



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta työkyvyttömyyseläkkeen ja työansioden yhteensovittamista koskevaksi lainsäädännöksi

Työkyvyttömyyseläkkeitä koskevan esitysluonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen asian taustasta, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Vaikutusarvioinnin menetelmiä ja aineistoja on kuvattu esityksessä. Esitysluonnoksessa on tunnistettu keskeiset vaikutukset ja arvioitu niitä pääsääntöisesti hyvin. Esityksen valmistelussa on kuitenkin ollut puutteita: esityksen lausuntoaika oli poikkeuksellisen lyhyt, eikä arviointineuvoston suosituksia oteta huomioon valmistelussa, koska esitys annettiin eduskunnalle ilman, että arviointineuvostolle annettiin mahdollisuus laatia lausuntonsa ministeriölle.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- Esitysluonnoksen lausuntoaika oli poikkeuksellisesti vain kaksi viikkoa. Hallituksen esityksessä tulee olla riittävä aika lausua asiasta. Arviointineuvoston lausuntoa ei myöskään voida ottaa huomioon, koska esitys annettiin eduskunnalle ennen arviointineuvoston käsittelyä.
- Esitysluonnoksessa on arvioitu vaikutuksia työkyvyttömyysetuuksien saajille melko yksityiskohtaisesti, mutta esitysluonnoksessa tulisi tarkentaa, millaisille työkyvyttömyysetuuden saajille uusi malli aiheuttaisi eniten vaikutuksia. Millaisiin työkyvyttömyysetuuden saajiin esimerkiksi tulorajan harkinnan poistaminen voisi todennäköisesti kohdistua?
- Esitysluonnoksessa olisi hyvä korostaa dynaamisia vaikutuksia staattisten sijaan, koska esityksen tarkoituksena on, että työansioita ja työkyvyttömyysetuuksia voisi yhteensovittaa paremmin ja siten parantaa työllisyyttä.



1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta:

”Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi työntekijän eläkelakia, yrittäjän eläkelakia, maatalousyrittäjän eläkelakia, merimieseläkelakia, julkisten alojen eläkelakia, kansaneläkelakia, takuueläkkeestä annettua lakia, vammaisuuksista annettua lakia, yleisestä asumistuesta annettua lakia, eläkkeensaajan asumistuesta annettua lakia, sairausvakuutuslakia, Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annettua lakia, työttömyysturvalakia, yleistukilakia, Eläketurvakeskuksesta annettua lakia sekä lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annettua lakia.

Esityksen tarkoituksena on uudistaa työkyvyttömyyseläkkeen ja työansioiden yhteensovittamista koskeva lainsäädäntö. Ehdotettua sääntelyä sovellettaisiin työeläkelakien mukaisen työkyvyttömyyseläkkeen, kansaneläkelain mukaisen työkyvyttömyyseläkkeen (kansaneläkelain 12 §:n 4 momentin nojalla myönnettyä työkyvyttömyyseläkettä lukuun ottamatta), työuraeläkkeen ja työkyvyttömälle myönnetyn takuueläkkeen saajiin, ja se korvaisi mainittujen eläkkeiden lepäämiseen sovellettavan nykyisen määräaikaisen sääntelyn. Tavoitteena on helpottaa tarkoitettujen eläkkeiden aikana työskentelyä ja parantaa sen kannustimia, jotta eläkkeensaaja voisi joustavasti hyödyntää jäljellä olevaa työkykyään. Lisäksi tavoitteena on turvata eläkkeensaajien yhdenvertainen kohtelu sekä mahdollistaa tarkoitettun yhteensovittamisen tehokas toimeenpano.

Ehdotetussa mallissa eläkkeensaajan työansioihin sovellettaisiin kalenterikuukausikohtaista suojaosaa. Jos kalenterikuukauden työansiot eivät ylittäisi suojaosan määrää, ne eivät vaikuttaisi eläkkeen maksamiseen. Lisäksi säädettäisiin kalenterivuosiokohtaisesta määrästä (ns. jousto), jonka suuruiseksi kalenterivuoden ajalta yhteen laskettavat suojaosan ylitykset enintään voisivat nousta ilman että eläkkeeseen työansioiden vuoksi tehtäisiin vähennyksiä. Suojaosan ylitykset vähentäisivät maksettavan eläkkeen määrää ylityksen osuudella vasta sen jälkeen, kun joustoa ei enää olisi jäljellä. Vähennyksen säädettäisiin kohdistuvan suojaosan ylitystä seuraavan toisen kalenterikuukauden eläkkeeseen. Siltä osin kuin vähennystä ei poikkeuksellisesti olisi mahdollista tehdä säädettynä ajankohtana – esimerkiksi eläkkeen pienennyttä tai lakattua – vähennettävä määrä perittäisiin takaisin, jollei se olisi alle laissa säädetyin 150 euron rajan. Eläkkeen ja työansioiden yhteensovitus tehtäisiin kalenterikuukausittain. Esityksen mukaan eläkkeensaajalle annettaisiin yhteensovituksesta valituskelpoinen päätös ajanjaksolta, jona eläkettä olisi yhteensovituksen vuoksi vähennetty. Päätös annettaisiin pääsääntöisesti kerran vuodessa.

Suojaosan ajoittaisten ylitysten seuraukset olisivat mallissa eläkkeensaajan kannalta kohtuullisia: satunnaiset, vähäiset suojaosan ylitykset eivät jouston vuoksi yleensä vaikuttaisi eläkkeeseen, ja vaikka eläkettä tulisi vähennettäväksi, vähennys vastaisi vain suojaosan ylityksen osuutta. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että eläkkeensaajan työansiot jatkuvasti ylittäisivät suojaosan. Ehdotuksen 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. Myös kansaneläkelain mukainen työkyvyttömyyseläke lakkautettaisiin suojaosan ylityttyä 12 kalenterikuukauden ajan peräkkäin. Eläkeoikeus muutettaisiin säädetyn ajanjakson päättymisestä lukien.

Työkyvyttömyyseläkkeen, takuueläkkeen ja työraueläkkeen nykyiseen sääntelyyn perustuvan lepäämisen ehdotetaan päättyvän viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2027. Yhteensovituksen muuttuessa etuuslakeihin ehdotetaan tehtäväksi myös eräitä muita muutoksia ja täsmennyksiä.”

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu työkyvyttömyysetuuksien ja työansioden yhteensovittamisen nykytilaa sekä tarpeita lainsäädännön muutokselle. Esitysluonnoksesta käy ilmi, että nykyisessä järjestelmässä on ongelmia esimerkiksi etuuksien ja työnteon yhteensovittamisen kannustimissa sekä työkyvyttömyysetuuksien saajien yhdenvertaisessa kohtelussa työtulojen ylittäessä ansaintarajan. Esitysluonnoksessa on kuvattu asianmukaisesti myös esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota esityksen kahden viikon lausuntoaikaan. Esitysluonnoksessa lyhyttä lausuntoaikaa perustellaan muun muassa sillä, että eduskunnalle jäisi enemmän aikaa käsitellä esitystä ja lainsäädännön toimeenpanijoille jäisi riittävästi aikaa valmistautua muutokseen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksessä tulee olla riittävä aika lausua asiasta. Lainvalmistelun kuulemisoppaan¹ mukaan lausuntomenettelyyn varataan aikaa vähintään 6 viikkoa ja laajoissa esityksissä vähintään 8 viikkoa. Lyhyempää lausuntoaikaa voidaan soveltaa vain perustellusta syystä, kuten esimerkiksi vaikutuksiltaan suppeissa hankkeissa, helposti omaksuttavissa hankkeissa tai poikkeuksellisessa tilanteessa, joka edellyttää kiireellistä reagointia sääntelyllä.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnosta ei toimitettu ajoissa arviointineuvostolle arvioitavaksi. Hallituksen esitys annettiin eduskunnalle kaksi päivää sen jälkeen, kun esitys oli toimitettu arviointineuvostolle. Hallituksen esityksen laatimishojien² mukaan esitysluonnoksessa on käsiteltävä arviointineuvoston lausunnon pääkohdat ja esitettävä, miten lausunto on otettu huomioon.

Esitysluonnoksessa on hyödynnetty rekisteriaineistoja arvioitaessa vaikutuksia työkyvyttömyyseläkkeisiin. Arviot ovat staattisia, joten muutokset eivät vaikuttaisi työkyvyttömyysetuuden saajien käyttäytymiseen. Esityksen aiheuttamia vaikutuksia työllisyyteen on kuitenkin arvioitu erikseen kotimaisella aineistolla ja

¹ Lainvalmistelun kuulemisopas - Valtioneuvosto

² Hallituksen esitysten laatimishojet | Opas hyvien esitysten kirjoittamiseen



ulkomaisen tutkimuskirjallisuuden perusteella. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä**, että esitysluonnoksessa on kuvattu joitakin arvioihin liittyviä epävarmuuksia ja miten vaikutusarviot on laadittu. Esitysluonnoksessa on myös havainnollisia kuvioita, joiden perusteella saa käsityksen esityksen aiheuttamista muutoksista.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnoksen vaihtoehtoisissa toteuttamistavoissa on arvioitu keskeisiä vaikutuksia myös määrällisesti. Kuvauksen perusteella saa käsityksen, missä määrin vaikutukset vaihtelisivat eri mallien välillä. Lineaarinen malli olisi työkyvyttömyysetuuden saajille kannustava, koska työkyvyttömyysetuus vähenisi lineaarisesti työansioiden noustessa.³ Esitysluonnoksen mukaan lineaarisesta mallista ei kuitenkaan syntynyt valmisteluvaiheessa yksimielisyyttä, jolloin sen valmistelusta luovuttiin. Esityksessä olisi hyvä kuvata tarkemmin, mitkä olivat tämän mallin huonot puolet.

Esitysluonnoksessa on kuvattu tiiviisti keskeisten vertailumaiden järjestelmiä sekä tuotu esille, että esimerkiksi lisäeläketurvaa sekä verojärjestelmien ja työmarkkinajärjestelmien erilaisia rakenteita ei ole otettu huomioon. **Arviointineuvosto katsoo**, että kuvauksen perusteella saa kuitenkin yleiskäsityksen järjestelmien eroista.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa on seikkaperäinen kuvaus lainmuutoksen vaikutuksista työkyvyttömyysetuuden saajien eläketulojen muutoksiin. Esitysluonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen esitysluonnoksen aiheuttamista staattisista muutoksista esimerkiksi eri sukupuolille ja eri ikäisille työkyvyttömyysetuuden saajille.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotettavan mallin arvioidaan lisäävän osatyökyvyttömyyseläkkeen saajien töntekoa noin 300–1 000 henkilötyövuodella ja täydellä työkyvyttömyyseläkettä saavilla noin 100 henkilötyövuodella. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä**, että esitysluonnoksessa on kuvattu arvioinnin menetelmiä ja niihin liittyviä epävarmuuksia. **Arviointineuvosto katsoo**, että dynaamisia vaikutuksia olisi hyvä korostaa, koska esityksen tarkoituksena on, että työansioita ja työkyvyttömyysetuuksia voisi yhteensovittaa paremmin ja siten parantaa työllisyyttä.

Vaikutukset työkyvyttömyysetuuden muutoksiin perustuvat staattisiin arvioihin, mutta luonnoksessa on kuvattu erikseen vaikutuksia eläkkeensaajien työskentelyyn. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä olisi hyvä esittää jokin arvio siitä, missä määrin dynaaminen tarkastelu voisi muuttaa staattisen arvion tuloksia.

³ Lineaarisen mallin hyötyjä työkyvyttömyysetuuden saajalle on käsitelty esimerkiksi tässä: MacDonald, D., C. Prinz and H. Immervoll (2020), "Can disability benefits promote (re)employment? : Considerations for effective disability benefit design", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 253, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/227e7990-en>.



Arviointineuvosto katsoo, että yksityiskohtaisista vaikutusarvioista huolimatta esitysluonnoksessa tulisi tarkentaa, millaisille työkyvyttömyysetuuden saajille uusi malli aiheuttaisi eniten vaikutuksia.

Esitysluonnoksessa tuodaan esimerkiksi esille, että suurimmat euromääräiset vaikutukset kohdistuisivat tietyissä erityisasiantuntijatehtävissä toimiville.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu pääsääntöisesti ymmärrettävästi yhteisvaikutuksia sellaisille työkyvyttömyysetuuksien saajille, jotka ovat oikeutettuja myös muihin sosiaaliturvaetuuksiin. Asumistuen osalta esitysluonnoksessa todetaan, että yhteensovittamisessa eläkkeen ja työansioden kanssa käytetään joissakin tapauksissa harkintaa. Esityksessä olisi hyvä kuvata suuntaa antavasti, mitä vaikutuksia tällä voisi olla ja keitä työkyvyttömyysetuuksien saajia tämä koskisi.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu riittävästi julkiselle taloudelle aiheutuvia vaikutuksia, jotka jäänevät melko vähäisiksi.

2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan ehdotus vaikuttaisi myönteisesti työkyvyttömyyseläkettä saavien vammaisten työnteon mahdollisuuksiin. Suojaosan peräkkäiset ylitykset voisivat jatkua pidempään kuin tällä hetkellä ja eläkkeestä vähennettäisiin vain suojaosan ylityksen osuus. Ehdotus parantaisi vammaisen henkilön mahdollisuuksia etsiä työkykynsä kannalta sopivaa työtä erilaisia töitä kokeilemalla, mikä hyödyttäisi esimerkiksi vammaisia nuoria heidän siirtyessään työelämäänsä. Pidempiaikaisessa työskentelyssä yhtäjaksoinen suojaosan ylitys johtaisi kuitenkin aiempaa nopeammin oikeuden työkyvyttömyyseläkkeen menettämiseen. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa on kuvattu riittävästi vaikutuksia vammaisille työkyvyttömyysetuuksien saajille.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä olisi hyvä tarkentaa vaikutuksia niihin, jotka kuuluvat työeläkelakien mukaisen tai kansaneläkelain mukaisen työkyvyttömyysetuuden piiriin. Työeläkelakien mukainen täysi työkyvyttömyyseläke muutettaisiin osatyökyvyttömyyseläkkeeksi, jos suojaosan ylitykset jatkuisivat yhtäjaksoisesti 12 kuukautta. Kansaneläkelain mukaisen työkyvyttömyyseläkkeen osalta tätä mahdollisuutta ei olisi, koska kansaneläkejärjestelmään ei kuulu osatyökyvyttömyyseläkettä.

Työkyvyttömyysetuuden saajiin ei enää jatkossa sovellettaisi harkintaa esimerkiksi tulonylityksen syyn, sen vähäisyyden tai muun syyn takia. **Arviointineuvosto katsoo**, että tapauskohtaisen harkinnan poistamisen vaikutuksia olisi hyvä kuvata ainakin yleisellä tasolla. Millaisiin työkyvyttömyysetuuden saajiin harkinnan poistaminen voisi todennäköisesti kohdistua?

Arviointineuvosto katsoo, että viranomaisten tietojärjestelmäkustannusten mittaluokasta saa käsityksen luonnoksen perusteella. Esitysluonnoksessa käsitellään suppeasti vaikutuksia viranomaisneuvontaan ja työeläkeyhtiöiden neuvontatyöhön, vaikka järjestelmä muuttuu olennaisesti. Työkyvyttömyysetuuksien saajilla voi olla esimerkiksi kognitiivisia haasteita, jolloin neuvontatyö voi vaatia normaalia enemmän resursseja.



3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu työkyvyttömyyseläkkeen ja työansioden yhteensovittamista koskevaksi lainsäädännöksi (hankenumero: STM066:00/2025), jonka sosiaali- ja terveysministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 14.4.2026. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset.

Arviointineuvosto on tietoinen, että esitysluonnosta ei muuteta tämän lausunnon perusteella. Sosiaali- ja terveysministeriö on ilmoittanut, ettei se pysty huomioimaan arviointineuvoston lausuntoa, sillä esitys annettiin eduskunnalle 16.4.2026 ilman, että arviointineuvostolle annettiin mahdollisuus laatia lausuntonsa ministeriölle. Arviointineuvosto antaa lausunnon poikkeuksellisesti eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Helsingissä 28. huhtikuuta 2026

Eeva-Liisa Inkeroinen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, lainsäädännön arviointineuvoston pääsihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.