



Neuvotteleva virkamies
Eva Aalto

Perustuslakivaliokunnan kuuleminen 22.5.2026

Hallituksen esitys eduskunnalle työkyvyttömyyseläkkeen ja työansioden yhteensovittamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 64/2026 vp)

Työkyvyttömyyseläkkeen ja työansioden yhteensovittamiseksi ehdotettu malli

Esityksen tarkoituksena on uudistaa työkyvyttömyyseläkkeen ja työansioden yhteensovittamista koskeva lainsäädäntö. Tavoite kehittää työkyvyttömyyseläkkeen ja työansioden yhteensovittamista perustuu hallitusohjelman kirjauksiin.

Ehdotettu sääntely koskisi samoja eläkkeitä, joihin nykyisin sovelletaan säännöksiä eläkkeen lepäämään jättämisestä. Näin ollen se koskisi työeläkelakien mukaista työkyvyttömyyseläkettä (niin täyttä kuin osatyökyvyttömyyseläkettä) ja työuraeläkettä, kansaneläkelain mukaista työkyvyttömyyseläkettä (kansaneläkelain 12 §:n 4 momentin erityissäännöksen nojalla myönnettyä työkyvyttömyyseläkettä lukuun ottamatta) sekä työkyvyttömälle myönnettyä takuueläkettä. Ehdotetun mallin mukainen yhteensovitus ei siten koskisi kansaneläkelain 12 §:n 4 momentin nojalla pysyvästi sokealle, liikuntakyvyttömälle tai toisen avun varassa olevalle henkilölle myönnettyä työkyvyttömyyseläkettä, johon ei sovelleta myöskään nykyisiä eläkkeen lepäämistä koskevia säännöksiä. Muutokset eivät näin ollen vaikuttaisi kyseisellä erityisperusteella työkyvyttömyyseläkettä saaviin vammaisiin henkilöihin.

Tavoitteena on helpottaa tarkoitettujen eläkkeiden aikana työskentelyä ja parantaa sen kannustimia, jotta eläkkeensaaja voisi joustavasti hyödyntää jäljellä olevaa työkykyään. Lisäksi pyritään turvaamaan eläkkeensaajien yhdenvertainen kohtelu eläkkeen ja työansioden yhteensovittamisessa sekä mahdollistamaan yhteensovittamisen tehokas toimeenpanto työeläkelaitoksissa ja Kansaneläkelaitoksessa. Ehdotettu sääntely korvaisi nykyiset eläkkeen lepäämään jättämistä koskevat määräaikaiset säännökset, joiden voimassaoloa on toistuvasti jatkettu määräajaksi kerrallaan.

Ehdotetussa mallissa työkyvyttömyyseläkkeen saajan työansioihin sovellettaisiin kalenterikuukausikohtaista suojaosaa. Jos kuukauden työansiot eivät ylittäisi suojaosan määrää, ne eivät vaikuttaisi eläkkeen maksamiseen tai eläkeoikeuteen. Tämä lähtökohta vastaa nykyisen sääntelyn periaatteita. Uutta olisi se, että lisäksi säädettäisiin kalenterivuosiokohtaisesta määrästä (ns. joustosta), jonka verran eläkkeensaajalle voisi vuosittain yhteensä kertyä kuukausittaisten suojaosien ylityksiä. Jos kalenterivuoden ajalta yhteen laskettavat kuukausittaisen suojaosan ylitykset eivät ylittäisi jouston määrää, eläkkeeseen ei työansioden perusteella tehtäisi vähennyksiä. Suojaosan ylitykset vähentäisivät maksettavan eläkkeen määrää vasta sen jälkeen, kun joustoa ei enää olisi jäljellä, ja tällöinkin ne vähentäisivät maksettavan eläkkeen määrää ainoastaan ylityksen osuudella. Vähennys tehtäisiin suojaosan ylitystä seuraavan toisen kalenterikuukauden eläkkeestä. Jos vähennystä ei poikkeuksellisesti olisi mahdollista tehdä tänä ajankohtana – esimerkiksi siksi, että eläke olisi pienentynyt tai lakannut – vähennettävä määrä perittäisiin takaisin. Jos määrä kuitenkin olisi alle 150 euroa, sitä ei perittäisi takaisin.

Ehdotettu malli lisäisi työkyvyttömyyseläkkeen rinnalla työskentelyn joustavuutta erityisesti sen kautta, että suojaosan ajoittaisen ylittämisen seuraukset olisivat eläkkeensaajan kannalta kohtuullisia. Säädetyt vuosikohtaisen jouston vuoksi satunnaiset, melko vähäiset suojaosan ylitykset eivät yleensä vaikuttaisi eläkkeeseen. Myös siinä tapauksessa, että kalenterivuoden jousto olisi käytetty, kuukausittaisen suojaosan ylitys vähentäisi ylitystä seuraavan toisen kalenterikuukauden maksettavan eläkkeen määrää vain suojaosan ylityksen osuudella.

Tarkoituksena ei kuitenkaan olisi, että työkyvyttömyyseläkkeen saajan työansiot jatkuvasti ylittäisivät suojaosan. Tämä ei olisi johdonmukaista suhteessa siihen, että työkyvyttömyyseläkkeen saajan



Neuvotteleva virkamies
Eva Aalto

edellytetään olevan työkyvytön eli työkyvyttömyyseläkettä maksetaan lainsäädännössä tarkemmin määritellyn sosiaalisen riskin toteutumisen perusteella. Esityksen mukaan työeläkelakien mukainen täysi työkyvyttömyyseläke muutettaisiin osatyökyvyttömyyseläkkeeksi, jos eläkkeensaajan työansiot ylittäisivät suojaosan yhtäjaksoisesti 12 kalenterikuukauden ajalta. Jos suojaosan yhtäjaksoiset ylitykset edelleen välittömästi jatkuisivat, osatyökyvyttömyyseläke lakkautettaisiin 12 kalenterikuukauden jälkeen. Kansaneläkelain mukainen työkyvyttömyyseläke ja takuueläkelain tarkoittamalle maahanmuuttajalle työkyvyttömyyden perusteella myönnetty takuueläke lakkautettaisiin suojaosan ylityttyä 12 peräkkäisen kalenterikuukauden ajan. Eläkeoikeus muuttuisi tai lakkaisi säädetyn ajanjakson päättymisestä lukien.

Eläkkeensaajalle annettaisiin yhteensovituksesta valituskelpoinen päätös ajanjaksolta, jolta eläkettä on yhteensovituksen vuoksi vähennetty. Päätös annettaisiin pääsääntöisesti kerran vuodessa, mutta vuosipäätöstä vastaava päätös voitaisiin antaa myös 12 kuukautta lyhyemmältä ajanjaksolta, jos henkilön oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen päättyisi kesken vuoden. Jos päätös yhteensovituksesta olisi tarpeen aiemmin tehdyn yhteensovituksen korjaamiseksi tai eläkkeen takaisinperinnän perustaksi, se annettaisiin viivytystä (eli jäämättä odottamaan vuosipäätöksen antamisen ajankohtaa). Jos suojaosan ylitykset, jotka olisivat jatkuneet säädetyn ajan yhtäjaksoisesti, johtaisivat eläkeoikeuden muuttamiseen (eli täyden työkyvyttömyyseläkkeen muuttamiseen osatyökyvyttömyyseläkkeeksi, mikä on mahdollista työlakien mukaisen täyden työkyvyttömyyseläkkeen kohdalla, taikka eläkkeen lakkauttamiseen), eläkkeen muuttamiseen johtaneista suojaosan ylityksistä ja niiden perusteista olisi annettava päätös siltä osin kuin sitä ei ole jo aiemmin annettu. Lisäksi säädettäisiin, että eläkkeensaajalla on oikeus saada tieto työkyvyttömyyseläkkeen ja työansioden yhteensovituksen perusteista kunkin kalenterikuukauden osalta. Tämä oikeus voisi käytännössä toteutua esimerkiksi eläkelaitoksen sähköisissä palveluissa.

Nykyiseen sääntelyyn perustuva eläkkeiden lepääminen päättyisi viimeistään vuoden 2027 päättyessä, jolloin kyseisten eläkkeiden saajat siirtyisivät ehdotettujen uusien säännösten soveltamisen piiriin. Työkyvyttömyyseläkkeiden ja työansioden yhteensovituksen muuttuessa myös eräisiin etuuslakeihin tehtäisiin tarpeellisia muutoksia ja täsmennyksiä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2028. Näin työeläkelaitoksille ja Kansaneläkelaitokselle jäisi riittävästi aikaa varautua muutosten toimeenpanoon sekä tiedottaa muutoksista niitä eläkkeensaajia, joita muutokset voivat koskea, jotta he puolestaan voivat varautua muutoksiin hyvissä ajoin etukäteen.

Esityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnista

Esityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnin kannalta merkityksellisiä perusoikeuksia ovat erityisesti perustuslain 19 §:n 2 momentin mukainen oikeus perustoimeentulon turvaan, perustuslain 15 §:ssä turvattu omaisuuden suoja, perustuslain 6 §:n mukainen yhdenvertaisuus sekä perustuslain 21 §:n mukainen oikeusturva. Viimeksi mainittua on perusteltu arvioida erityisesti sen osalta, mitä perusoikeussääntelyn on katsottava edellyttävän liittyen oikeuteen saada perusteltu päätös ja hakea muutosta. Hallitus on erityisesti siitä syystä, että esityksessä ehdotettu päätösten antamista koskeva menettely on luonteeltaan uudenlaista, pitänyt suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi esityksestä lausunnon.

Suomea sitovista kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista arvioinnissa on huomioitava erityisesti YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista. Ehdotettuihin muutoksiin liittyviä kysymyksiä on hallituksen esityksessä lisäksi arvioitu hallinto-oikeudellisen ja valtiosääntöoikeudellisen luottamuksensuojaperiaatteen näkökulmasta.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisen perustoimeentulon turvan osalta voidaan todeta, että ehdotetut muutokset eivät koske työkyvyttömyyden perusteella myönnettävien eläkkeiden laissa säädettyjä myöntämisperusteita. Ehdotettu yhteensovittaminen koskisi samoja eläkkeitä, joihin työansiot jo tällä hetkellä vaikuttavat eläkkeiden lepäämistä koskevan lainsäädännön mukaisesti. Nykyisen sääntelyn tapaan myös ehdotettu uusi malli perustuisi laissa säädettäviin tulorajoihin. Työansioita koskevien tulorajojen ylittämisen seuraukset olisivat ehdotetussa mallissa lähtökohtaisesti eläkkeensaajan näkökulmasta nykyistä lievemmat: eläkkeen maksamista ei enää jatkossa tulorajan ylitysten perusteella keskeytettäisi kokonaan,



Neuvotteleva virkamies
Eva Aalto

vaan eläkkeensaajan eläkkeestä vähennettäisiin vain syntyneen ylityksen osuus. Ehdotetut muutokset olisivat näin ollen omiaan lieventämään työansioden vaikutusta työkyvyttömyyden perusteella myönnetyn eläkkeen maksamiseen. Eläkkeen vähentäminen koskisi ehdotetussa mallissa tilanteita, joissa eläkkeensaajalla olisi edellytykset ainakin osittain turvata toimeentulonsa työskentelemällä. Malliin kuuluvan eläkkeen mahdollisen vähentämisen ei tämän vuoksi ole katsottava tosiasiasa vaarantavan eläkkeensaajan oikeutta olosuhteisiinsa nähden riittävään perustoimeentulon turvaan, etenkin kun eläkkeen määrästä mallin mukaan vähennettäisiin vain määritellyn tulorajan ylityksen osuus.

Mikäli henkilön työkyky palautuu siinä määrin, että työkyvyttömyyteen perustuvan eläkkeen maksamiselle ei enää ole laissa säädettyjä perusteita, henkilön kohdalla ei enää ole kyse perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetun sosiaalisen riskin toteutumisesta työkyvyttömyyden vuoksi. Tämän vuoksi on pidettävä johdonmukaisena, että näissä tilanteissa henkilön työkyvyttömyyden perusteella saama eläke voidaan lakkauttaa. Tämä vastaa myös nykyisen lainsäädännön lähtökohtia. Tilanteista, joissa eläkeoikeus muutetaan tai lakkaa suojaosan toistuvien ylitysten vuoksi, säädettäisiin tarkasti.

Uusia säännöksiä sovellettaisiin työansioihin, jotka on maksettu tai vakuutettu muutosten voimaantultua. Muutosten vaikutus voisi siten kohdistua myös ennen lainmuutoksen voimaantuloa ansaittuihin työansioihin, mikä kuitenkin käytännössä koskisi lähinnä sellaisia työansioita, jotka eläkkeensaaja olisi ansainnut juuri ennen muutosten voimaantuloa. Käytännössä uuden sääntelyn voimaantulo olisi tällöin jo ollut tiedossa, ja ehdotetut uudet säännökset lieventäisivät lähtökohtaisesti työansioden vaikutusta eläkkeeseen. Tämän vuoksi on katsottava, että myöskään siirtymävaiheen osalta työeläkkeitä koskevasta omaisuudensuojasta ei johdu esteitä toteuttaa ehdotettuja muutoksia tavallisella lailla, kuten työeläkejärjestelmän muutokset tavallisimmin toteutetaan.

Ehdotetuissa säännöksissä säädettäisiin täsmällisesti eläkkeen ja työansioden yhteensovituksesta eikä säännösten soveltamiseen liittyisi harkintaa. Yhteensovitus muodostuisi tämän vuoksi luonteeltaan tekniseksi, ensisijaisesti laskennalliseksi lain toimeenpanoksi. Kalenterikuukaudelta tehtävässä yhteensovituksessa tulisi siten todettavaksi ainoastaan se, millä euromäärällä eläkkeensaajan kuukauden työansiot mahdollisesti ylittävät suojaosan ja kalenterivuotta koskevan jouston. Jos molemmat mainituista rajoista ylittyisivät, ylitysten suuruuden mukaan laskettaisiin vähennys, joka kohdennettaisiin ylityskuukautta seuraavalle toiselle kalenterikuukaudelle. Yhteensovitus koskisi näin ollen ainoastaan eläkkeen maksamista eikä siinä puututtaisi henkilön eläkeoikeuteen tai määriteltäisi eläkepääöksellä myönnetyn eläkkeen määrää uudelleen. Yhteensovituksesta annettava päätös ei siten kohdistuisi eläkkeiden omaisuudensuojan piirissä oleviin oikeuksiin eikä myöskään koskisi henkilölle aiemmin annetulla eläkepääöksellä oikeusvoimaisesti ratkaistuja kysymyksiä. Yhteensovitus perustuisi – ulkomailta saatuja tuloja koskevia tilanteita lukuun ottamatta, jotka voidaan käytännössä arvioida melko harvinaisiksi – tulorekisterin ja työeläkejärjestelmän rekistereiden tietoihin. Tulorekisteriin, viranomaisen ylläpitämänä rekisterinä, kohdistuu julkinen luotettavuus, ja rekisterin tietojen korjaamisesta säädetään rekisteriä koskevassa laissa. Lisäksi tulorekisteriin sovelletaan EU:n yleistä tietosuojasetusta, jossa rekisterinpitäjän velvollisuuksista ja vastuista sekä rekisteröidyn oikeuksista säädetään yksityiskohtaisesti.

Ottaen huomioon erityisesti yhteensovituksen tekninen, ensisijaisesti laskennallinen luonne, voidaan katsoa, että valituskelpoisen päätöksen antaminen yhteensovituksesta erikseen jokaiselta kuukaudelta ei ole eläkkeensaajan oikeusturvan kannalta tarpeen. Päätöksen antamista joka kuukaudelta erikseen olisi pidettävä raskaana niin toimeenpanijan, muutoksenhakuasteen kuin eläkkeensaajan kannalta. Eläkkeensaaja joutuisi tällöin harkitsemaan muutoksenhaun tarvetta toistuvasti lyhyin väliajoin ja muutosta hakiessaan hän joutuisi aina tekemään tämän kuukausi kerrallaan. Kun jousto lisäksi olisi kalenterivuosi-kohtainen, päätöksenteon ajallista ja asiallista keskittämistä siten, että päätös pääsääntöisesti annettaisiin siltä ajalta, jona kalenterivuoden jousto on ollut käytettävissä, voidaan pitää päätöksenteon kohteen rajaamisen kannalta selkeänä ja perusteltuna ratkaisuna.

Valituskelpoinen päätös annettaisiin pääsääntöisesti laissa määritellyn 12 kalenterikuukauden ajanjakson ajalta tämän ajanjakson päätyttyä siinä tapauksessa, että yhteensovitus olisi tänä aikana johtanut maksettavan eläkkeen vähentämiseen. Jos yhteensovitus ei olisi kyseisellä ajanjaksolla kertaakaan johtanut maksettavan eläkkeen vähentämiseen, päätöstä ei annettaisi, jolloin tehdyt yhteensovitukset



Neuvotteleva virkamies
Eva Aalto

jäisivät tältä ajalta ainoastaan toimeenpanijan järjestelmässä tehtyjen laskelmien varaan. Pääöstä ei tässä tilanteessa annettaisi, sillä eläkkeensaajalla ei voitaisi katsoa olevan oikeussuojan tarvetta. Työansioilla ei nimittäin tässä tilanteessa olisi ollut eläkkeen maksettavaan määrään mitään vaikutusta, ja päätös olisi tarpeeton, koska se ei sisältäisi ratkaisua eläkkeensaajan oikeuksista, eduista tai velvollisuuksista. Kyse voisi tällöin olla paitsi tilanteista, joissa työansiot jäävät alle vuosittaisen jouston määrän, myös tilanteista, joissa eläkkeensaajalla ei olisi ratkaistavana aikana ollut lainkaan työansioita.

Ehdotetun sääntelyn on katsottava turvaavan sen, että eläkkeensaaja saa oikeusturvansa toteutumisen kannalta tarpeelliset päätökset. Koska päätös aina annettaisiin, jos eläkettä olisi vähennetty tai eläkeoikeus muutettaisiin, ei ole katsottava perustelluksi lisäksi säätää siitä, että päätös eläkkeensaajan pyynnöstä annettaisiin muissa kuin laissa määritellyin perustein. Lisäksi olisi erikseen säädetty, että eläkkeensaaja saa tiedon yhteensovituksen kalenterikuukausittaisista perusteista. Tämän tiedon perusteella eläkkeensaaja voisi säännöllisesti – ja annettavista päätöksistä riippumatta – seurata sitä, miten yhteensovitus on kuukausittain tehty. Ehdotettu päätöksen antamista koskeva erityissääntely ei siten vaarantaisi eläkkeensaajan oikeusturvaa. Kokonaisuutena arvioiden sen tarkoittaman poikkeuksen merkitys olisi eläkkeensaajan kannalta vähäinen, koska päätös aina annettaisiin jaksolta, jolta eläkettä on vähennetty sekä myös tilanteissa, joissa suojaosan ylitykset johtavat eläkeoikeuden muutokseen. Eläkkeensaajan näkökulmasta erityissäännöksen käytännössä merkittävimpänä seurauksena voitaneenkin pitää päätöksenteon ajallista ja asiallista keskittämistä, minkä voidaan arvioida voivan selkeyttää menettelyä myös eläkkeensaajan kannalta. Perustuslain 21 §:n vaatimuksista ei näin ollen ole katsottava johtuvan esteitä esitetylle sääntelylle.

Esityksessä eläkkeen ja työansioiden yhteensovittamiseen ehdotetaan samaa mallia sekä työeläkejärjestelmän että Kelan hoitaman eläketurvan osalta. Se, että yhteensovittamista koskevat säännöt ja periaatteet olisivat näissä eläkejärjestelmissä yhdenmukaiset, olisi omiaan lisäämään sääntelyn selkeyttä ja ymmärrettävyyttä eläkkeensaajan näkökulmasta. Työeläkejärjestelmän ja Kelan hoitaman eläketurvan erillisyyks näkyisi kuitenkin mallissa muun muassa siten, että suojaosan ja jouston määrä määriteltäisiin eläkejärjestelmissä erikseen. Yhdenvertaisuuteen liittyviä kysymyksiä on myös muilta osin käsitelty esityksen tätä koskevassa osuudessa.

Ehdotetun sääntelyn katsotaan vastaavan ja myös YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan sopimuksen asettamia vaatimuksia ja edistävän sopimuksen tavoitteiden toteutumista. Myöskään hallinto- tai valtiosääntöoikeudellisesta luottamuksensuojan periaatteesta ei johdu esteitä sääntelyllä, mikä on esityksessä lähemmin perusteltu.