Asiantuntijalausunto 21.5.2026
Raija Huhtanen

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettynä lausuntona hallituksen esityksestä eduskunnalle työkyvyttömyyseläkkeen ja työansioiden yhteensovittamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 64/2026 vp) esitän kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esityksen tarkoitus on uudistaa työkyvyttömyyseläkkeen ja työansioiden yhteensovittamista koskeva lainsäädäntö. Tavoitteena on helpottaa eläkkeellä olon aikaista työskentelyä ja parantaa sen kannustimia, jotta eläkkeensaaja voisi hyödyntää joustavasti jäljellä olevaa työkykyään. Lisäksi pyritään turvaamaan eläkkeensaajien yhdenvertainen kohtelu ja edistämään yhteensovittamisen tehokasta toimeenpanoa (s. 1, 30).

Esitys sisältää 16 lakiehdotusta. Ehdotettua sääntelyä sovellettaisiin työeläkelakien mukaisen työkyvyttömyyseläkkeen, kansaneläkelain mukaisen työkyvyttömyyseläkkeen, työuraeläkkeen ja työkyvyttömälle myönnetyn takuueläkkeen saajiin. Uusi sääntely korvaisi mainittujen eläkkeiden lepäämiseen sovellettavan nykyisen määräaikaisen sääntelyn. (s. 1, 30.) Yhteensovitus ei koskisi kansaneläkelain 12 §:n 4 momentin nojalla pysyvästi sokealle, liikuntakyvyttömälle tai toisen avun varassa olevalle henkilölle myönnettyä työkyvyttömyyseläkettä, johon myöskään lepäämislakia ei sovelleta (s. 54). Lakien on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2028 alusta (s. 2)

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä tarkastellaan *perustoimeentulon turvaa (PL 19 § 2 mom.)*, *omaisuuden suojaa (PL 15 § 1 mom.)*, *oikeusturvaa (PL 21 §)* ja *yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa (PL 6 § 1 ja 2 mom.)* koskevien perustuslain säännösten, *YK:n vammaissopimuksen* (YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista) sekä *hallinto-oikeudellisen ja valtiosääntöoikeudellisen luottamuksensuojaperiaatteen* kannalta (s. 111–121).

Arvioin tässä lausunnossa ehdotusta, joka koskee yhteensovitukseen sovellettavaa päätöksentekomenettelyä. Keskeiset perusoikeussäännökset tältä kannalta ovat perustuslain 21 §:ssä. Lausunnon pääasiallinen kohde on työntekijän eläkelain (395/2006) muuttamista koskeva 1. lakiehdotus. Vastaavat (tai ainakin osaksi vastaavat) muutosehdotukset sisältyvät myös 2.–7. lakiehdotuksiin. Lausunnon lopuksi arvioin lyhyesti vammaisetuuden maksamista koskevaa muutosehdotusta.

Päätöksen antaminen

Säätämisjärjestysperustelujen mukaan perustuslakivaliokunnan kannanottoa pyydetään ensisijaisesti ehdotuksesta, joka koskee eläkelaitoksen päätöksentekomenettelyä. Menettely olisi perustelujen mukaan uudentyyppistä, ja siihen arvioidaan liittyvän periaatteellisia kysymyksiä, minkä vuoksi esitys on syytä käsitellä perustuslakivaliokunnassa (s. 121).

Esityksen mukaan työkyvyttömyyseläkkeen ja työansioiden yhteensovitus perustuisi eläkkeensaajan työansioihin, ja se tehtäisiin kalenterikuukausittain (1. lakiehdotus 47 ja 47a §). Yhteensovituksen seurauksena maksettavan eläkkeen määrää vähennettäisiin sen mukaan, kuin laissa erikseen säädettäisiin. Yhteensovituksesta vastaisi eläkelaitos. Erikseen säädettävissä tapauksissa yhteensovitus johtaisi täyden työkyvyttömyyseläkkeen muuttamiseen osatyökyvyttömyyseläkkeeksi tai työkyvyttömyyseläkkeen lakkauttamiseen (1. lakiehdotus 48 § ja 49 § 3–5 mom.). (Kansaneläkkeen kohdalla kyse olisi viimeksi mainituilta osin vain työkyvyttömyyseläkkeen lakkauttamisesta, sillä kansaneläkelaki ei tunne osatyökyvyttömyyseläkettä; 6. lakiehdotus 18 § 2 ja 3 mom.).

Jos yhteensovitus johtaisi maksettavan eläkkeen määrän vähentämiseen, eläkelaitos antaisi yhteensovituksesta päätöksen ”sille 12 kalenterikuukauden ajanjaksolle, jolle kyseessä olevan kalenterivuoden jouston ylittymisestä johtuvat vähennykset lain mukaan voivat kohdentua” (1. lakiehdotus 105b § 1 mom. ja vastaavasti esim. 6. lakiehdotus 63a § 1 mom.). Kalenterivuosikohtaisesta joustosta säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 47 §:n 1 ja 3 momenteissa. Päätös – nimeltään vuosipäätös – annettaisiin siten pääsääntöisesti vain kerran vuodessa. Kalenterikuukausittaisesta yhteensovituksesta ja siihen (mahdollisesti) perustuvasta eläkkeen määrän vähentämisestä päätöstä ei sitä vastoin annettaisi, minkä vuoksi eläkkeensaaja ei voisi myöskään hakea muutosta kuukausittain tehtävään yhteensovitukseen.

Pääsääntöön liittyvistä poikkeuksista säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 105b §:n 2 ja 3 momenteissa (osin vastaavasti esim. 6. lakiehdotus 63a § 2 ja 3 mom.). Päätös yh-

teensovituksesta tulisi antaa aina ”viivytyksettä” siltä osin, kuin se muodostaa perustan 47a §:n 5 momentissa tarkoitetulle takaisinperinnälle. Sama olisi voimassa, jos yhteensovitus ratkaistaan uudelleen 140b §:n mukaisesti. Lisäksi yhteensovituksen johtaessa täyden työkyvyttömyyseläkkeen muuttamiseen osatyökyvyttömyyseläkkeeksi tai työkyvyttömyyseläkkeen lakkauttamiseen muuttamisen tai lakkauttamisen perusteista olisi annettava päätös siltä osin, kuin sitä ei ole aiemmin annettu.

Perustelujen mukaan kalenterikuukausikohtaisessa yhteensovituksessa on kyse luonteeltaan ”teknisestä, ensisijaisesti laskennallisesta toimeenpanosta” ja ”alustavasta yhteensovituksesta”, joka ei sisällä tapauskohtaista harkintaa. Vasta vuosipäätös sisältäisi varsinaisen ratkaisun asiassa ja päättäisi asian käsittelyn eläkelaitoksessa. Vuosipäätökseen olisi mahdollista hakea muutosta sen mukaan, kuin eläkelaeissa säädetään (esim. työntekijän eläkelaki 128 §). Kuukausittaisiin yhteensovituksiin eläkkeensaaja voisi hakea muutosta vuosipäätöksen perusteella. Yhteensovitus perustuisi laissa määriteltyihin euromääräisiin rajoihin ja muihin täsmällisiin sääntöihin. Tämä tekisi säännösten soveltamisesta yhdenmukaista ja ennakoitavaa ja mahdollistaisi pitkälti automatisoidun toimeenpanon, johon sääntelyllä pyritään. Yhteensovittaminen olisi luonteeltaan jatkuvaa ja toteutuisi automaattisesti. Valituskelpoisen päätöksen antamista kuukausittain pidetään hallinnollisesti liian raskaana menettelynä, minkä katsotaan puoltavan valituskelpoisten päätösten antamisen ajallista ja asiallista keskittämistä. Keskittäminen arvioidaan käytännölliseksi ja toimivaksi ratkaisuksi myös eläkkeensaajan kannalta. Muutoksenhaun tosiasiallista merkitystä eläkkeensaajan kannalta vähentäisi perustelujen mukaan se, että yhteensovittamista koskevat ratkaisut perustuisivat täsmällisiin lain säännöksiin ja pääsääntöisesti tulorekisterin tietoihin. (Perustelut esim. s. 33–34, 53, 77, 114)

Kalenterikuukausittainen yhteensovitus jäisi perustelujen mukaan asian automaattista ratkaisemista koskevan hallintolain (434/2003) sääntelyn ulkopuolelle, eikä siihen sovellettaisi myöskään EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaista automaattisia päätöksiä koskevaa kieltoa. Annettavat automaattiset päätökset (1. lakiehdotus 105b § 2 ja 3 mom.) perustuisivat puolestaan EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan vaatimalla tavalla jäsenvaltion lainsäädäntöön, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi (s. 78).

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on ”oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti” ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä ”oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi”. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, ”saada perusteltu päätös ja hakea muutosta” samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet on turvattava pykälän *2 momentin* mukaan lailla.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 21 § ei estä säätämästä vähäisiä poikkeuksia esimerkiksi muutoksenhakuoikeuteen tai oikeuteen saada perusteltu päätös, kunhan poikkeukset eivät muuta oikeuden asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksittäistapauksessa yksilön oikeusturvaa (esim. *PeVL 48/2006 vp*, s. 5/I ja siinä viitatut

lausunnot). Kyseisessä lausunnossa valiokunta katsoi, että ehdotettu muutoksenhakukielto kansaneläke-etuuden välikaista keskeyttämistä tarkoittavaan päätökseen ei muodostunut perustuslain kannalta ongelmaksi, kun etuuden saajalla oli oikeus hakea muutosta asiasta annettavaan lopulliseen päätökseen. Asian luonteen vuoksi valiokunta korosti kuitenkin päätöksenteon joutuisuuden merkitystä etuuden saajan oikeusturvan kannalta. Perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomautettavaa myöskään ehdotuksesta, jonka mukaan indeksitarkistuksesta tai muusta vastaavasta lain nojalla suoraan määräytyvästä perusteesta johtuvasta etuuden tarkistamisesta annettiin päätös vain etuudensaajan pyynnöstä. Valiokunta viittasi aiempaan lausuntoonsa *PeVL 46/2002 vp*, jossa se oli pitänyt asianmukaisena, että asianosainen saa tällaisissakin tapauksissa kirjallisen päätöksen ainakin pyynnöstä. (PeVL 48/2006 vp, s. 5/II.)

Toinen perustuslakivaliokunnassa esillä ollut tapaus koski päätöstä biopankkirekisteriin merkitsemisestä. Siinä tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämisen edellytykseksi asetettiin, että myös myönteisestä päätöksestä merkitä biopankki valtakunnalliseen rekisteriin annetaan viranomaisen päätös. Perusteluna oli biopankkirekisteriin merkitsemistä koskevan sääntelyn kohdistuminen ”olennaisella tavalla” perusoikeutena turvattuihin elinkeinovapauteen ja tieteen vapauteen sekä välillisesti henkilötietojen suojaan. Ehdotettu kielto hakea muutosta valtakunnallisen lääketieteellisen tutkimuseettisen toimikunnan lausuntoon – joka esityksen mukaan oli edellytys biopankin perustamiselle – ei sitä vastoin ollut ongelmallinen perustuslain 21 §:n kannalta, koska rekisteriin ilmoittautuva voi saattaa lausunnon lainmukaisuuden arvioitavaksi hakiessaan muutosta lausunnon perusteella tehtyyn viranomaisen päätökseen. Kun muutoksenhakukielto olisi toisaalta koskenut myös alueellisen eettisen toimikunnan antamaa lausuntoa, jolla olisi voinut olla perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuja oikeusvaikutuksia yksityisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin, poikkeusta ei voitu pitää perustuslakivaliokunnan mukaan näiltä osin vähäisenä. Sen vuoksi ainakin kielteiseen lausuntoon oli voitava hakea muutosta. Tämä oli edellytys tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämiselle. (*PeVL 10/2012 vp*, s. 5–7.)

Eläkelait vahvistavat (subjektiivisen) oikeuden tietyn suuruiseen työkyvyttömyyseläkkeeseen jokaiselle, joka täyttää laissa säädetyt edellytykset (esim. työntekijän eläkelaki 35 ja 38 §). Perustuslain 21 §:n 1 momentti edellyttää mahdollisuutta saada tällaista oikeutta koskeva päätös riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Vaatimusta korostavat työkyvyttömyyseläkkeen perusoikeuskytkennät: Oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen toteuttaa perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua oikeutta perustoimeentulon turvaan työkyvyttömyyden aikana siltä osin, kuin turva vastaa perustuslain edellyttämää tasoa. Työeläkelakeihin perustuva työkyvyttömyyseläke saa suojaa myös perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksestä, niin sanottua tulevan ajan osuutta lukuun ottamatta.

Ehdotetulla kalenterikuukausikohtaisella yhteensovituksella olisi, säädettyjen edellytysten täyttyessä, välittömiä oikeusvaikutuksia maksettavan eläkkeen määrään. Yhteensovitukseen tyytymätön eläkkeensaaja voisi silti riitauttaa asian vasta vuosipäätöksen saatuaan. Aikaa tähän voisi kulua kuukausia ja enimmillään noin vuosi. Laskennallisesta ja automaattisesta luonteestaan huolimatta yhteensovitus voisi perustua

virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai olla (muuten) ilmeisen lainvastainen. Tätä silmällä pitäen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi yhteensovituksen uudelleen ratkaisemisesta (esim. 1. lakiehdotus 140b § ja 6. lakiehdotus 83a §). Ilmeistä lainvastaisuutta koskevan edellytyksen arvioidaan tosin täyttyvän erittäin harvoin, koska yhteensovitus perustuisi täsmällisiin laintasoisiin säännöksiin (s. 80). Uudelleen ratkaiseminen perustuisi eläkelaitoksen aloitteeseen eikä vaatisi asianosaisen (eläkkeensaajan) suostumusta, ja se voisi tapahtua myös tämän vahingoksi. Eläkkeensaajalla ei olisi asiassa vireillepano-oikeutta. Käytännössä uudelleen ratkaisemisen taustalla voisi tosin ilmeisesti olla myös eläkkeensaajan (epävirallinen) yhteydenotto.

Esitettyjen kriittisten näkökohtien vastapainoksi voidaan viitata vuosipäätöstä koskevaan sääntelyyn: Eläkelaitos olisi velvollinen antamaan vuosipäätöksen aina, kun maksettavan eläkkeen määrää on yhteensovituksen johdosta vähennetty laissa yksilöidyn 12 kuukauden aikana. Vuosipäätös olisi muutoksenhakukelpoinen päätös, ja muutoksenhaku voisi sen yhteydessä kohdistua myös kalenterikuukausittaisiin yhteensovituksiin. Vertailukohteeksi tarjoutuu edellä mainittu perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 48/2006 vp, joka koski eläke-etuuden maksamisen väliaikaista keskeyttämistä. Muutoksenhakukieltoa ei pidetty tässä yhteydessä ongelmallisena, koska etuudensaajalla oli oikeus hakea muutosta asiassa annettavaan lopulliseen päätökseen. Samalla perustuslakivaliokunta kuitenkin korosti päätöksenteon joutuisuuden merkitystä etuuden saajan oikeusturvalle. Valiokunnan mukaan vähäiset poikkeukset perustuslain 21 §:n vahvistamiin oikeuksiin ovat mahdollisia, kunhan ne eivät muuta asianomaisen oikeuden asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksittäistapauksessa yksilön oikeusturvaa. Esityksen mukaan eläkkeensaajalla olisi myös oikeus saada kalenterikuukausittain tieto yhteensovituksen perusteista (1. lakiehdotus 105b § 4 mom.), mikä voisi perustelujen mukaan toteutua käytännössä esimerkiksi sähköisissä palveluissa (s. 34). Tiedon avulla hän voisi seurata eläkkeeseensä kohdistuvia yhteensovituksia ja varautua hakemaan niihin tarvittaessa muutosta vuosipäätöksen yhteydessä.

En pidä ehdotettua sääntelyä ongelmallisena perustuslain 21 §:n kannalta. Selvästi paremmin yksilön oikeusturvaa toteuttaisi kuitenkin sääntely, jonka mukaan eläkkeensaaja olisi oikeutettu saamaan pyynnöstä (muutoksenhakukelpoisen) päätöksen kalenterikuukausittaisesta yhteensovituksesta. Tällaista sääntelyä puoltaisivat etenkin asiaan liittyvät perusoikeusnäkökohdat sekä toisaalta yhteensovituksen ja vuosipäätöksen antamisen väliin jäävä aika, joka voi muodostua esityksen mukaan varsin pitkäksi.

Vammaistukea koskeva muutos

Vammaistuen maksamisesta eläkkeen lepäämisen ajalta säädetään nykyisin työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhönpaluun edistämisestä annetun lain (738/2009) 8 §:ssä. Laki on määräaikaisena voimassa vuoden 2027 loppuun. Sen mukaan jos henkilö on saanut välittömästi ennen laissa tarkoitettua työkyvyttömyyseläkkeen tai työuraeläkkeen lepäämään jättämistä vammaisetuuksista annetun lain (570/2007) mu-

kaista eläkettä saavan hoitotukea, hänelle myönnetään ylin vammaistuki ajalta, jolta eläkkeiden maksaminen on keskeytyneenä.

Hallituksen esityksen mukaan jatkossa työkyvyttömyyseläkkeellä työskentelyä ei enää tuettaisi maksamalla työskentelyn ajalta ylintä vammaistukea, vaan työkyvyttömyyseläkkeen rinnalla työskentelevän henkilön oikeus vammaisetuuteen määräytyisi samoin perustein kuin muilla vammaisetuuksien saajilla. Vammaisetuuden maksaminen perustuisi näin ollen eläkkeen saajan yksilöllisiin olosuhteisiin, eikä siihen enää liittyisi henkilön työskentelyyn perustuvaa kannustinta. Yhteensovittamisen lähtökohtien muuttuessa on perustelujen mukaan katsottu, että ylimmän vammaistuen maksamiseen perustuvalle kompensaatiolle ei ole nykyisiä perusteita eikä tarvetta (s. 44, 54–55).

Ehdotettu muutos on pulmallinen vammaisten oikeuksien yleissopimuksen 27 artiklan kannalta. Kyseinen artikla koskee työtä ja työllistymistä. Sopimuksen noudattamista valvova komitea on Suomea koskevissa tuoreissa päätelmissään suositellut valtiota puuttumaan vammaisten henkilöiden vähäiseen osallistumiseen avoimille työmarkkinoille ja kehottanut valtiota tässä tarkoituksessa muun muassa edistämään aktiivisesti vammaisten henkilöiden työllistymistä sekä harkitsemaan tukijärjestelmien ja työnantajien kannustimien kaltaisten positiivisten toimien toteuttamista[1]. Esityksen mukaan vammaisen henkilön työllistymiseen tarkoitettu kannustin poistettaisiin, minkä voidaan katsoa olevan ristiriidassa vammaissopimuksen 27 artiklan ja komitean sitä koskevan suosituksen kanssa.

Helsingissä 21. toukokuuta 2026

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori (emerita)

[1] Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea. Päätelmät Suomen ensimmäisestä raportista 26.8.2025. Epävirallinen suomennos, s. 14. [https://um.fi/documents/35732/0/CRPD_C_FIN_CO_1_fi.pdf/9dcfd98a-ac65-fb22-751d-d398e7e78253?t=1765969145414.] Ks. myös säätämisjärjestysperustelut s. 119–120.