmenevät HL 6 §:n oikeusperiaatteista.<sup>221</sup> Yhdenvertaisuus on hallintolain 6 §:n mukaan yksi hyvän hallinnon periaatteista, joita tulisi kaikessa julkisen vallan käytössä noudattaa. Pykälän mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti, ja siksi sitä voidaan oikeutetusti pitää yhtenä johtavista kunnallishallinnon periaatteista. Yhdenvertaisuusperiaatteen ja tasapuolisuuden turvaamisen lisäksi viranomaisen tulee käyttää toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Hallintolain tasapuolisuuden vaatimus saa korostuneen merkityssisältönsä perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteesta<sup>222</sup>. Tasapuolisuuden periaate merkitsee siten, että samanlaisia tapauksia on kohdeltava samalla tavoin, tai erilainen kohtelu on perusteltava oikeudellisesti hyväksyttävästi<sup>223</sup>. Tasapuolinen ja yhdenvertainen kohtelu ovat kaikessa julkishallinnon toiminnassa lähtökohta ja syrjintä sekä eriarvoinen kohtelu vaativat aina pätevän perusteen.

Yhdenvertaisuuslain 4 §:n mukaan ”viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan yhdenvertaisuuden edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa”. Perustuslailla turvattu yhdenvertaisuus ei velvoita kuntia ja muuta julkishallintoa vain pidättymään yhdenvertaisuuden loukkaamisesta, vaan säännös veloittaa toiminnalta aktiivista yhdenvertaisuuden edistämistä. Kuntien tulee kaikessa toiminnassaan edistää suunnitelmallisesti yhdenvertaisuuden toteutumista.<sup>224</sup> Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että kunta ei suosi tai syrji ketään perusteettomasti. Eri ihmisiä, väestönosia, talouselämän aloja, yrittäjä ryhmiä sekä kunnan alueita ei saa asettaa kunnan hallinnossa eriarvoiseen asemaan toisia suosimalla tai syrjimällä.<sup>225</sup> Kunnan yleiseen toimialaan kuuluvien tehtävien pitää olla kuntalaisten yhteisiä asioita ja tehtävän hoitamisen pitää olla kunnassa yleisesti hyväksyttävää, tarkoituksenmukaista ja sopivaa<sup>226</sup>. Esimerkiksi kunta ei voi lahjoittaa yksityiselle henkilölle huomattavaa summaa rahaa edes sillä perusteella, että henkilön toiminta on merkityksellistä kunnalle<sup>227</sup>.

---

<sup>221</sup> Harjula–Prättälä 2012, s. 26–27.

<sup>222</sup> HE 72/2002 vp, s. 53.

<sup>223</sup> Sallinen 2007, s. 308.

<sup>224</sup> Ojanen – Scheinin 2011, s. 238.

<sup>225</sup> Hannus ym. 2009, s. 58.; ks. myös Anttiroiko ym. 2007, s. 59.

<sup>226</sup> Harjula–Prättälä 2012, s. 117–118.

<sup>227</sup> KHO 1985 A II 26.



Yhdenvertaisuuden mukaan kuntalaisia ei saa asettaa perusteettomasti keskenään eriarvoisen asemaan ja heitä on kohdeltava tasapuolisesti. KHO on katsonut tapauksessa 30.4.1999 T 936, että valtuusto ylitti toimivaltansa asetettuaan kaksi eri veroprosenttia kunnan alueelle riippuen siitä, asuiko kansallispuiston toimialueella<sup>228</sup>. Vaikka perustuslain tasolla yhdenvertaisuus katsotaan yleiseksi yhdenvertaisuuden vaatimukseksi ja sen perusteella asuinpaikka ei ole hyväksyttävä peruste erilaiselle kohtelulle, hyvän hallinnon periaatteena yhdenvertaisuuden on katsottu kohdistuvan kuntalaisten yhdenvertaisuuteen. Tätä on perusteltu kunnallisen itsehallinnon suojalla sekä kunnan velvollisuudella edistää asukkaidensa hyvinvointia. Yhdenvertainen kohtelu tarkoittaa käytännössä syrjinnänkieltoa sekä johdonmukaisuutta kunnan toiminnassa, sillä vain oikeudellisesti perusteltu erilainen kohtelu on hyväksyttävää.<sup>229</sup> Kunnan toiminnassa yhdenvertaisuus hyvän hallinnon periaatteena sisältää kuntalaisten yhdenvertaisen kohtelun tai siitä poikkeamisen oikeudellisesti pätevällä perusteella.

Kunnan tehtävien on nähty olevan yhteisiä asioita, jonka kautta on katsottu, että toiminnoilta edellytetään yhdenvertaisuutta. Perustuslaissa turvattu yhdenvertaisuus on yksi vapausoikeuksista ja se on myös taloudellisten-, sosiaalisten- ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen edellytys. Säännöksen tarkoitus on estää yksilöiden tai ryhmien asettaminen toisiaan edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan ilman yleisesti hyväksyttävää perustetta.<sup>230</sup> Kun eriasemaan voidaan asettaa hyväksyttävän syyn perusteella, säännös ei estä positiivista erityiskohtelua, jolla pyritään tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen parantamalla jonkin ryhmän, kuten naisten, lapsien, vammaisten tai muiden vähemmistöjen, asemaa.<sup>231</sup> Kuntalisän maksamista ei ole perusteltu yhdenvertaisuuden parantamisella, vaan valinnanvapaudella, lapsen etuudella ja säästöillä.

Yhdenvertaisuuden on katsottu tulleen entistä selvemmin laillisuusharkinnan piiriin, joka tarkoittaa sitä, että jos toimenpiteeseen ryhtyminen merkitsee yhdenvertaisuuden loukkaamista, asia ei kuulu

---

<sup>228</sup> vrt. KHO 1988 A 24: Kunnalla oli oikeus periä kalliimpaa maksua venepaikasta henkilöiltä, jotka eivät olleet kunnassa kirjoilla. Kunta ei näin asettanut kuntalaisia eriarvoiseen asemaan.

<sup>229</sup> Sallinen 2007, s. 313–315.; ks. myös Mäenpää 2011, s. 61.

<sup>230</sup> Pajukoski ym. 2010, s. 324.

<sup>231</sup> Tuori 2004, s. 199.

kunnan toimialaan, ellei siihen ole oikeusjärjestyksestä saatavaa nimenomaista oikeutusta<sup>232</sup>. Vaikka kunnan asettamat maksuehdot kuntalaisen maksamiselle asettavat kuntalaiset ja kunnan erilaiset lapsiperheet eriarvoiseen asemaan, on kunnalla nähty olevan oikeus sellaisiin vapaaehtoisin tehtäviin, joita valtio ei voi etukäteen määrätä ja joihin valtio ei voi puuttua.

## 4.5 Yhdenvertaisuuden rajoitusedellytykset

Perusoikeuksien rajoittaminen voi tapahtua joko tavallisella lailla, yksittäiseen perusoikeussäännökseen kirjatun rajoituslausekkeen, tai perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten nojalla. Perusoikeuksien rajoittaminen voi tapahtua myös tilapäisellä poikkeuksella, kuten aseellisen hyökkäyksen aikana Suomeen, tai perusoikeuspoikkeuksella, jolla voidaan säätää pidemmälle meneviä rajoituksia perusoikeuksiin, kuin tavallisella lailla.<sup>233</sup> Tarkastelen yhdenvertaisuuden rajoittamista yleisten rajoitusedellytysten nojalla, koska yhdenvertaisuusperiaatteen on katsottu koskevan myös sellaisia määrärahasidonnaisia etuuksia, joihin kunta voi kohdentaa varoja. Etuuksia jaettaessa kuntalaisten yhdenvertaisuutta ei tule loukata.<sup>234</sup>

Suomen perustuslaki ei sisällä yleistä perusoikeuksien rajoittamista koskevaa säännöstä, vaan rajoitusten hyväksyttävyyden perustuu lainsäädäntökäytäntöön sekä oikeustieteessä kehitettyihin rajoitusedellytyksiin. Eduskunnan perustuslakivaliokunta kirjasi perusoikeusuudistusta tehdessään yleisten rajoitusperiaatteiden luettelon. Tämä luettelo sisältää lailla säätämisen vaatimuksen, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen, hyväksyttävyyden vaatimuksen, ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksen, suhteellisuusvaatimuksen, oikeusturvavaatimuksen sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimuksen.<sup>235</sup> Kriteerit ovat täsmentyneet perusoikeusuudistuksen jälkeen, mutta perustuslakivaliokunnan mie-

---

<sup>232</sup> Heuru 2002, s. 36.

<sup>233</sup> Ojanen 2003, s. 50–51.

<sup>234</sup> Laakso ym. 2006, s. 320.

<sup>235</sup> ks. esim. Viljanen 2001, s. 37–38.; PeVM 25/1994 vp., s. 4–5. ; Ojanen 2003, s. 52–57.

tintöön kirjattu perusoikeuksien rajoitusedellytysten luettelo on edelleen keskeisessä asemassa rajoitusten sallittavuuden arvioinnissa.<sup>236</sup>

Perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden perustavanlaatuisuuden, pysyvyyden ja yleisyyden periaatteista huolimatta perusoikeudet eivät ole niin ehdottomia, ettei niitä voisi rajoittaa. Perustuslakivaliokunnan mielestä perusoikeudet eivät ainakaan yleisesti voi olla niin ehdottomia, ettei niitä saisi missään olosuhteissa ja missään laajuudessa rajoittaa, vaikka perusoikeusturvan kannalta on tärkeää pitää rajoitusmahdollisuudet mahdollisimman vähäisinä.<sup>237</sup> *Arajärven* mukaan perusoikeuksien rajoittamisessa on kyse ”perusoikeuksien yleisiin oppeihin perustuvaa tai säännökseen jo kirjoitettua mahdollisuutta tietyissä tilanteissa tai tietyssä suhteessa rajoittaa tämän oikeuden käyttöä”. Perusoikeudet saattavat myös olla keskenään ristiriidassa, jolloin toisen henkilön perusoikeuksien toteutuminen rajoittaa toisen henkilön perusoikeuksien toteutumista.<sup>238</sup>

Perusoikeuksia noudattaessa voidaan joutua punnitsemaan perusoikeuksien periaatevaikutusta, jonka tavoitteena on saavuttaa mahdollisimman hyvä tasapainotilanne, jos toisen henkilön perusoikeuden käyttäminen voisi rajoittaa toisen henkilön perusoikeuksia. Perusoikeuksien rajoittamista voi vaatia myös painavat yhteiskunnalliset intressit, vaikka perusoikeuksien perustuslaintasoisuus asettaa tarkkoja ehtoja rajoitusedellytyksille.<sup>239</sup> Perusoikeuksien soveltaminen on laajentunut voimakkaasti lainsäätäjän toiminnasta koko muun julkisen vallan toimintaan.<sup>240</sup> Syrjinnän kieltö kuuluu merkittävimpiin ehdottoman kiellon muodon omaaviin perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin, jolloin ehdottomien säännösten välistä ristiriitaa ei voida ratkaista punninnalla.<sup>241</sup> Toisaalta se myös jättää lainsäätäjälle vähän liikkumavaraa, koska säännös kieltää eri asemaan asettamisen ilman hyväksyttävää perustetta.

---

<sup>236</sup> Kumpuvuori 2006, s. 26

<sup>237</sup> HE 309/1993, s. 29–31.; Ojanen 2003, s. 50.

<sup>238</sup> Arajärvi 2011, s. 48.

<sup>239</sup> Viljanen 2001, s. 12–13.

<sup>240</sup> Viljanen 2001, s. 349.

<sup>241</sup> Viljanen 2001, s. 56–57.

Yhdenvertaisuuden rajoitusedellytykset riippuvat tilanteen syistä ja vaikutuksista. Tilannetta pitää katsoa erityisesti erottelun hyväksyttävyyden ja tarkoituksen näkökulmista. Yhdenvertaisuutta voidaan rajoittaa, jos sillä pyritään tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseen eri väestöryhmien kesken. Silti tosiasiallisen yhdenvertaisuuden tavoittelemisen positiivisen erityiskohtelun avulla on mahdollista vain hyväksyttävän tarkoituksen ja suhteellisuusperiaatteen rajoissa.<sup>242</sup> Kuntalaisten yhdenvertaisuuden rajoittaminen tarkoittaa *Veli-Pekka Viljasen* mukaan sitä, että perusoikeussäännöksen soveltamisalan piirissä olevaa oikeutta kavennetaan tai perusoikeussäännöksen suojaamaan yksilön oikeusasemaan puututaan julkisen vallan toimenpitein<sup>243</sup>. Perusoikeuksien ja kuntalaisten yhdenvertaisuuden rajoittamisesta puhuttaessa joudutaan ratkaisemaan, onko kotihoidon tuen kuntalisän maksamisessa kyse ylipäätään perusoikeussäännöksen soveltamisalaan kuuluvasta asiasta, jolla kavennetaan kuntalaisten perusoikeuksien toteutumista?

Kunnan toiminnassa yhdenvertaisuuden rajoitusedellytyksenä toimii erityisesti suhteellisuusvaatimus eli rajoitusten on oltava välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi.<sup>244</sup> Suhteellisuusvaatimusta on korostettu yhtenä perusoikeuksien rajoitusedellytyksenä. Sen merkitys korostuu erityisesti, jos jokin etuus sidotaan sen vastaanottajalta edellytettävään käyttäytymiseen. Etuuksien saaminen ei kuitenkaan saisi loukata samassa sosiaalisessa tilanteessa olevien yhdenvertaisuutta.<sup>245</sup> Rajoitusedellytysten luetteloa tarkastellessa yhdenvertaisuudesta poikkeaminen on tärkeä osa julkishallinnon mielivallan käytön kieltoa<sup>246</sup>. Kunnallishallinnon tulisi siten perustella myös vapaaehtoisia etuja maksaessa myöntämisperusteet yleisesti hyväksyttävällä tavalla. Muuten kuntalisän maksaminenkin on kunnan mielivaltaista vallankäyttöä, jonka maksuperusteet perustellaan esimerkiksi muiden kuntien toimintavoilla tai taloudellisilla säästöillä.

---

<sup>242</sup> Ojanen – Scheinin 2011, s. 238–239, 253.

<sup>243</sup> Viljanen 2001, s. 14.

<sup>244</sup> HE 309/1993, s. 29–31.; Arajärvi 2011, s. 48–49.; Kumpuvuori 2006, s. 27–32.

<sup>245</sup> Tuori – Kotkas 2008, s. 227.

<sup>246</sup> Kumpuvuori 2006, s. 27.; vrt. Ojanen – Scheinin 2011, s. 249–250

Asiallisiin syihin perustuva erilainen kohtelu on sallittua, mutta jos kunta myöntää tukea, tuen saajia ei saisi perusteettomasti asettaa eriarvoiseen asemaan.<sup>247</sup> Yhdenvertaisuusperiaatteen ongelmana on niiden ominaisuuksien ja suhteiden valinta, joiden perusteella yhdenvertaisuuden toteutumista arvioidaan. Yhdenvertaisuus riippuu valitusta näkökulmasta ja siitä kuka asiaa tarkastelee.<sup>248</sup> Mitä nämä asialliset syyt kunnan päätöksenteossa ovat, joilla kuntalisän maksamisperusteet erilaisille lapsiperheille voidaan perustella? Ovatko vanhempien varallisuus tai opiskeluoikeus asiallisia perusteita? Kuntalisän maksuehtojen mukaan ne ovat. Käsittelen näitä ehtoja ja niiden hyväksyttävyyttä tarkemmin seuraavaksi.

---

<sup>247</sup> Harjula–Prättälä 2012, s. 122.

<sup>248</sup> ks. esim Laakso 2012, s. 132.

## 5 KUNTALISÄ JA KUNTALAISTEN YHDENVERTAISUUS

### 5.1 Kuntalisän maksamiselle asetetut ehdot

Kunnat määrittelevät itsehallintonsa nojalla itse ehdot, joilla kuntalisää maksetaan sekä tuen suuruuden. Kuntien asettamat ehdot ja rahamäärät vaihtelevat suuresti eri kunnissa, mikä on aiheuttanut keskustelua kuntalisän eriarvoistavasta vaikutuksesta. Ehdolla pyritään määrittelemään ja ohjaamaan paitsi tuen kestoa ja määrää myös sitä, kuka lasta hoitaa, minkä suuruisilla tuloilla kuntalisää on mahdollista saada ja ketkä perheen lapsista ovat kuntalisään oikeutettuja. Myös vanhempien työssäkäynnille ja opiskelulle on usein asetettu ehtoja. Ehdoksi voidaan asettaa, että toinen vanhemmista jää kokonaan työelämästä pois hoitamaan lasta kotiin tai keskeyttää opiskelut hoidon ajaksi. Ehtojen tarkoituksena on ohjata kuntalisän käyttöä kunnan haluamalla tavalla.<sup>249</sup>

Kuntalisää maksoi vuonna 2012 Suomessa 99 kuntaa, joista 92 asetti ehtoja kuntalisän maksamiselle. Yleisimpiä kuntalisän saamisen ehtoina oli:

- 1) perheen kaikki lapset hoidetaan kotona (80 %)
- 2) vanhempi hoitaa lasta itse (67 %)
- 3) oikeus tuen saamiseen edellyttää tietyn vähimmäisajan (37 %)
- 4) lisä maksetaan vain perheen nuorimmasta lapsesta (32 %)
- 5) kuntalisä maksetaan vain täysistä kuukausista (30 %)
- 6) vanhempi jää pois vakituisesta työsuhteesta (27 %)
- 7) vanhempi keskeyttää opiskelun (20 %)

---

<sup>249</sup> Miettunen 2008, s. 52.

Muita ehtoja oli muun muassa, että tuen saaminen edellyttää vuorohoidon tai erityisen tuen tarvetta ja että kunnan on oltava vakituinen asuinpaikka. Yleensä kunta asettaa myös ehdon, että vain alle kolmevuotiaasta maksetaan täysi kuntalisä ja jokaisesta alle kouluikäisestä maksetaan vielä sisaruslisää.<sup>250</sup>

Kuntalisää maksavista kunnista suurin osa (87) ilmoitti, että kuntalisällä on ollut vaikutusta kunnallisen päivähoidon kysyntään. Kunnat perustelevat kuntalisän maksamista perheiden valinnan vapauden lisääntymisellä sekä päivähoidon investointitarpeen vähentymisellä, koska kuntaan ei ole tarvinnut lisätä kunnallisia päivähoitopaikkoja.<sup>251</sup> Toisaalta kuntalisän todellista vaikutusta vanhempien valintaan jäädä kotiin on hyvin vaikea arvioida. Esimerkiksi *Maarit Korkia-ahon* tekemässä opinnäytetyössä vuonna 2013 ”Kuntalisän vaikutus lapsen päivähoitomuodon valintaan Alajärven kaupungissa” tullaan siihen tulokseen, että suurin osa vanhemmista ei ole jäänyt kotiin hoitamaan lasta kuntalisän vaikutuksesta. Kuntatalouden kannalta kuntalisän maksaminen ei ollut kannattavaa, koska suurin osa kotona olevista vanhemmista olivat työttömiä ja olisivat todennäköisesti hoitaneet lasta kotona joka tapauksessa.<sup>252</sup>

Yleensä kunnan motiivina kuntalisän maksamiseen on päivähoitoon kohdistuvan paineen hillitseminen ja vanhemman kotiin jäämisen kannustaminen niissä perheissä, joissa lapsi todennäköisimmin tarvitsisi hoitopaikan vanhempainvapaan päätyttyä. Kunta määrittelee myöntämisehdot siten, että kuntalisän saajiksi valikoituvat vanhemmat, jotka ilman kuntalisää eivät olisi jääneet kotiin hoitamaan lasta. Ehtojen avulla kunta pyrkii ohjaamaan vanhempien kotihoidon tuen käyttöä, ja ehtojen merkitys kuntalisän maksamisessa korostuu myös siinä, että kuntalisän ehtojen ohjausvalta on haluttu säilyttää kunnilla. Kunta hoitaa usein itse kuntalisän maksamisen, koska sen siirtäminen Kelan hoidettavaksi rajaa kuntalisälle asetettuja maksuehtoja. Kuntalisälle voidaan asettaa tiukempia ehtoja, kun sen maksaminen on kunnan itsensä hoidettavana.<sup>253</sup>

---

<sup>250</sup> [http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/opeku/vasu/vaka-tukimuodot/kuntalisat-vauvaraha/kuntalisat-palveluseteli/Documents/Kotihoidon\\_ja\\_yksityisen\\_hoidon\\_tuen\\_kunnalliset\\_lisat\\_ja\\_palveluseteli2012.pdf](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/opeku/vasu/vaka-tukimuodot/kuntalisat-vauvaraha/kuntalisat-palveluseteli/Documents/Kotihoidon_ja_yksityisen_hoidon_tuen_kunnalliset_lisat_ja_palveluseteli2012.pdf).

<sup>251</sup> [http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/opeku/vasu/vaka-tukimuodot/kuntalisat-vauvaraha/kuntalisat-palveluseteli/Documents/Kotihoidon\\_ja\\_yksityisen\\_hoidon\\_tuen\\_kunnalliset\\_lisat\\_ja\\_palveluseteli2012.pdf](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/opeku/vasu/vaka-tukimuodot/kuntalisat-vauvaraha/kuntalisat-palveluseteli/Documents/Kotihoidon_ja_yksityisen_hoidon_tuen_kunnalliset_lisat_ja_palveluseteli2012.pdf).

<sup>252</sup> Korkia-aho 2013, s. 58.

<sup>253</sup> Miettunen 2008, s. 48–52.

Kunnat pystyvät käyttämään myös tarveharkintaa kuntalisää myöntäessä, jonka avulla kuntalisä kohdistetaan vain sitä eniten tarvitseville. Silloin kunnan tarkoitus on nostaa pienituloisten lapsiperheiden elintaso<sup>254</sup>. Kunnat käyttävät tarveharkintaa verrattain vähän, koska tarveharkinnan perusteella kuntalisä kohdennettaisiin niille vanhemmille, jotka todennäköisesti jäisivät kotiin joka tapauksessa hoitamaan lasta. Tarveharkinnalla kunta voisi ottaa paremmin huomioon esimerkiksi sellaiset tapaukset, joissa vanhempi on yksinhuoltaja, tai perheen yleinen tulotaso on matala.

Kunnalla on hyvin paljon itsemääräämisoikeudellista valtaa kuntalisän maksamisessa ja kuntalisän ehdot voivat johtaa kuntalaisten eriarvoiseen kohteluun. Ehdot aiheuttavat melko suuren vastakkainasettelun lasten hoidon ja vanhempien työ- ja opiskeluelämän välille. Jorma Sipilä on arvostellut ehtojen asettamista. Hän ei ymmärrä, miten voi olla kunnan tai vanhempien edun mukaista asettaa kuntalisän maksamiselle ehto, että vanhempi ei voisi käydä töissä, tai lapsi ei voisi olla päivähoidossa osaaikaisesti.<sup>255</sup> Sipilän mukaan kunnan osoittavat ehdoilla suurta välinpitämättömyyttä ja tehokasta syrjäytymisen kannustamista. Ehdoilla hän ei näe olevan mitään muita perusteita, kuin päivähoidon tarpeen vähentämisen sekä taloudelliset säästöt.<sup>256</sup>

Kuntalisän maksuehdoilla kunta voi kontrolloida paremmin lisän maksamista. Ehtoja asettamalla kunnan ei tarvitse maksaa kuntalisää niille vanhemmille, jotka olisivat kotona todennäköisemmin joka tapauksessa. Kun kuntalisää maksetaan niille vanhemmille, joilla olisi työ, mihin palata vanhempainvaaraan päätyttyä, kunta edistää vanhemman työelämään palaamisen viivästymistä. Työssäkäyvä vanhempi jää kunnan avustuksella kotiin, jotta kunnan ei tarvitse huolehtia lapsen subjektiivisen päivähoito-oikeuden toteutumisesta.

---

<sup>254</sup> Miettunen 2008, s. 52.

<sup>255</sup> Moilanen, sosiaalivakuutus 1/2013, s. 19.

<sup>256</sup> <http://www.hs.fi/sunnuntai/Kotihoito+ei+takaa+hyv%C3%A4%C3%A4+hoitoa/a1364011376943>.



## 5.2 Ehtojen oikeudellinen hyväksyttävyyys

Kuntalisä on kunnan itselleen ottama tehtävä, jonka maksamisen suhteen kunnalla hyvin laaja itsemääräämisoikeudellinen harkintavalta. Kunta voi ottaa kuntalisän maksamisen tehtäväkseen siinä laajuudessaan kuin haluaa, koska valtio ei osallistu tehtävän rahoittamiseen eikä sen maksamisesta ole tarkemmin säädetty lailla.<sup>257</sup> Vaikka kunnan harkintavallassa on päättää kuntalisän maksamisen periaatteista, tulisi sen ottaa huomioon, että perusteet ovat sopusoinnussa PL 6.2 §:n syrjinnän kiellon kanssa.<sup>258</sup> Käytännössä perustuslaillisen syrjinnän kiellon periaatteen noudattaminen ei ole koskettanut kuntalisän maksamista.

Kunnan itselleen ottamiin tehtäviin on kohdistunut useita hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja, jotka toimivat kunnan vapaaehtoisten tehtävien oikeudellisina reunaehtoina. Eriyisesti kuntalaisten yhdenvertaisuuteen tuomioistuimet ovat keskittäneet huomionsa. Ratkaisukäytäntö ei kuitenkaan ole aina ollut täysin johdonmukaista. Toki lainsäädäntökin on muuttunut ajan myötä, ja kun KHO totesi vuonna 1950, että kunnan piiriin ei kuulunut harjoittaa sotainvalideihin, -leskiin ja -orpoihin kohdistuvaa avustustoimintaa<sup>259</sup>, on kunta voinut myöntää avustusta tuberkuloosipotilaille<sup>260</sup>. Yhdenvertaisuuden periaate vahvistui entisestään 1970-luvulla KHO:n ratkaisukäytännössä, jonka mukaan *yhdenvertaisuutta oli noudatettava kaikkien kuntalaisryhmien kesken*<sup>261</sup>. Erityinen ristiriita on siinä, että vaikka kunnan toimintojen ei tarvitse hyödyttää jokaista kunnan jäsentä, on yhdenvertainen kohtelu päävaatimus ja siitä on voitu poiketa vain erityisillä perusteilla, kuten tehtävän yleishyödyllisyys tai työllisyyden edistäminen<sup>262</sup>.

---

<sup>257</sup> Sallinen 2007, s. 96–98.

<sup>258</sup> Tuori – Kotkas 2008, s. 265. ks. myös EOAO 1053/4/99 31.12.2001: Kunnalla oli ollut oikeus rajata kuntalisän ulkopuolelle perheet ja vanhemmat, jotka eivät olleet hoitovapaajärjestelmän piirissä ja joille ei syntynyt ansionmenetyksiä kotona hoitamisen vuoksi.

<sup>259</sup> KHO 1950 III 2.

<sup>260</sup> KHO 1955 II 224.

<sup>261</sup> KHO 1973 II 57: Valtuusto asetti toisen jäsenryhmän epäedullisempaan asemaan toisiin kunnan jäseniin nähden, kun kunta maksoi osan niiden kuntalaisten työmatkakuluista, jotka kävivät töissä kunnan ulkopuolella; ks. myös KHO 1973 A II 56 ja KHO 1976 A II 18.

<sup>262</sup> Sallinen 2007, s. 148–150.

Ehtojen oikeudelliseen hyväksyttävyyteen selkeimmän vastauksen antavat eduskunnan apulaisoikeusasiamiesten sekä hallinto-oikeuksien antamat ratkaisut koskien kuntalisän maksamista. Hallinto-oikeudet ovat useissa päätösperusteluissaan maininneet, että kuntalisä ei ole sosiaalihuoltolakiin eikä muuhunkaan erityislakiin perustuva tuki, vaan se on kunnan vapaaehtoisesti järjestämä tukimuoto kunnan lapsiperheille. Kunnalla on ollut myös oikeus päättää tuen myöntämisen edellytyksistä. Kuntalisää koskevissa valituksista ja kanteluista ilmenee selkeä kuntalaisten ja kunnan välinen erimielisyys siitä, onko muutoksenhakijalla ollut kuntalisän ehtoja täyttävää perustetta kuntalisän saamiselle.

Oulun hallinto-oikeus 14.8.2003 T 03/0309/2

*Kunnan viranhaltija ja lautakunta olivat hylänneet kuntalisää koskevan hakemuksen sen perusteella, ettei hakijalla ollut kuntalisän myöntämisperusteiden mukaista vakinaista työpaikkaa.*

*Kuntalainen on hakenut muutosta päätökseen sen perusteella, että hänen mukaansa vakinaisen työsuhteen määritelmä on nykyisin kyseenalainen, koska joissain tilanteissa työntekijä voi joutua olemaan sijaisena vuosien ajan. Hän katsoi, että koska hänen määräaikainen työsuhteensa oli loppunut äitiysloman alkamiseen, ja koska hän pääsisi halutessaan samaan paikkaan takaisin töihin, oli hänellä ollut kuntalisän ehtona ollut vakinainen työsuhde.*

**Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen.** *Se katsoi, että kunnalla on ollut oikeus päättää kunnallisen lisän myöntämisen edellytyksistä, koska lisän myöntäminen on ollut kunnan harkinnassa.*

Vaasan hallinto-oikeus 18.12.2008 T 08/0807/3

*Henkilö on vaatinut oikaisua viranhaltijapäätökseen, jolla on evätty kuntalisän saaminen sen perusteella, etteivät kunnan päättämät kuntalisälle asetetut ehdot olleet täyttyneet. Ehtona oli, että kuntalisän saaja on päätoiminen opiskelija, mutta ei lisän maksamisen aikana ole läsnä oppilaitoksessa, ja hän on oikeutettu palaamaan opiskelemaan vapaan päätyttyä.*

*Valituksen tekijä on perustellut valitustaan siten, että hän on opiskelunsa ja sen päättymisen perusteella täyttänyt kuntalisän saamisen ehdot ja oli siten oikeutettu saamaan kuntalisää.*

**Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen.** Perusteena oli, ettei valituksen tekijä ollut selvityksen mukaan ennen äitiyslomalle jäämistään sellainen päätoiminen opiskelija, joka olisi ollut oikeutettu palaamaan jatkamaan opiskeluaan vapaan päätyttyä, Hän ei myöskään ollut saanut oppilaitoksessa opintojaan päätökseen valmistumalla sieltä. Valituksen tekijä oli opiskellut kaupungissa toimivan oppilaitoksen maahanmuuttajalinjalla pääasiallisesti suomea ja ruotsia. Päätoimiseksi opiskelijaksi katsotaan yleensä henkilö, joka on hyväksytty yliopistoon, korkeakouluun, ammatti-korkeakouluun tai toisen asteen oppilaitokseen siten, että hänen tavoitteenaan on päätoimisesti opiskellen suorittaa tietty kyseisin oppilaitoksen myöntämä tutkinto.

Helsingin hallinto-oikeus 23.2.2011 T 11/0215/6

*Vanhempi oli hakenut lasten kotihoidon kuntalisää 10.3.2009 syntyneen lapsen hoitoon. Viranhaltija ja perusturvalautakunta olivat päättäneet olla myöntämättä kuntalisää, koska vanhempi ei ollut toimittanut työnantajan tai oppilaitoksen todistusta myönnetystä hoitovapaasta tai todistusta määräaikaisesta työsuhteesta ennen äitiysloman alkamista.*

*Vanhempi on valittanut päätöksestä ja todennut, että hän ei kykene täyttämään kuntalisän ehtoja työssäolosta tai opiskelun katkeamisesta ennen äitiysloman alkamista. Vanhempi on hoitanut vuosina 1994, 1995, 1997 ja 2002 syntyneitä lapsiaan kotona. Hänen tarkoituksenaan oli ollut mennä takaisin töihin vuonna 2002 syntyneen lapsen aloitettua esikoulun, mutta raskaaksi tulon jälkeen työhön meno estyi. Kuntalisän myöntämisen ehdot eivät olisi täyttyneet kahden edellisen lapsen syntymän välissä, koska vanhempi oli 1,5 vuoden ajan työttömänä. Kuntalisien ehdot rankaisevat kotona lapsiaan hoitaneita ja asettavat heidät eri asemaan työssä käyvien kanssa.*

**Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen.** Perusteena oli, että kuntalisä on kunnan vapaaehtoinen tuki lapsiperheille. Sen vuoksi kunta on voinut kunnallisen itsehallintonsa puitteissa päättää tuen myöntämisen edellytyksistä.

*Viranhaltija on 18.10.2006 päättänyt olla myöntämättä kuntalisää perheeseen sijoitetusta lapsesta ajalle 30.1.2005 – 29.10.2005. Vanhempi oli muutosvaatimuksessaan vaatinut, että hänelle on myönnettävä kuntalisä mainitulle ajalle hänen biologisesta lapsestaan. Jaosto on pysyttänyt viranhaltijan päätöksen.*

*Vanhempi on valittanut hallinto-oikeuteen ja vaatii edelleen kuntalisää mainitulta ajalta. Kuntalisä on evätty häneltä sillä perusteella, että hän toimii kahdelle muulle lapselle sijaisvanhempana. Kaupunki vetoaa siihen, että se on vuonna 2005 rinnastanut perhepäivähoitajat sijaisvanhempiin. Vanhempi ei ole kaupungin ohjeista löytänyt mitään sellaista perustetta, joka hänen mielestään olisi oikeuttanut kielteiseen päätökseen.*

***Hallinto-oikeus kumosi kaupungin X kasvatus- ja opetuslautakunnan päätöksen ja palautti asian jaostolle uudelleen käsiteltäväksi. Perusteena oli, että vaikka kaupunki on päätöksellään rinnastanut perhehoitajan työn perhepäivähoitajan työhön, on tilannetta katsottava tapauskohtaisesti. Kun otetaan huomioon, että perheeseen sijoitetut lapset ovat olleet kuntalisän hakemisen aikaan 12- ja 18-vuoden ikäisiä ja olleet perheeseen sijoitettuna jo melkein 7 vuotta, ja vanhempi itse on ollut runsaat kaksi vuotta töissä ennen lapsen syntymää, ei hänen voida katsoa jääneen kotiin sijoitettujen poikienhoitamista, vaan oman lapsen hoitamista varten. Kuntalisän myöntämisperusteissa ei myöskään ole yksilöity perhehoitajan asemaa kuntalisän maksamisen suhteen. Kaupunki ei siten ole voinut evätä kuntalisää yksistään sen perusteella, että vanhempi on toiminut perhehoitajana sijoiteluille lapsille.***

Tapaukset osoittavat, että kunnilla on hyvin vapaat kädet kotihoidon tuen kuntalisän suhteen. Kunnilla on oikeus asettaa tuelle ehdot ja vakituinen työpaikka sekä päätoiminen opiskeleminen ovat hyväksyttäviä perusteita kuntalisän saamiselle. Vaikka kunnan toimialaan ei pitäisi kuulua tehtäviä, jotka loukkaavat kuntalaisten yhdenvertaisuuden toteutumista, on kuntalisän maksaminen selvä poikkeus.

Myös eduskunnan oikeusasiamiehille tehdyt kantelut tukevat kuntien omaa harkintavaltaa. Entinen oikeusasiamies **Riitta-Leena Paunio** arvioi 31.12.2001 antamassaan päätöksessä (dnro 1053/4/99) kunnallisen lisän maksamisen perusteita myös yhdenvertaisuuden kannalta.

*Eduskunnan oikeusasiamies katsoi, että kuntalisässä oli kysymys lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaan kunnan omiin päätöksiin perustuvasta vapaaehtoisesta taloudellisesta tuesta, joka maksetaan kunnan päätöksen perusteella lapsiperheille. Päätöksen mukaan kunnalla on oikeus päättää niistä perusteista ja ehdoista, joilla tukea myönnetään. Koska kysymys oli kunnan vapaaehtoisesti tarjoamasta etuudesta, oikeusasiamies ei nähnyt estettä kohdentaa kuntalisää niille ryhmille, joille kotiin jääminen merkitsi tosiasiallisesti ansiotulojen ja niitä korvaavien etuuksien menetystä. Sen sijaan sellainen kuntalisän saamisen ehto, joka saattoi tuen saajat heidän sukupuolensa perusteella eri asemaan, oli tuossa ratkaisussa otetun kannan mukaisesti tasa-arvolain vastainen ja loukkasi myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatetta.*

Eduskunnan oikeusasiamies ei nähnyt estettä kohdentaa kuntalisää niille ryhmille, joille kotiin jääminen merkitsi tosiasiallisesti ansiotulojen ja niitä korvaavien etuuksien menetystä, koska kysymys oli kunnan vapaaehtoisesti tarjoamasta etuudesta, Sen sijaan sellainen kuntalisän saamisen ehto, joka saattoi tuen saajat heidän sukupuolensa perusteella eri asemaan, oli tuossa ratkaisussa otetun kannan mukaisesti tasa-arvolain vastainen ja loukkasi myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatetta.

Kantelussa apulaisoikeusasiamies **Maija Sakslinille** 23.4.2013 (dnro 2932/4/11) kantelija arvosteli kunnan koulutuslautakunnan tekemää päätöstä kotihoidon tuen kuntalisän myöntämisestä.

*Kantelijan mielestä kuntalisän myöntämiselle asetetut erityisehdot syrjivät työtöntä vanhempaa, koska kunta ei maksa kuntalisää, jos vanhempi saa työttömyyskorvausta. Kantelija kertoi kotihoidontuen kuntalisän tarkoituksena olevan kannustaa vanhempia hoitamaan pieniä lapsiaan kotonaan, jolloin kunta säästää päivähoitomenoissa ja saa samalla myönteistä julkisuuskuvaa lapsiystävällisenä kuntana. Kantelijan mielestä tämä erityisehto rajaa työttömät ja ennen vanhainvapaalle siirtymistä pätkätöitä tehneet vanhemmat lisäosan saamisen ulkopuolelle, jolloin yhdenvertaisuuden periaate ei toteudu.*

*Apulaisoikeusasiamies on myös tässä tapauksessa perustanut päätöksensä kunnan oikeuteen ratkaista kuntalisää koskevat ehdot sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla ja rajoissa. Oikeusasiamiehen mukaan kunta voi itsehallintonsa nojalla käyttää sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa eikä oikeusasiamies voi puuttua kunnan päätösten tarkoituksenmukaisuuteen. Viime kädessä tuomioistuin voi ratkaista, onko päätöksenteossa loukattu yhdenvertaisuusperiaatetta. Edustukselliseen kunnalliseen itsehallintoon kuuluu, että viime kädessä vastuun kunnan päätösten tarkoituksenmukaisuudesta kuntalaisiin nähden kantavat valtuutetut vaaleissa.*

Vaikka monet hallinto-oikeuksien ratkaisut sekä oikeusasiamiesten tekemät päätökset noudattavat hyvin yhtenäistä linjaa kuntalisään liittyvissä tapauksissa, mielenkiintoinen on edelliseen apulaisoikeusasiamies Sakslinin kanteluun liittyvä aluehallintoviraston näkemys. Itä-Suomen aluehallintoviraston 17.11.2011 antaman lausunnon mukaan kunnan lasten kotihoidontuen kuntalisän myöntämistä koskevat erityisehdot asettavat työttömät kuntalaiset muita kuntalaisia epädullisempaan asemaan. Aluehallintovirasto mielestä kuntalisän hakijoita ei saa asettaa keskenään erilaiseen asemaan esimerkiksi sillä perusteella, onko heillä säännöllinen työ tai ovatko he työttöminä. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan kotihoidontuen kuntalisää hakevat henkilöt ovat sillä tavoin samassa asemassa, että he haluavat järjestää lapsensa päivähoidon muulla tavoin kuin kunnallisessa päivähoidossa ja he haluavat saada tästä korvaukseksi kotihoidontuen kuntalisän. Tämän vuoksi kuntalisää hakevien henkilöiden oikeudellinen asema on kuntalisän myöntämisen suhteen samanlainen riippumatta siitä, mikä heidän elämäntilanteensa muutoin on. *Aluehallintovirasto katsoi, että kunta ei ollut esittänyt päätökselleen perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettua hyväksyttävää perustetta ja sen mukaan kunnan tekemä päätös oli perustuslain 6 §:n 2 momentin vastainen. Säännös velvoittaa kuntaa sen päättäessä asukkailleen myönnettävistä etuuksista, myös kotihoidon tuen kuntalisästä.*<sup>263</sup>

Kuntalisää voisi osittain verrata melko samankaltaiseen kunnan suorittamaan maksuun, omaishoidontukeen, jolloin ehtojen oikeudellista hyväksyttävyyttä voi myös pohtia. Ero kotihoidon tuen kuntalisään liittyviin tapauksiin on se, että omaishoidon tuesta säädetään laissa omaishoidon tuesta (937/2005),

---

<sup>263</sup> ISAVI/1509/06.03.00/2011.

jossa samalla säädetään tuen myöntämisedellytyksistä. Tuki on lakisääteinen sosiaalipalvelu, mutta kunnalla on harkintavalta päättää, missä laajuudessa se palvelua järjestää, ja kuinka paljon se osoittaa määrärahoja tuen maksamiseen. Tuen myöntämisperusteet kunta päättää säännösten sallimissa rajoissa.<sup>264</sup> Käytännössä eroa kotihoidon tuen kuntalisän maksamiseen on melko vaikea havaita, koska kunta asettaa omaishoidontuelle määrän ja perusteet melko samalla tavoin kuin kotihoidon tuen kuntalisälle. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksessä koskien omaishoidon tuen myöntämisperusteita sovellettiin sekä yhdenvertaisuutta että tarveperiaatetta.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus 22.5.2002 T 02/0249/4

*Kunta oli vahvistamissaan omaishoidon tuen myöntämisperusteissa päättänyt, että tuen hoitopalkkio myönnetään neljälle henkilölle, joista kolmen tuli olla vähintään 30 prosentin sotainvalideja. Lisäksi yhdelle henkilölle voitiin myöntää palkkiota erikoissairaanhoidon palveluun liittyen. Kunta oli hylännyt hakemuksen sillä perusteella, että hakija ei ollut täyttänyt vähintään 30 prosentin sotainvalidin tunnusmerkkejä. HO katsoi, että kun otetaan huomioon sosiaalihuoltolain säännökset omaishoidon tuesta sekä perustuslaissa vahvistettu yhdenvertaisuusperiaate, kunta ei voinut asettaa omaishoidon tuen saamiselle edellä selostettuja ehtoja ja asettaa kuntalaisia eriarvoiseen asemaan.*

Vaikka melko suuri oikeustapausten määrä kertoo yhdenvertaisuuden merkityksestä ja vaikutuksesta kunnan toimialaan, ovat perustelut yhdenvertaisuudesta poikkeamisesta kuntalisän maksamisessa jääneet melko epä johdonmukaisiksi.<sup>265</sup> Tuomioistuin on katsonut, että omaishoidon tuelle asetettu ehto loukkasi kuntalaisten perustuslaillista yhdenvertaisuutta, mutta kuntalisälle asetetut ehdot eivät. Oikeuskäytännön kautta voidaan kuntalisän maksamiselle asetetut ehdot todeta oikeudellisesti hyväksyttäviksi, vaikka suurta tukea ei muiden lähteiden kautta ehtojen asettamiselle ole.

---

<sup>264</sup> <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/soster/sosiaalipalvelut/ikaantyneet/omaishoidontuki/Sivut/default.aspx>.

<sup>265</sup> Sallinen 2007, s. 149–150.

### 5.3 Kuntalaisten yhdenvertaisuuden toteutuminen kuntalisän maksamisessa

Yhdenvertaisuuslain 4 §:n mukaan ”viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan yhdenvertaisuuden edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa”. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että kunta ei suosi tai syrji ketään perusteettomasti<sup>266</sup>. Eri ihmisiä, väestönosia, talouselämän aloja, yrittäjä ryhmiä sekä kunnan alueita ei saa asettaa kunnan hallinnossa eriarvoiseen asemaan toisia suosimalla tai syrjimällä<sup>267</sup>. Yhdenvertainen kohtelu tarkoittaa käytännössä syrjinnänkieltoa sekä johdonmukaisuutta kunnan toiminnassa, koska vain oikeudellisesti perusteltu erilainen kohtelu on hyväksyttävää.<sup>268</sup>

Kunnan toimenpiteet voivat hyödyttää vain osaa kunnan asukkaista, mutta sen jäseniä ei saa perusteettomasti asettaa keskenään erilaiseen asemaan, vaan asukkaita on kohdeltava tasapuolisesti. Kun kaksi tapausta ei koskaan ole kaikissa suhteissa samanlaisia, olennaista on määritellä ne tekijät, joiden perusteella tasapuolisuutta arvioidaan.<sup>269</sup> Kuntalisä liittyy kuntalaisten eriarvoisen kohtelun lisäämiseen sekä sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen, vaikka yhdenvertaisuuslain 4 §:n mukaan viranomaisten tulisi kaikessa toiminnassaan edistää yhdenvertaisuutta ja muuttaa hallinto- ja toimintatapoja, jos ne eivät edistä yhdenvertaisuuden toteutumista.

Kuntalisää maksavien kuntien asukkaat ovat eriarvoisessa asemassa niihin kuntiin nähden, jotka eivät maksa kuntalisää. Myös erilaiset lapsiperheet kunnan sisällä ovat eriarvoisessa asemassa kuntalisälle asetettujen ehtojen kautta. Kuntalisä kohdistetaan usein perheille, joiden tulot ja sosiaalinen asema on

---

<sup>266</sup> Anttiroiko ym. 2007, s. 59.

<sup>267</sup> Hannus ym. 2009, s. 58.

<sup>268</sup> Sallinen 2007, s. 314-315.; ks. myös Mäenpää 2011, s. 61.

<sup>269</sup> Harjula – Prättälä 2012, s. 120.



paremmin turvattuina. Näin eriarvoisuus korostuu entisestään.<sup>270</sup> Kunnat ovat perustelleet esimerkiksi ehtoa, jonka mukaan vanhemmalla on oltava vakituinen työ tai opiskelupaikka sillä, että tarkoituksena on estää eri tukimuotojen päällekkäisyys<sup>271</sup>. Opintojen keskeyttämisen takana on, ettei vanhempi voi silloin saada opintotukea. Vakituinen työpaikka taas takaa sen, ettei vanhempi saa esimerkiksi työttömyyspäivärahaa samaan aikaan kuntalisän kanssa. Kuntalaiset asetetaan eriarvoiseen asemaan, kun vain lapsiperheille maksetaan kunnan puolesta rahallista tukea, mikä edellyttää yleensä vielä, että perheen pitää olla kyseisen kunnan asettamien ehtojen mukainen.

Eri kuntien asukkaiden erilainen kohtelu toisten kuntien asukkaisiin nähden on sallittua jo kuntalain 1.3 §:n mukaan, jossa määritellään, että kunnan on edistettävä asukkaidensa hyvinvointia. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei kunta voisi halutessaan toimia myös oman alueensa ulkopuolella<sup>272</sup>. Kuntalaisten eriarvoiseen asemaan saattamisesta löytyy esimerkkinä korkeimman hallinto-oikeuden päätös vuodelta 1991, jossa oli kyse tapauksen käsittely aikana vielä vapaaehtoisesta kotihoidon tuesta, jota voidaan verrata nykyiseen kotihoidon tuen kuntalisään. Tapauksessa käsitellään kuntalaisten yhdenvertaisuudesta koskien vapaaehtoista kotihoidon tukea.

KHO 14.3.1991/885

*H:n kaupungissa oli ryhdytty maksamaan kunnallista lasten kotihoidon tukea kaupunginhallituksen 9.4.1985 ja 16.6.1986 tekemien päätösten perusteella. Mainittu tuki ei ollut sosiaalihuoltolaikiin eikä mihinkään muuhunkaan lakiin perustuva tukimuoto, vaan kunnan vapaaehtoisesti järjestämä tuki. Kunnalla oli siten ollut oikeus päättää tuen myöntämisen edellytyksistä.*

*Kaupunginhallituksen edellä mainituilla päätöksillä ei ollut tarkoitettu ulottaa oikeutta kotihoidon tuen saamiseen niille perheille, joilla oli väestökirjalain mukainen kotipaikka H:n kaupungissa, mutta jotka tosiasiallisesti asuivat muualla. Päivähoidon tarkastajan päätös, jolla oli hylätty ulkomailla asuvan, mutta H:n kaupungissa henkikirjoitettuna olevan P:n hakemus kunnallisen las-*

---

<sup>270</sup> Miettunen 2008, s. 26.

<sup>271</sup> EAO 1053/4/99, s. 8.

<sup>272</sup> Harjula–Prättälä 2012, s. 118–119.

*ten kotihoidon tuen saamisesta, ei näin ollen loukannut P:n oikeutta eikä yhdenvertaisuutta eikä ollut muutoinkaan lainvastainen.*

Kotihoidon tukijärjestelmä sisältää kuntakohtaisia eroja, jotka perustuvat pääasiassa kuntalisän maksamiseen. Kuntalisä aiheuttaa eriarvoisuutta kuntalaisten välillä, jonka lisäksi sillä pyritään useimmiten säätelemään päivähoitopalvelujen käyttöä ja säästämään kustannuksissa. Se, että toiset kunnat maksavat lisää asettaa jo sinänsä eri kunnissa asuvat kuntalaiset eriarvoiseen asemaan. Kuntalisälle asetetut ehdot asettavat sen lisäksi vielä kunnan sisällä asukkaat eriarvoiseen asemaan<sup>273</sup>. Kunnan harkintavallassa on päättää kuntalisän maksamisen periaatteista, mutta sen tulisi huomioida, että perusteet ovat sopusoinnussa PL 6.2 §:n syrjinnän kiellon kanssa.<sup>274</sup>

Lasten ikäkysymykset ovat hankalia, kun moni kunta vaatii, että kuntalisän saamiseksi perheessä olisi oltava ainakin yksi alle 3-vuotias lapsi. Kunnassa voi olla kuntalisää saavia perheitä, joissa yksi on alle 3-vuotias lapsi, kun samalla perheet, joissa on yli 3-vuotiaita lapsia, eivät ole oikeutettuja saamaan kuntalisää. Silloin sekä vanhemmat että lapset voidaan asettaa eriarvoiseen asemaan. Toisaalta tämä vaikuttaa siihen, että perheitä tuetaan nimenomaan pienten lasten hoidossa, ja vanhemmat voidaan saada nopeammin takaisin työelämään, kun lapset kasvavat.

Yhdenvertainen kohtelu ei estä positiivista erityiskohtelua, kun pyritään tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen parantamalla heikommassa asemassa olevien asemaa muihin nähden<sup>275</sup>. Kuntalisän maksaminen ei täytä positiivisen erityiskohtelun perusteita, sillä sen maksamisella ei pyritä parantamaan heikommassa asemassa olevien kohtelua tai naisten asemaa työelämässä. Kuntalisän maksamista ei ole perusteltu yhdenvertaisuuden parantamisella, vaan valinnanvapaudella, lapsen etuudella ja säästöillä. Kuntalisän maksamisessa on enemmänkin kyse syrjinnästä. Kuntalisä asettaa kunnan erilaiset lapsiperheet eriarvoiseen asemaan ilman täydellisesti hyväksyttävää perustetta tai tavoitetta. Sekä välittömästi että välil-

---

<sup>273</sup> Repo 2009, s. 227–228.

<sup>274</sup> Tuori – Kotkas 2008, s. 265.

<sup>275</sup> ks. esim. Tuori 2004, s. 199.; Mäenpää 2012, s. 78.

lisestä syrjinnästä säädetään yhdenvertaisuuslain 6 §:ssä. Syrjintä voi välittömästi ilmetä henkilön kohtelulla epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa. Välillistä syrjintä taas on, kun näennäisesti puolueeton käytäntö saattaa jonkun epäedulliseen asemaan muihin vertailun kohteena oleviin nähden, paitsi jos käytännölle on hyväksyttävä tavoite. Välillinen syrjintä loukkaa tosiasiallista tasa-arvoisuutta ja kuntalaisia lisää epätasa-arvoisuuden toteutumista kunnassa.

Kuntalaisen maksuperusteisiin liittyvät oikeustapaukset sekä eduskunnan oikeusasiamiesten ratkaisut puoltavat kunnan oikeutta päättää itsehallintonsa nojalla kuntalaisen maksamisesta. Kuntalaisen maksamiselle on asetettu lähes kaikissa sitä maksavissa kunnissa ehtoja. Kuntalaisia on nähty olevan vapaaehtoinen ja ylimääräinen lisä lasten hoitamiseksi kotona, jonka maksuehtoihin eivät ole voineet valtio tai tuomioistuimet puuttua. Yhdenvertaisessa kohtelussa erityistilanne voi olla erottelu, jota ei lainkaan perustella. Ojanen ja Scheinin ovat perustaneet ajatuksen perustuslakivaliokunnan lausuntoon. Jos esimerkiksi sosiaalisia etuja myönnettäessä käytetään erotteluperusteita, joita ei edes yritetä perustella oikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla, on kyseessä puhdas mielivalta.<sup>276</sup> Kuntalaisen ehdot kaipaavat perusteluja erityisesti kuntalaisten eriarvoisen kohtelun osalta, vaikka tärkeää tässä tapauksessa on huomioida, että yhdenvertaisuus sovitetaan kunnallisessa päätöksenteossa yhteen kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kanssa, jolloin kunta voi yleisen toimialan tehtäviä hoitaessaan asettaa kuntalaiset eriarvoiseen asemaan.<sup>277</sup> Perustuslaillinen itsehallinto menee siten perustuslain suojan omaavan yhdenvertaisuuden edelle myös kuntalaisen ehtoja asettaessa ja kuntalaisen maksamisessa.

Kuntalaisen kuulumisen kunnan toimialaan ratkaisee kuntalaisten edun mukaisuus sekä onko tehtävä yleisesti hyväksyttävää, tarkoituksenmukaista ja sopivaa. Yhteinen asia ei oikeuskäytännön mukaan

---

<sup>276</sup> Ojanen – Scheinin 2011, s. 249–250. vrt. esim. PeVL 17/1996 vp, s. 2–3: Vallitseva nuorisotyöttömyystilanne oli hyväksyttävä peruste asettaa 18–24-vuotiaat erityisasemaan muihin vastaaviin ryhmiin verrattuna työmarkkinatuen saamisedellytysten osalta. Valiokunnan mielestä oli selvää, että mitä korkeammaksi ikäraja tällaisessa yhteydessä haluttaisiin asettaa, sitä vaikeampi sille olisi löytää valtiosääntöisesti hyväksyttävää perustetta, ja tilanne voisi siten merkitä kiellettyä ikäsyrjintää. Nyt kysymyksessä ei kuitenkaan ole mielivaltainen rajanveto, jollaiseksi esimerkiksi pelkästään säästötoimiin liittyvä ikärajan asettaminen saattaisi muodostua.

<sup>277</sup> Harjula–Prättälä 2012, s. 117–121.

tarkoita, että kaikkien kuntalaisten olisi jotenkin hyödyttävä tehtävästä.<sup>278</sup> Yhdenvertaisuusperiaatteessa ei aina ole kysymys kaiken saattamisesta yhdenmukaiseksi. Kuntien väliset eroavaisuudet voivat olla edellytys kuntien kyvyille huolehtia asukkaiden tarpeista ja palveluista parhaalla mahdollisella tavalla kuntalaisten yhteisen edun mukaisesti. Esimerkiksi maalla asuvat ihmiset ovat asennoituneet toisenlaiseen palvelutarjontaan kuin kaupungeissa ilman, että tämä huonontaisi kuntalaisten elämänlaatua millään tavalla. Yhdenvertaiset elinolosuhteet eivät siten merkitse samaa kuin identtiset elinolosuhteet.<sup>279</sup>

Pitäisikö kunnalla olla ollenkaan tällaista keinoa tukea lapsiperheitä? Kuntalisän maksamisella ei ole nähty olevan tasa-arvoa edistäviä vaikutuksia, vaan jopa päinvastoin. Naiset ovat vakiinnuttaneet paikkansa työelämässä ja perhevapaat ja päivähoitopaikat kuuluvat tasa-arvopolitiikkaan. Yhdenvertaisuusperiaatteen nimissä kuntalisä tuskin edistää kansalaisten tai miesten ja naisten välistä yhdenvertaisuutta. Sosiaalipolitiikan emeritusprofessori *Jorma Sipilän* mukaan kunnat, jotka maksavat kuntalisää, ovat välinpitämättömiä ja edistävät tehokkaasti erityisesti maahanmuuttaja äitien syrjäytymistä veronmaksajien kustannuksella<sup>280</sup>. Kuntalisää maksavat kunnat eivät nosta esiin lapsien tasa-arvoista kohtelua, vaikka kuntalisän maksaminen voi vaikuttaa lasten hoitomuodon valintaan.

Kuntalisä on kunnan vapaaehtoinen tehtävä ja tuomioistuinten mukaan sen maksaminen ei loukkaa kuntalaisten yhdenvertaisuutta, koska se ei ole lakisääteinen tehtävä. Kuntalisän on silti katsottu useissa yleisissä keskusteluissa lisäävän alueellista ja eri hoitomuotojen välistä epätasa-arvoisuutta<sup>281</sup>. Tasa-arvoisempaa olisi nostaa kokonaisuudessaan valtakunnallista kotihoidontukea tai päättää, että kaikki kunnat joko maksavat tai eivät maksa kuntalisää. Jos tällainen määräys tulisi valtiolta, se puuttuisi silloin kunnan itsemääräämisoikeuteen. Kuntalisän maksaminen samalla tavalla samansuuruisena veisi kunnilta myös mahdollisuuden hoitaa tehtävää paikallisten olosuhteiden mukaisesti, mikä on yksi kunnan yleisen toimialan peruseriaatteista.

---

<sup>278</sup> Harjula – Prättälä 2012, s. 117–119.

<sup>279</sup> Ryynänen 2008, s. 175, 193.

<sup>280</sup> <http://www.hs.fi/sunnuntai/Kotihoido+ei+takaa+hyv%C3%A4%C3%A4+hoitoa/a1364011376943>.

<sup>281</sup> Miettunen 2008, s. 61.

## 5.4 De lege ferenda

Kunnan yleisen toimialan yksityiskohtaisia määräytymisperiaatteita tuskin säädetään tiukemmiksi tulevaisuudessa. Yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät ovat perustuslailla turvatun kunnallisen itsemääräämisoikeuden toteuttamista. Olisi silti syytä pohtia, tulisiko sellaisille vapaaehtoisille tehtäville, kuten kuntalisälle, asettaa yhdenvertaisuuden toteutumisen ehto tai tarveharkinta peruste. Kunta voisi edelleen maksaa kuntalisää halutessaan, mutta sitä tulisi maksaa yhdenvertaisesti kaikille kotihoidon tukea saaville lapsiperheille. Toisaalta kunta voisi käyttää lisän maksamisessa vain tarveharkintaa ja kohdistaisi kuntalisän sitä eniten tarvitseville. Tarveharkinta periaatteenkin käyttö voisi lisätä näiden lapsiperheiden vanhempien syrjäytymistä entisestään ja jäämistä työelämän ulkopuolelle. Kuntalisän maksaminen kaikille lapsiperheille vaikuttaisi myös kuntalisän kustannuksiin ja ajatukseen säästöjen syntymisestä. Asia ei todellakaan ole yksinkertainen.

Kuntien kannalta tärkeää olisi kuntalisän maksuehtojen entistä paremmat perustelut. Kuntalisän käyttöönottoa, sen taustalla vaikuttavia tekijöitä sekä kunnan asettamia ehtoja tulisi perustella avoimesti kuntalaisille, jotta niin sanotuilta ”turhilta” oikeustapauksilta vältyttäisiin. Itsehallinnon etusijaa kuntalisän maksamisessa tulisi korostaa sekä kuntalisän maksuehtoja ja kuntalisän yleistä tarpeellisuutta perustella tarkemmin. Kuntalain 1 §:n mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto, ja koska valtuusto päättää kuntalisän käyttöönotosta, voidaan sillä olettaa olevan kuntalaisten hyväksyntä.

Kuntalisästä säädetään laissa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta pykälässä 20. Tällä hetkellä pykälä määrittelee kuntalisän hoitorahan ja hoitolisän korotukseksi, jonka toimeenpanosta kunta vastaa. Jos kuntalisä jatkaa suosiotaan, tulisi pykälää selkeyttää ja kotihoidontukilain 20 § voisi olla seuraavanlainen:

## 20 § Kunnallinen lisä

Kotihoidon tuen hoitorahan tai hoitolisän lisäksi kunta voi itsehallintonsa nojalla maksaa kunnallista lisää, jonka maksamisesta kunnalla on laaja määräysvalta. Kunnalla on oikeus asettaa lisälle määrärahat ja maksuehdot.

Kuntalisän lavealla sääntelyllä on tavoiteltu joustavuutta ja haluttu antaa kunnalle määräysvalta kuntalisän maksamisessa. Tämä on luonut epäselvän tilanteen, jossa kuntalaiset ovat tehneet valituksia tuomioistuimille ja kanteluita eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle. Ratkaisukäytäntö on ollut hyvin johdonmukaista, jonka perusteella kuntalisä voitaisiin määritellä laissa hieman tarkemmin.

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Kotihoidon tuen kuntalisän oikeudellinen asema on vahva. Jo lähes 100 kuntaa maksaa lisää ja kuntalisä on saanut oikeudellista vahvuutta myös oikeuskäytännön kautta. Kunta voi vapaasti päättää etuuksiin varattavista määrärahoista, etuuksien saamisedellytyksistä ja sisältöä koskevista myöntämisperusteista, mutta samalla kunnan harkintavaltaa rajoittavat hallinto-oikeudelliset periaatteet, kuten tarkoitussidonnaisuuden- ja yhdenvertaisuudenperiaate.<sup>282</sup> Lähtökohtaisesti kunnan ottaessa kuntalisän maksamisen hoitaakseen yhdenvertaisuus periaatteella on suurin painoarvo oikeudellisena reunaehtona<sup>283</sup>.

Suomessa jokaisella alle kouluikäisellä lapsella on ollut subjektiivinen päivähoito-oikeus ja päivähoiton merkitys osana varhaiskasvatusta on kasvanut. Kuntalisää maksettaessa kunta voi valita uusien päivähoitoon kohdistuvien investointien ja kuntalisän väliltä. Subjektiivinen päivähoito-oikeus on turvannut sen, että kunta ei voi määrärahoista päättäessään jättää huomiotta päivähoitolakia ja sen mukanaan tuomia velvoitteita, vaikka kunnat perustelevat kuntalisän maksamista sen taloudellisilla hyödyillä hyvin avoimesti. Hyvät päivähoitomahdollisuudet voivat lisätä vanhempien luottamusta varhaiskasvatuksen hyvään tasoon sekä vaikuttaa päätöksentekoon työelämään paluusta. Hoitovapaalla oloajan lyhentyessä myös vanhemman asema työmarkkinoilla paranisi.

Kuntalisä asettaa eri kunnissa asuvat kuntalaiset eriarvoiseen asemaan, mikä on hyväksyttävää, koska kuntien toiminnan tarvitsee lähtökohtaisesti kohdistua vain kunnan omiin asukkaisiin. Eri kuntien asukkaiden yhdenvertaisuus ei toteudu, kun toiset kunnat maksavat kuntalisää avokätisesti, toiset vain tietynlaiset ehdot täyttävälle, ja toiset eivät ollenkaan. Kuntalaisten eriarvoinen asema korostuu kuntalisää maksavassa kunnassa. Eriarvoisessa asemassa ovat niin erilaiset lapsiperheet muihin lapsiperheisiin nähden, kuin kunnan muut asukkaat lapsiperheisiin nähden. Kotihoidon tukijärjestelmä sekä kuntalisä edistävät vanhempien valinnanvapautta, mutta lisäävät perheiden eriarvoisuutta sekä samalla miesten ja naisten välistä epätasa-arvoisuutta, kun yleensä kotiin jäävä vanhempi on äiti.

---

<sup>282</sup> Tuori–Kotkas 2008, s. 253

<sup>283</sup> Sallinen 2007, s. 392.

Kunta voi ottaa kuntalisän maksamisen tehtäväkseen ensinnäkin siinä laajuudessaan kuin haluaa, koska valtio ei osallistu tehtävän rahoittamiseen, toisekseen kuntalisästä ei ole säädetty omassa laissa, sekä kolmanneksi kuntalisän maksaminen kuuluu kunnan yleiseen toimialaan. Näiden perusteiden pohjalta *kunnalla on kuntalisän maksamisen suhteen laajin mahdollinen harkintavalta*.<sup>284</sup> Kunnan itsehallintoa sekä kunnan ensisijaista velvollisuutta ja oikeutta määritellä tehtäväpiirinsä on korostettu tuomioistuimissa, vaikka sekä kunnallisella itsehallinnolla että kuntalaisten yhdenvertaisuudella on perustuslain suoja. Hallintotuomioistuimet eivät ole halunneet määritellä, mikä on sallittua, vaan ottaa kantaa, mikä on kiellettyä.<sup>285</sup> Tämä näkyy kuntalisään liittyvistä oikeustapauksista, joissa hallinto-oikeudet eivät ole ottaneet kantaa kuntalisän maksuehtojen oikeudelliseen hyväksyttävyyteen, vaan todenneet vain kunnalla olevan harkintavalta kuntalisän maksamisessa<sup>286</sup>. Tuomioistuimet ovat perustelleet kuntalisää koskevat tapaukset hyvin johdonmukaisesti ja oikeuskäytännön kautta kuntalisä on vahvistanut oikeudellista asemaansa lakisääteisen kotihoidon tuen rinnalla.

Perusoikeudet ovat kunnallishallinnossa välittömästi sovellettavaa oikeutta, eikä kunnallisen itsehallinnon tulisi rajoittaa perusoikeuksien soveltamista<sup>287</sup>. Käytännön hallinnossa ja oikeudellisia toimia ratkaistaessa kunnan on punnittava kuntalaisten yhdenvertaisuuden toteutumista palvelujen järjestämisessä ja toisaalta oikeuttaan käyttää itsehallintoonsa kuuluvaa harkintavaltaa. Kuntalisän maksaminen asettaa kuntalaiset eriarvoiseen asemaan, mutta koska päätöksenteossa yhdenvertaisuussäännös soviteetaan yhteen itsehallinnon periaatteen kanssa, on kunnalla vapaaehtoisia tehtäviä hoitaessaan laaja harkintavalta päättää, missä laajuudessa se toimintaa harjoittaa.<sup>288</sup> Hallintotuomioistuimet ovat viime kädessä linjanneet, että kuntalisän maksaminen kuuluu kunnan yleiseen toimialaan.

Kuntalaisten yhdenvertaisuuden rajoittamisesta puhuttaessa joudutaan ratkaisemaan, onko kotihoidon tuen kuntalisän maksamisessa kyse ylipäättään perusoikeussäännöksen soveltamisalaan kuuluvasta asi-

---

<sup>284</sup> Sallinen 2007, s. 96–98.

<sup>285</sup> Harjula–Prättälä 2012, s. 116.

<sup>286</sup> vrt. Hämeenlinnan HAO T 02/0249/4.

<sup>287</sup> Hannus ym. 2009, s. 48.

<sup>288</sup> HE 44/2003 vp. s. 6–7; ks. myös Harjula – Prättälä 2012, s. 119–121.



asta.<sup>289</sup> Kuntalisä ei ole universaali vaan kunnan täysin vapaaehtoinen lapsiperheille maksama lisä. Toisaalta perustuslailla turvattu yhdenvertaisuus ei velvoita kuntia ja muuta julkishallintoa vain pidättymään yhdenvertaisuuden loukkaamisesta, vaan säännös velvoittaa toiminnalta aktiivista yhdenvertaisuuden edistämistä.<sup>290</sup> Yhdenvertaisuuden on katsottu tulleen entistä selvemmin laillisuusharkinnan piiriin, joka tarkoittaa myös sitä, että jos johonkin toimenpiteeseen ryhtyminen merkitsee yhdenvertaisuuden loukkaamista, asia ei kuulu kunnan toimialaan, ellei siihen ole oikeusjärjestyksestä saatavaa nimenomaista oikeutusta<sup>291</sup>. Kun viranomaisen toiminta perustuu niukkojen ja rajallisten resurssien jakamiseen, ei aina ole mahdollista turvata yhdenvertaisuutta jokaiselle<sup>292</sup>. Kuntalisän maksaminen perustuu kunnan omaan päätösvaltaan, joten sillä voidaan katsoa olevan kuntalaisten hyväksyntä.

Itsemääräämisoikeuden ja yhdenvertaisuuden vahva oikeussuoja aiheuttavat ristiriidan, jonka tuloksena näen, että kunnan vahva itsehallinnollinen asema on vahvemmassa asemassa, kuin kuntalaisten yhdenvertaisuus. Kunnan itsemääräämisoikeuteen vapaaehtoisten tehtävien osalta ei ole haluttu puuttua. Perusoikeuksia ei nähdä loukatuksi, koska kyseessä on kunnan yleiseen toimialaan kuuluva vapaaehtoinen ja sääntelemätön tehtävä. Kuntalisän suuruudet ovat myös toistaiseksi olleet melko alhaisia, mikä voi osaltaan vaikuttaa tuen maksamisen hyväksyttävyyteen. Tämän perusteella kuntalisä ei ole perusoikeussäännöksen soveltamisalaan kuuluva etuus, jonka maksamisella kavennettaisiin muiden perusoikeuksien toteutumista. Oikeuskäytännön kautta voidaan kuntalisän maksamiselle asetetut ehdot todeta oikeudellisesti hyväksyttäviksi, ja koska yhdenvertaisuus sovitetaan kunnallisessa päätöksenteossa yhteen kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kanssa, voi kunta yleisen toimialan tehtäviä hoitaessaan asettaa kuntalaiset eriarvoiseen asemaan.<sup>293</sup> Perustuslaillinen itsehallinto menee siten perustuslainsuojan omaavan yhdenvertaisuuden edelle myös kuntalisän ehtoja asettaessa ja kuntalisää maksettaessa.

---

<sup>289</sup> Viljanen 2011, s. 141.

<sup>290</sup> Ojanen – Scheinin 2011, s. 238.

<sup>291</sup> Heuru 2002, s. 36.

<sup>292</sup> Mäenpää 2011, s. 61.

<sup>293</sup> Harjula–Prättälä 2012, s. 117–121.

Kuntalisät saattavat nousta entistä merkittävämpään asemaan, jos nykyisen hallituksen rakenne poliittiseen ohjelmaan kirjatut muutokset kotihoidon tuen jakaminen molempien vanhempien kesken sekä päivähoito-oikeuden supistaminen menevät läpi<sup>294</sup>. Varsinkin kotihoidon tuen jakaminen tulee melko varmasti tarkoittamaan hoitovapaiden lyhentymistä, joka voi lisätä painetta kuntien päivähoitoon. Kotihoidon tukeminen saattaa siirtyä kuntien lakisääteisistä tehtävistä vapaaehtoisuuden suuntaan, jos kunnat alkavat entistä enemmän maksaa joustavampaa ja vapaaehtoista kotihoidon tuen kuntalisää taloudellisen tilanteen mukaan. Tämä voi luoda entistä enemmän eriarvoisuutta lapsiperheiden välille, jos kuntalisä pyritään edelleen kohdistamaan niille vanhemmille, joiden työhön palaaminen olisi todennäköisempää ilman kuntalisän maksamista.

Toisaalta vaikea taloustilanne on ajanut kaupunkeja miettimään kuntalisästä luopumista, vaikka se kasvattaisi päivähoitokustannuksia. Esimerkiksi Tampere lopettaa kuntalisän maksamisen saavuttaakseen hallinnon alalle asetetut säästövaatimukset.<sup>295</sup> Myös Helsingin kaupunki pohtii kuntalisän leikkaamista rajusti selvitäkseen suurista säästötavoitteista. Kuntalisä maksoi Helsingille vuonna 2013 jopa 18 miljoonaa euroa, mutta kuntalisän leikkaamisesta tulevat hyödyt jäävät pieniksi, jos yksikin lapsi kymmenestä siirtyy kotihoidosta kokopäivähoitoon.<sup>296</sup> Kuntien ja valtion pitäisi löytää yhteinen tavoite pienten lasten vanhempien työn ja perheen yhteensovittamiseksi. Nyt valtio tekee valtakunnalliset linjaukset, joista kunnat pyrkivät omien kykyjensä mukaan poikkeamaan. Kun valtio tavoittelee korkeaa työllisyyttä ja työurien pidentämistä, kunnat etsivät keinoja selvitä valtion asettamista velvoitteista, esimerkiksi tässä tapauksessa päivähoiton kysynnän kasvusta kannustamalla vanhempia jäämään kotiin kuntalisää maksamalla.

Tulevaisuudessa näemme, mihin suuntaan lainsäädäntö ja käytäntö ovat kehittymässä. Tällä hetkellä näyttäisi siltä, että kuntalisää maksavien kuntien määrä kasvaa. Kuntalisän tuomat edut kunnalle riippuu kunnassa vallitsevista olosuhteista ja vanhempien valinnoista, mutta kuntalisän taloudellisen hyödyn tuottaminen kunnalle on melko epävarmaa. Sen maksaminen tuo kuitenkin joustavuutta kunnan

---

<sup>294</sup> <http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/budjetti/290813/kannanotto.pdf>. s. 9.

<sup>295</sup> <http://www.aamulehti.fi/Pirkanmaa/1194840127164/artikkeli/saastoa+tampere-lisa+loppuu.html>.

<sup>296</sup> Aalto–Laitinen, HS 4.10.2013, s. A18.

toimintaan ja kykyä toimia paikallisesti kunnassa vallitsevan tilanteen mukaan. Tämä kuvaa kunnallisen itsehallinnon perustehtävää, kuntien oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa julkisia tehtäviä omalla vastuullaan.