

31.12.2001

1053/4/99

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Esittelijä Tapio Rätty**

## **TUUSULAN KUNNAN VAHVISTAMAT PERUSTEET LASTEN HOTIHOIDON TUEN KUNTALISÄN MYÖNTÄMISESSÄ**

### **1 KANTELU**

Yhdistys teki 26.11.1998 tasa-arvovaltuutetulle selvityspyynnön Tuusulan kunnan vahvistamista perusteista lasten kotihoidon tuen kuntalisän myöntämisessä. Tasa-arvovaltuutettu antoi yhdistykselle lausuntonsa 6.5.1999 ja siirsi 7.5.1999 asian hallintomenettelylain 8 §:n nojalla eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan sen selvittämiseksi, ovatko Tuusulan kunnan määrittämät kotihoidon kuntalisän maksamisen edellytykset ristiriidassa hallitusmuodon 5 §:n kanssa (nykyisin perustuslakiin 6 §).

### **2 SELVITYS**

Tuusulan kunnan kunnanvaltuusto antoi asiassa 6.9.1999 lausunnon. Käytössäni on ollut lisäksi tasa-arvovaltuutetun 6.5.1999 antama lausunto sekä tasa-arvovaltuutetun sitä varten aikanaan hankkimat lausunnot. Ne olivat Tuusulan kunnan sosiaalitoimen 4.1.1999 antama lausunto, Suomen Kuntaliiton 21.4.1999 antama lausunto sekä sosiaali- ja terveysministeriön talous- ja suunniteluosaston 27.4.1999 antama lausunto.

Lisäksi Tuusulan kunnalta on hankittu 5.2.2001 asiakirjaselvitystä: mm. Helsingin hallinto-oikeuden 16.5. ja 9.11.2000 antamat Tuusulan kunnan kunnallista lasten kotihoidontukea koskevat päätökset. Myös Helsingin hallinto-oikeuden päätöksiä koskevat asiakirjat ovat olleet käytössäni.

### **3 RATKAISU**

**3.1**  
Kunnan oikeus päättää lasten kotihoidon tuen kuntalisästä sekä vanhempien valintaoikeus kotihoidontuen ja päivähoitopaikan välillä

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) 1 §:ssä säädetään oikeudesta (lasten päivähoidosta annetun lain [36/73] 1 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettulle) päivähoitopaikalle vaihtoehtoiseen lapsen hoidon järjestämiseksi suoritettavaan taloudelliseen tukeen. Tällaisena taloudellisenä tukena maksetaan hoitorahaa (4 §) ja hoitolisää (5 §). Lain 20 §:n mukaan hoitorahaa tai hoitolisää voidaan maksaa kunnan päätöksen mukaisella markkamäärällä korotettuna (kunnallinen lisä). Kunta voi tämän säännöksen perusteella päättää niistä perusteista, joilla

hoitorahaa tai hoitolisää voidaan maksaa korotettuna. Kyse on sosiaalihuoltolain 17 §:n 4 momentissa tarkoitetuista muista tarpeellisista palveluista, joita kunta voi järjestää sosiaalihuoltolaissa tarkoitettujen palvelujen lisäksi.

Kunnallisen kotihoidon tuen (kuntalisän) maksamisen tarkoituksena on mahdollistaa lasten hoito kotona tai kodin ulkopuolella siten, etteivät lasten vanhemmat tai muut huoltajat valitse lapselleen lasten päivähoidosta annetun lain 11 a §:n mukaista päivähoitopaikkaa. Kotihoidon tuen kuntalisän maksamisen tarkoituksena on siis osaltaan tukea lasten vanhempien mahdollisuuksia järjestää lastensa hoito haluamallaan tavalla.

Lasten päivähoidosta annetun lain 11 §:n (36/1973) 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 11 a §:n (630/1991) 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 (364/63) tarkoitettua äitiys-, isyys- ja vanhempainrahaa, ja että lapsi voi olla päivähoidossa siihen saakka, kunnes hän siirtyy peruskoululaissa (476/83, 1.1.1999 lukien perusopetuslaki) tarkoitettuna oppivelvollisena peruskouluun tai sitä vastaavaan kouluun. Päivähoitoa on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä lapsen vanhempien tai muiden huoltajien toivomassa muodossa. Lain 11 §:n 2 momentin mukaan lapsen vanhemmilla on valintaoikeus joko päivähoitopaikkaan tai lapsen muualla tapahtuvan hoidon järjestämiseksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) mukaiseen tukeen.

Lasten vanhemmilla on siis lain mukaan valintaoikeus haluamassaan muodossa järjestää lastensa hoito omassa kodissa tai kodin ulkopuolella. Lainsäädännössä ei oikeutta ole rajattu joihinkin laissa lueteltuihin tilanteisiin eikä annettu viranomaisille oikeutta supistaa tai kaventaa tätä vanhemmille kuuluvaa valintaoikeutta. Kunnalla on siis velvollisuus järjestää päivähoitoa, vanhempien niin halutessa, myös silloin, kun toinen lapsen vanhemmista on kotona esimerkiksi sairauden, työttömyyden tai toisen lapsen syntymän johdosta.

Päivähoitolaissa tai muussakaan lainsäädännössä ei ole säännöksiä, jotka oikeuttaisivat kunnan yksipuolisesti rajaamaan vanhempien oikeutta saada lapselleen päivähoitoa kunnan järjestämänä tai valvomana.

## 3.2

Tuusulan kunnan lasten kotihoidontuen kuntalisää koskevat päätökset

### 3.2.1

Valtuuston 10.11.1997 tekemä päätös

Tuusulan kunnan kunnanvaltuusto hyväksyi 10.11.1997 päätöksen alle 3-vuotiaiden kuntalisän käyttöön otosta. Päätös tuli voimaan 1.1.1998 lukien. Päätöksen mukaan kuntalisää maksettiin lakisääteisen kotihoidon tuen saajille perheen nuorimmasta lapsesta vanhempainrahakauden päätyttyä hoitovapaan ajaksi enintään siihen saakka kunnes lapsi täytti 3 vuotta. Edellytyksenä oli, että

1. hakija hoitaa lasta kotona;
2. äiti on ennen äitiysloman alkua ollut ansiotyössä tai opiskelemassa sekä
3. uuden hoitovapaajakson alkaminen, jos perheen vanhempainrahakausi tai hoitovapaajakso päättyi 31.12.1997 jälkeen.

Päätöksen mukaan kuntalisän sisaruslisää maksettiin lakisääteisen kotihoidon tuen saajille siten, että tuen piiriin kuuluivat perheet, joissa oli alle 3-vuotias nuorin lapsi ja lisäksi alle kouluikäisiä sisaria ja jotka saivat lakisääteisen kotihoidon tuen hoitorahaa. Kuntalisää ei kuitenkaan maksettu työttömyysturvaa saaville perheille eikä niille perheille, joille maksettiin äitiys- tai vanhempainrahaa. Kotihoidon tuen kuntalisän ja sisaruslisän myöntämisen edellytyksenä oli, että kaikkia perheen lapsia hoidettiin muualla kuin kunnan järjestämässä päivähoidossa lukuun ottamatta esiopetusta tai sellaista päivähoitoa, jonka järjestämisen perusteita olivat lapsen kasvatukselliset tai kuntoutukselliset syyt.

Valtuuston päätöksestä ilmenee, että kuntalisän myöntämistä koskevat rajoitukset perustuivat osaltaan tukeen varattujen määrärahojen riittämättömyyteen. Valtuuston päätöksen mukaan "Tuusulan sosiaalitoimen käyttötalouden raami ei vuonna 1998 mahdollista oleellisia lisäkustannuksia aiheuttavaa alle kolmivuotiaiden kotihoidontukijärjestelmää." Valtuuston päätöksen mukaan kuntalisäjärjestelmän arvioitiin toisaalta tuottavan säästöä yli 700 000 markkaa vuodessa mm. sen vuoksi, että kunnan järjestämän päivähoidon tarve vähenisi. Tuki oli tarkoitettu kohdentaa sellaisille perheille, jotka muutoin olisivat olleet päivähoitopalvelujen käyttäjiä. Kuntalisän maksamisella oli tarkoitus tukea vanhempien mahdollisuuksia hoitaa lapsiaan itse kotona ja vähentää kunnassa esiintyvää päivähoitopaikkojen tarvetta.

### 3.2.2

Valtuuston 6.9.1999 tekemä päätös

Kunnanvaltuusto päätti 6.9.1999 osin tasa-arvovaltuutetun 6.5.1999 antaman lausunnon ja Tuusulan kunnalle 16.7.1999 osoittamani lausuntopyynnön johdosta muuttaa kuntalisän edellytyksiä 1.10.1999 lukien.

Tämän uuden päätöksen mukaan edellytyksenä tuen myöntämiselle oli, että

1. lapsen vanhempi tai muu huoltaja hoitaa perheen lapset kotona ja on työlainsäädännön tarkoittamalla hoitovapaalla tai päätoimisesta opiskelusta hoitovapaalla;
2. kohdasta 1. riippumatta oikeus kuntalisään on kuitenkin, jos lapsia kotona hoitava vanhempi tai muu huoltaja on ennen perheen kuntalisän piiriin tulemistä edeltäneen 3 vuoden aikana ollut ansiotyössä vähintään 43 sellaista kalenteriviikkoa, joissa työaika on ollut vähintään 18 tuntia;
3. kuntalisää ei kuitenkaan makseta kuukautta lyhyemmältä ajalta ja sitä maksetaan enintään kahdessa jaksossa vanhempaa tai muuta huoltajaa kohden.

Valtuuston päätöksen mukaisesti sisaruslisän edellytykset jäivät ennalleen.

Valtuuston päätöksestä ja valtuuston tämän kanteluasian yhteydessä antamasta lausunnosta ilmenee, että muutoksen tarkoituksena oli huolehtia siitä, että lapsen isä ja äiti ovat tasaveroisessa asemassa (1. kohta). Selvityksestä ilmenee edelleen, että lyhytaikaisessa työsuhteessa olevat lasten vanhemmat ja muut huoltajat otettiin erikseen määritellyin perustein tukijärjestelmän piiriin (2. kohta). Kuntalaisen ulkopuolelle jäivät kuitenkin työttömyysturvaa saavat työttömien lasten vanhemmat sekä ne vanhemmat, jotka eivät olleet jääneet hoitovapaan turvin kotiin hoitamaan lastaan. Sisaruskorotuksen ulkopuolelle jäivät mm. työttömyysturvaa saavien lasten vanhemmat.

Helsingin hallinto-oikeus katsoi 16.5. ja 9.11.2000 antamissaan päätöksissä, etteivät Tuusulan kunnankunnanvaltuuston päättämät kotihoidon tuen kuntalaisen ehdot sen käsittelemissä valituksissa loukanneet kuntalaisten yhdenvertaisuutta. Minulle antamassaan lausunnossa Tuusulan kunnan kunnanvaltuusto viittasi Helsingin hallinto-oikeuden asiassa antamiin päätöksiin ja totesi, että "päättäessään kotihoidon tuen kuntalaisjärjestelmästä valtuusto on joutunut huomioimaan sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuuden. Lapsen kotihoidon tuen ja mahdollisesti sen lisäksi maksettavan kuntalaisen tarkoitus on luoda perheille taloudellinen mahdollisuus pienten lasten kotihoitoon, jolloin kotihoidon tuki korvaa kotiin jäävän vanhemman palkkatulon menetystä. Työttömän kohdalla työttömyysturva korvaa jo palkkatulon menetyksen suurelta osin, jolloin työttömyysturvaa saaville maksettava kotihoidon tuen kuntalaisä merkitsisi sosiaaliturvan päällekkäisyyttä. Tällaisen päällekkäisyyden välttämiseksi tehtyä rajausta kuntalaisen maksamisessa on pidettävä perustuslain 6 §:ssä tarkoitettuna hyväksyttävänä syynä."

### 3.3

#### Tasa-arvovaltuutetun 6.5.1999 antama lausunto

Tasa-arvovaltuutettu totesi Lapsen kotihoito Tuusulassa ry:n kirjoitukseen antamassaan lausunnossa, että tasa-arvolain 4 §:n mukaan viranomaisen tulee edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti erityisesti muuttamalla niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista. Lain 7 §:n syrjinnän yleiskiellon mukaan syrjintä välittömästi tai välillisesti sukupuolen perusteella on kielletty. Syrjinnällä sukupuolen perusteella tarkoitetaan laissa naisten ja miesten asettamista eri asemaan sukupuolen perusteella, raskaudesta tai synnytyksestä johtuvasta syystä tai vanhemmuuden, perheen huoltovelvollisuuden taikka muun sukupuoleen liittyvän syyn perusteella. Syrjintänä pidetään myös menettelyä, jonka vaikutuksesta naiset ja miehet joutuvat keskenään tosiasiallisesti eri asemaan.

Tasa-arvovaltuutettu viittasi lausunnossaan Tuusulan kunnan kotihoidon tuen kuntalaisjärjestelmän piiriin pääsyyille asetettuihin kolmeen ehtoon ja totesi, että kunta oli rajannut kuntalaisen saamisen edellytykset tiukemmiksi kuin mitä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 2 §:ssä on säädetty. Perusteena rajoituksille kunta oli ilmoittanut taloudelliset syyt. Tasa-arvovaltuutettu katsoi viitaten lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 15 §:n 1 momenttiin, että kotihoidon kuntalaisen edellytykseksi oli asetettu se, että lapsen äiti oli ennen äitiysloman alkua ollut ansiotyössä tai opiskelemassa. Lapsen isä ja äiti oli täten asetettu eri asemaan kotihoidon kuntalaisen saamisen kannalta.

Tasa-arvovaltuutettu totesi, että isän ollessa kotihoidon tuen saajana kuntalaisen saaminen riippui toisen henkilön, lapsen äidin, oloista, kun taas äidin ollessa kotihoidon tuen saajana kuntalaisen saa-

minen riippui hänen omista oloistaan. Mikäli isä oli yksinhuoltaja, vaikutti perheestä erillään asuvan äidin aiemmat olot siihen, oliko isä kotihoidon tuen saajana oikeutettu kuntalisään. Säännös asetti myös äidit eri asemaan keskenään. Kuntalisän saamisen edellytykset oli rajattu siten, että lasta jo aiemmin kotona hoitaneet äidit jätettiin lisän ulkopuolelle.

Tasa-arvovaltuutettu katsoi, että Tuusulan kunnan kotihoidon kuntalisän edellytykset olivat ristiriidassa tasa-arvolain 7 §:n syrjinnän yleiskiellon kanssa.

### 3.4

#### Valtuuston päätösten arviointia

Arvioin jatkossa valtuuston päätösten seuraavia kohtia yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta:

Valtuuston tekemän päätöksen mukaan lapsen isän kotihoidontuen kuntalisän saaminen riippui lapsen äidin oloista (valtuuston päätös 10.11.1997). Kuntalisää ei myönnetty niille vanhemmille, jotka muutoin kuin hoitovapaajärjestelmien avulla olivat jääneet hoitamaan lastaan kotona (valtuuston päätökset 10.11.1997 ja 6.9.1999). Kuntalisän sisaruskorvausta ei maksettu työttömyysturvaa saaville perheille (valtuuston päätökset 10.11.1997 ja 6.9.1999).

#### 3.4.1

##### Yhdenvertaisuusperiaatteesta yleensä

Perustuslain 6 §:n (aikaisemmin hallitusmuodon 5 §) mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös sisältää mielivallan kiellon ja vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslakivaliokunta on mm. lausunnossaan (PeVL 39/1996 vp.) katsonut, että työttömyys voi olla sellainen muu henkilöön liittyvä syy, joka saattaa olla perustuslaissa kiellettyä syrjintää, mikäli työttömät asetetaan muita epäedullisempaan asemaan. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 38/1996 vp.), että "yksityishenkilön velkajärjestelystä annettuun lakiin tehtävä muutos ei saa johtaa työttömien tai opiskelijoiden tosiasialliseen syrjintään".

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan kiellettyä on henkilön asettaminen muihin nähden eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta. Syrjinnällä tarkoitetaan ei-hyväksyttävää erottelua ihmisten kesken näiden välillä esiintyvien erojen vuoksi. Säännös kieltää myös ns. välillisen syrjinnän. Tällaista on suosinta tai jonkin yksilön tai ryhmän asettaminen etuoikeutettuun asemaan, jos se asiallisesti merkitsee toisiin kohdistuvaa syrjintää. Syrjintäkieltosäännös ei kuitenkaan kiellä kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, ei edes silloin, kun erottelu perustuu säännöksissä nimenomaan mainittuun perusteeseen. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat (HE 308/1993 vp. s. 44).

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että syrjintäkiellossa mainittujen kiellettyjen erotteluperusteiden voidaan sanoa olevan "epäilyttäviä" siinä suhteessa, että ihmisen erilaisen kohtelun oikeuttaminen

niillä synnyttää oletaman syrjinnästä (Näin Martin Scheinin teoksessa Hallberg ym.: Perusoikeudet, 1999, s. 244). Tämän oletaman kumoamiseksi on voitava esittää tavallistakin vahvemmat perusteet, jotta erottelu voidaan katsoa hyväksyttäväksi. Erottelun hyväksyttävyys ja ei-hyväksyttävyys riippuu mm. erottelun perusteesta sekä vaikutuksista. Tekijät, joiden nojalla erottelu voidaan katsoa ei-syrjinnäksi, voidaan siis pelkistää erottelun tarkoitusperään ja asteeseen.

Perustuslain 22 §:ssä on säädetty julkiselle vallalle (valtio ja kunnat) perusoikeuksien turvaamisvelvoite. Tämä merkitsee osaltaan sitä, että julkisen vallan tulee omilla toimenpiteillään aktiivisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista esimerkiksi palveluja ja tukitoimia järjestettäessä.

### 3.4.2

Tuusulan kotihoidontuen kuntalisä sukupuolten yhdenvertaisuuden valossa

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystyöt ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) mukaan määräytyvä lapsen vanhemmille maksettava rahamääräinen etuus on perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoittama sosiaalipalvelu. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 11/1995 vp.) katsonut, että vaikka kotihoidontuki on rahamääräinen etuus, on sitä pidettävä päivähoitopalvelulle vaihtoehtoisena etuutena.

Lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat siis valintansa mukaan saada lapsensa hoidon järjestämiseksi kotihoidontukea tai kunnan järjestämän päivähoitopaikan. Perustuslain 19 §:n 3 momentti asettaa julkiselle vallalle myös velvollisuuden tukea perheen mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Ja kuten edellä on todettu, perustuslain 22 §:ssä on säädetty julkiselle vallalle perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista koskeva turvaamisvelvollisuus. Tämä merkitsee mm. sitä, että kunnan on, sen järjestäessä sosiaalipalveluja tai tukitoimia, kiinnitettävä erityistä huomiota perustuslailla suojattujen oikeuksien toteutumiseen ja myös siihen, ettei palvelun tai tuen saaja ja hakijoita kohdella ilman hyväksyttävää syytä toisistaan poikkeavasti.

Tuusulan kunnan kunnanvaltuuston 10.11.1997 tekemän kuntalisää koskevan päätöksen mukaan kuntalisän maksamisen edellytyksenä oli, että kuntalisän hakija hoitaa lasta kotona ja että lapsen äiti on ennen äitiysloman alkua ollut ansiotyössä tai opiskelemassa. Käsitykseni mukaan mainittu kuntalisää koskeva valtuuston päätös asetti tuen hakijat heidän sukupuolensa perusteella eri asemaan. Kuten tasa-arvovaltuutettukin on 6.5.1999 antamassaan lausunnossaan todennut, kuntalisän saaminen isän ollessa kotihoidontuen saajana riippui lapsen äidin oloista. Mikäli sen sijaan äiti oli kotihoidontuen saajana, kuntalisän saaminen riippui hänen omista oloistaan. Käsitykseni on sama kuin tasa-arvovaltuutetun lausunnossaan esittämä: mainittu kuntalisää koskeva ehto oli tasa-arvolain vastainen ja loukkasi myös perustuslain 6 §:n (tapahtumahetkellä hallitusmuodon 5 §:n) yhdenvertaisuusperiaatetta.

Tuusulan kunnanvaltuusto onkin muuttanut 6.9.1999 kuntalisän määräytymis- ja myöntämisehtoja 1.10.1999 lukien siten, että tuen myöntämisen ehdot ovat tältä osin korjaantuneet. Kunnanvaltuusto

on siis korjannut kuntalisän myöntämisen ehtoja tavalla, joka on poistanut niissä tältä osin olleen lainvastaisuuden.

### 3.4.3

Kuntalisän ja sen sisaruslisän ulkopuolelle rajatut vanhemmat

#### *Perusteena ansiotulojen menetyksen korjaaminen*

Olen lausuntopyynnössäni Tuusulan kunnan kunnanvaltuustolle pitänyt ongelmallisena myös sitä, että kunnan lakisääteisen kotihoidontuen saajille maksamaa sisaruslisää ei maksettu työttömyysturvaa saaville perheille. Lausuntopyynnössäni olen viitannut perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 39/1996 vp.) ja todennut, että mainitussa kuntalisän sisaruslisää koskevassa päätöksen ehdoissa saattoi olla kysymys perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettua kielletystä erotteluperusteesta. Kuntalisän ulkopuolelle oli työttömyysturvaa saavien vanhempien lisäksi rajattu ne vanhemmat, jotka olivat jääneet kotiin hoitamaan lastaan muutoin kuin hoitovapaajärjestelmien avulla.

Tuusulan kunnan kunnanvaltuusto on 6.9.1999 antamassaan lausunnossa todennut, että päättäessään kotihoidontuen kuntalisäjärjestelmästä se on huomionnut sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuuden. Valtuuston lausunnon mukaan kuntalisän tarkoituksena on luoda perheille taloudellinen mahdollisuus pienten lasten kotihoitoon, jolloin kotihoidontuki korvaa kotiin jäävän vanhemman palkkatulon menetystä. Työttömän kohdalla työttömyysturva korvaa sen mukaan palkkatulon menetyksen suurelta osin. Tässä tilanteessa kotihoidontuen kuntalisä merkitsisi sosiaaliturvan päällekkäisyyttä. Tällaisen päällekkäisyyden välttämiseksi tehtyä rajausta kuntalisän maksamisessa on lausunnon mukaan pidettävä perustuslain 6 §:ssä tarkoitettuna hyväksyttävänä syynä erilaiselle kohtelulla.

Kotihoidontuen ja kotihoidontuen kuntalisän maksamisen keskeisenä tarkoituksena on mahdollistaa lapsen hoitaminen kotona ja toisaalta vähentää kunnan järjestämien päivähoitopalvelujen kysyntää. Tuusulan kunnassa kotihoidontuen kuntalisää ja sen sisaruslisää maksettiin saamani selvityksen mukaan niille perheille, jotka eivät saaneet työttömyyspäivärahaa tai muuta työttömyyden perusteella maksettavaa tukea. Tuen maksamisen tarkoituksena oli siis kunnanvaltuuston lausunnossa kerrotulla tavalla korvata perheiden ansiotulojen menetystä ja ansiotuloja korvaavia työttömyysturva-etuuksia työn tai opiskelun keskeytyessä lapsen kotona hoitamisen johdosta.

#### *Työttömyysturvan ja kotihoidontuen suhteesta*

Työttömien lasten vanhemmat saavat pääasiallisesti perustoimeentuloturvasa työttömyysturvajärjestelmien kautta. Työttömyysturvalain 27 a §:ssä (663/1993) säädetään, että jos henkilö saa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaista lasten kotihoidontukea, hänen täysimääräisen peruspäivärahansa määrää tai hänelle maksettavaa ansioon suhteutettua päivärahaa vähennetään etuuden määrällä. Puolison saamaa kotihoidon tukea ei vähennetä, jos puoliso itse hoitaa lasta eikä hänellä tämän johdosta ole oikeutta työttömyyspäivärahaan tai työmarkkinatukeen. Mikäli molemmat puoliset ovat työttöminä saaden työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea, vähennys tehdään sen puolison etuuden määrästä, jolle kotihoidon tuki on myönnetty (1131/1996). Työttömyyspäivärahaan on oikeus työvoimatoimistoon ilmoittautuneella, kokoaikatyötä hakevalla,

työkykyisellä henkilöllä, joka on työmarkkinoiden käytettävissä ja jolle ei ole voitu osoittaa työtä tai jota ei ole voitu osoittaa koulutukseen (työttömyysturvalain 4 §).

Työmarkkinatuesta annetun lain 24 §:n mukaan taloudellisen tuen tarvetta harkittaessa otetaan huomioon henkilön omat tulot kokonaan ja hänen puolisonsa tulot säännöksen ilmoittaman markkamäärän ylittävältä osalta kuukaudessa. Tulona ei kuitenkaan oteta huomioon lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaista kotihoidontukea.

Tapahtumahetkellä (1999) työttömyysturvalain (602/1984) ja työmarkkinatuesta annetun lain (1542/1993) tarkoittaman päivärahan ja työmarkkinatuen päivältä maksettava määrä oli suuruudeltaan 121 markkaa. Lapsikorotus työttömyysturvalain perusteella oli yhdestä lapsesta 24 markkaa, kahdesta lapsesta 35 markkaa ja kolmesta lapsesta 45 markkaa päivässä. Työmarkkinatuesta annetun lain mukaiset vastaavat lapsikorotukset olivat 9,60 markkaa, 14 markkaa ja 18 markkaa päivässä. Lasten kotihoidon tuen suuruus oli puolestaan 1 500 markkaa kuukaudessa ja täyden lisäosan määrä 1 000 markkaa kuukaudessa. Kuntalisää Tuusulan kunnassa maksettiin 1 000 markkaa kuukaudessa sekä sisaruslisää lakisääteisen kotihoidontuen saajille 300 markkaa kuukaudessa.

Työttömyysturvalaista sekä työmarkkinatuesta annetusta laista ilmenee eri sosiaaliturvaetuuksien ensisijaisuusjärjestys ja toisaalta niiden suhde kotihoidontukeen ja sen kuntalisään. Työttömyysturvalaissa sekä työmarkkinatuesta annetussa laissa on säännökset myös lasta kotona hoitavan työttömän henkilön työttömyyden aikaisesta toimeentuloturvan järjestämisestä. Kotihoidontuen kuntalisän työttömyysturvaa lisäävä vaikutus on siis edellä kuvatulla tavalla estetty osin suoraan lain nojalla. Sekä työttömyysturvajärjestelmät että muut sosiaaliturvajärjestelmät sisältävät periaatteen, joka yleensä estää päällekkäisten etuuksien maksamisen.

Lainsäädännön tavoitteena siis on, että henkilö ei voi saada samanaikaisesti useita päällekkäisiä etuuksia. Lainsäädäntö jättää kuitenkin henkilölle itselleen mahdollisuuden valita, hoitaako hän lasta kotona lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain tarkoittamalla kotihoidontuella vai hakeutuuko hän työttömyysturvajärjestelmien ja työllistämistoimenpiteiden piiriin ilmoittautumalla työttömäksi työnhakijaksi.

### *Kannanotto*

Kuntalisässä on lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 20 §:n mukaan kyse kunnan omiin päätöksiin perustuvasta vapaaharkintaisesta taloudellisesta tuesta, joka maksetaan kunnan päätöksen perusteella lapsiperheille. Kunnalla on oikeus päättää niistä perusteita ja ehdoista, joilla tukea myönnetään. Koska kysymys on kunnan vapaaehtoisesti tarjoamasta etuudesta, kunta voi käsitykseni mukaan rajata etukäteen tukeen oikeutettujen ryhmää. Esimerkiksi tukeen oikeutettujen rajaaminen vain kunnassa tosiasiallisesti asuviin perheisiin on katsottu sisältyvän kunnan itsehallintoon kuuluvaan kunnan harkintavaltaan eikä tällainen tuen edellytysten rajaaminen loukkaa myöskään yhdenvertaisuusperiaatetta (KHO 14.3.1991 T 885). Etenkin silloin, kun kunnan taloudellinen tilanne ei mahdollista etuuden myöntämistä kaikille tiettyyn ryhmään kuuluville eikä etuutta voida esimerkiksi juuri taloudellisista syistä johtuen myöntää kaikille ryhmän jäsenille, kunta voi nähdäkseni käyttää harkintavaltaansa sen suhteen, voidaanko etuus joillakin



rajauksilla myöntää kuitenkin osalle ryhmän jäsenistä. Tällöinkin on kuitenkin huolehdittava siitä, etteivät perusteet ole perustuslain 6 §:n 2 momentissa sanotuilla perusteilla syrjiviä.

Tuusulan kunnanvaltuusto rajasi työttömyysturvaa saavat perheet kuntalisän ja kuntalisän sisaruskorotuksen ulkopuolelle. Perusteena oli korvata lapsen kotona hoitamisen aiheuttamaa ansionmenetystä. Tämä merkitsi samalla sitä, että näin vältettiin päällekkäisten sosiaaliturvaetuuksien maksaminen. Käsitykseni mukaan työssä käyvien henkilöiden perheiden ja työttömien henkilöiden perheiden kohtelu ei lasten hoitamiseen tarkoitettujen tukien ja työttömyysturvan yhteensovittamisessa ole sillä tavoin samanlaisessa asemassa, että se edellyttäisi poikkeuksetta samanlaista kohtelua sosiaaliturvaetuuksien maksamisessa. Päällekkäisten etuuksien saamisen estäminen ja tällaisten periaatteiden sisällyttäminen kunnan vapaaehtoisesti järjestämään kuntalisäjärjestelmään perustuu nähdäkseni sellaiselle yhteiskunnalliselle intressille sekä työttömyysturvalainsäädännössä kuntalisän osalta omaksutuille perusteille, joka mielestäni voi olla perustuslain 6 §:n tarkoittama hyväksyttävä peruste perheiden erilaiseen kohteluun.

Kuntalisän ulkopuolelle rajattiin työttömien työttömyysturvaa saavien perheitten lisäksi ne vanhemmat, jotka eivät olleet hoitovapaajärjestelmien piirissä ja joille ei lapsen kotona hoitamisen johdosta syntynyt ansionmenetyksiä. Kuten edellä on todettu, kuntalisä oli kohdennettu niille ryhmille, joille kotiin jääminen merkitsi tosiasiallisesti ansiotulojen ja niitä korvaavien työttömyysturvaetuuksien menetystä. Kuntalisällä korvattiin tätä menetystä ja samalla parannettiin tämän ryhmän mahdollisuuksia vastata itse lapsensa hoidosta. Tällaisella erotteluperusteella ei nähdäkseni asetettu hoitovapaalla olevia kuntalisän saajia muita ryhmiä edullisempaan asemaan sillä tavoin, että voitaisiin katsoa kuntalisää koskevan päätöksen merkitsevän toisiin ryhmiin kohdistuvaa syrjintää.

#### 4

#### TOIMENPITEET

Tuusulan kunnanvaltuuston 10.11.1997 tekemä päätös oli edellä kohdassa 3.4.2 sanotuilla perusteilla lainvastainen. Valtuusto on kuitenkin päätöksellään 6.9.1999 muuttanut kuntalisän myöntämisen ehtoja tavalla, joka on poistanut niissä olleen lainvastaisuuden. Tästä syystä tyydyn kiinnittämään kunnanvaltuuston huomiota kunnan velvollisuuteen edistää yhdenvertaisuuden toteutumista palveluja järjestäessään. Kiinnitän samalla huomiota niihin näkökohtiin, joita olen esittänyt edellä kohdassa 3.4.3. Samalla korostan, että kunnalla on velvollisuus järjestää päivähoitoa, vanhempien niin halutessa, myös silloin, kun toinen lapsen vanhemmista on kotona esimerkiksi sairauden, työttömyyden tai toisen lapsen syntymän johdosta. En katso Tuusulan kunnan kunnanvaltuuston menetelleen tavalla, joka edellyttäisi puoleltani enempiä toimenpiteitä.