

HE 124/2026 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleistukilain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yleistukilakia.

Esityksen mukaan yleistuen tarveharkinnassa ei otettaisi huomioon osittaista varhennettua vanhuuseläkettä, jos sitä koskeva päätös on annettu ennen 16.1.2026.

Esitys liittyy valtion vuoden 2026 toiseen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian, viimeistään syksyllä 2026. Lakia sovellettaisiin 1.5.2026 alkaen.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	6
2 Nykytila ja sen arviointi	6
3 Tavoitteet	13
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	13
4.1 Keskeiset ehdotukset	13
4.2 Pääasialliset vaikutukset	13
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	13
4.2.1.1 Vaikutukset yleistukea saavien henkilöiden toimeentuloon	13
4.2.1.2 Vaikutukset julkiseen talouteen	15
4.2.1.3 Vaikutukset työllisyyteen	16
4.2.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset	17
4.2.2.1 Perusoikeusvaikutukset	17
4.2.2.2 Ikä- ja sukupuolivaikutukset	19
4.2.2.3 Vaikutukset vammaisiin henkilöihin	20
4.2.2.4 Vaikutukset Ahvenanmaan maakunnassa	21
4.2.2.5 Vaikutukset Kansaneläkelaitoksen toimintaan	21
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	22
6 Lausuntopalaute	23
7 Säännöskohtaiset perustelut	24
8 Voimaantulo	25
9 Toimeenpano ja seuranta	25
10 Suhde talousarvioesitykseen	25
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	25
LAKIEHDOTUS	29
Laki yleistukilain 55 §:n muuttamisesta	29

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Sosiaaliturvan uudistaminen yleistuen mallilla

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kohdan 4.3 Työhön kannustava sosiaaliturva mukaan yksilön ja julkisen vallan oikeuksien ja velvoitteiden tulee olla tasapainossa. Yksilöllä on oikeus yhteiskunnan tukeen sellaisessa tilanteessa, jossa hän ei kykene huolehtimaan itsensä ja läheistensä toimeentulosta. Samalla työkykyisen ja työikäisen velvollisuus on osallistua työmarkkinoille ja tehdä voitavansa työkykynsä ja työmarkkina-asemansa parantamiseksi. Hallitus uudistaa sosiaaliturvaa siten, että järjestelmä on yksinkertaisempi ja työhön kannustavampi.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kohdan 4.3 Työhön kannustava sosiaaliturva mukaan sosiaaliturvaa uudistetaan yleistuen mallilla. Hallitus toteuttaa perusturvan uudistuksen, joka parantaa työnteon kannattavuutta, sujuvoittaa sosiaaliturvaa ja yksinkertaistaa etuuksia sosiaaliturvakomitean välimietinnön tekemät suositukset ja selvitykset huomioiden. Uudistuksen tavoitteena on aikaansaada yksi yleistuki sisältäen perusosan elämiseen, asumisosan asumiseen ja harkinnanvaraisen osan viimesijaiseksi turvaksi.

Yksi yleistuki vähenee työtulojen noustessa mahdollisimman lineaarisesti, jolloin työstä käteen jäävä tulo on helpommin ennakoitavaa ja työnteke kannattaa nykyistä paremmin. Perusturvaetuuden myöntämisen ehdot ja perusteet ovat erilaiset riippuen elämäntilanteesta. Etuuden nostaminen velvoittaa osallistumaan työnhakuun, tarjottuihin palveluihin tai muihin erikseen mainittuihin velvoitteisiin, kuten koulutukseen tai kuntoutukseen.

Yhteen perusturvaetuuteen siirrytään vaiheittain tukien määräytymisperusteita yhdistämällä valtion talouden nykytila huomioiden.

Hallituksen esitys HE 112/2025 vp eduskunnalle yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi

Sosiaali- ja terveysministeriö tiedotti 26.3.2024 yleistuen valmistelun etenemisestä. Yleistuen ensimmäisestä vaiheesta, työttömän työnhakijan uudesta sosiaaliturvaetuudesta käynnistyi lausuntokierros 9.5.2025, joka päättyi 19.6.2025. Sosiaali- ja terveysministeriö tiedotti lausuntokierroksen alkamisesta 9.5.2025. Lausuntoa pyydettiin yhteensä 382 taholta, minkä lisäksi kaikilla halukkailla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi -palvelussa. Määräaikaan mennessä lausuntoja saatiin yhteensä 108 kappaletta.

Lausuntokierroksella ehdotettiin, että yleistukea maksettaisiin, jos työttömällä työnhakijalla ei olisi oikeutta ansiopäivärahaan tai hänen ansiopäivärahakautensa olisi päättynyt ja hänellä olisi taloudellisen tuen tarve. Ehdotuksen mukaan yleistuen saaminen edellyttäisi taloudellisen tuen tarvetta eli yleistuki olisi kaikille sen saajille tarveharkintainen etuus, ja yleistuki olisi tarveharkintainen myös niille henkilöille, jotka ovat täyttäneet työttömyysturvalain työssäoloehdon. Ehdotuksen mukaan tulolajien huomioiminen yleistuen tarveharkinnassa vastaisi työttömyysturvalain sääntelyä työmarkkinatuen tarveharkinnasta. Palvelualojen ammattiliitto PAM ry katsoi lausunnossaan, että tarveharkintaa ei tule ulottaa osittaista varhennettua vanhuuseläkettä saaviin henkilöihin eikä lausuntopalaute antanut aihetta muuttaa esitystä, mikä todetaan hallituksen esityksen HE 112/2025 vp jaksossa 6.2

Yleistukilakiehdotusta koskevat lausunnot. Eläketurvakeskus totesi lausuvansa esityksestä siltä osin, kun se voi vaikuttaa työeläkejärjestelmään, ja toi lausunnossaan esille esityksen vaikutuksia toimintoihinsa ehdotetun voimaantulon osalta, sillä yleistuki aiheuttaa työeläkealan tietojärjestelmiin muutoksia, joita ei ehditä toteuttaa 1.2.2026 mennessä.

Hallituksen esitys HE 112/2025 vp eduskunnalle yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi annettiin 22.9.2025 eduskunnalle. Hallituksen esityksen mukaan yleistuki olisi ensi vaiheessa työttömän työnhakijan uusi sosiaaliturvaetus, joka korvaisi työmarkkinatuen ja peruspäivärahan. Yleistukea koskevan lainsäädännön olisi tarkoitus tulla voimaan 1.5.2026. Esityksen mukaan yleistukea maksettaisiin, jos työttömällä työnhakijalla ei olisi oikeutta ansiopäivärahaan tai hänen ansiopäivärahakautensa olisi päättynyt ja hänellä olisi taloudellisen tuen tarve. Yleistuen saaminen edellyttäisi taloudellisen tuen tarvetta eli yleistuki olisi kaikille sen saajille tarveharkintainen etuus. Tarveharkinta tarkoittaisi sitä, että työmarkkinatuen tavoin ansiotulojen lisäksi myös muut tulot vaikuttaisivat yleistuen suuruuteen tulorajan ylittävältä osalta. Esityksen mukaan tulolajien huomioiminen yleistuen tarveharkinnassa vastaisi työttömyysturvalain sääntelyä työmarkkinatuen tarveharkinnasta. Hallituksen esityksen jaksossa 4.2.2.1 koskien yleistuen tarveharkintaa todetaan, että kotitalouden tulojen pienentyminen koskettaa lukumääräisesti eniten 55–64-vuotiaita (arviolta 3 703 henkilöä), joiden kohdalla tulojen pienentyminen johtuu pitkälti siitä, että 55 vuotta täyttäneiden tarveharkinnan poikkeussääntö poistuu ja että tarveharkinnan puolison vaikutuksen poisto vaikuttaa todennäköisemmin vanhempiin kuin nuorempiin ikäluokkiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö tiedotti 22.9.2025 hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 41/2025 vp – HE 112/2025 vp: ”Ehdotettu sääntely poikkeaa voimassa olevasta lainsäädännöstä erityisesti sen osalta, että yleistuki olisi kokonaan tarveharkintaista. Perusoikeusuudistuksen esitöissä on todettu, että lain kohdan 2 momentissa tarkoitettu turva on yhteydessä lueteltuihin elämäntilanteisiin ja laissa kulloinkin säädettäviin etuuksien saamisedellytyksiin. Perustuslain säännös ei kuitenkaan aseta estettä sille, että järjestelmiin voidaan sisällyttää myös tarveharkintaa koskevia säännöksiä (HE 309/1993 vp, s. 70/I, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Perustuslakivaliokunta on tämän mukaisesti pitänyt mahdollisena työmarkkinatuen tarveharkintaisuutta (PeVL 46/2002 vp, s. 5/I) ja kansaneläkkeen säätämistä kokonaan eläketulovähenteiseksi perusturvaetuudeksi (PeVL 12/1995 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunnan mielestä esitetyn sääntelyn tarveharkintaisuutta voidaan pitää perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta ongelmattomana.”

Sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi mietinnössään StVM 28/2025 vp – HE 112/2025 vp: ”Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää sinänsä tarkoituksenmukaisena, että yleistuen maksaminen edellyttää taloudellisen tuen tarvetta vastaavasti kuten nykyinen työmarkkinatuki, ja tarveharkinnan myötä työttömyysetuuden pienentymiset kohdistuvat henkilöihin, joilla on muita tuloja. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että esityksen vaikutusarviointien (s. 42–43) mukaan muutokset kohdistuvat etenkin lapsiperheisiin ja 55 vuotta täyttäneisiin iäkkäisiin henkilöihin, koska näitä koskeva erityissääntely ehdotetaan poistettavaksi. Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tarveharkinnan laajeneminen koskemaan myös nykyisiä peruspäivärahan saajia osaltaan monimutkaistaa järjestelmää niin etuudensaajan kuin toimeenpanon näkökulmasta. Valiokunta kuitenkin korostaa, että vaikutukset ovat maltillisia ja kohdistuvat varsin pieneen joukkoon etuudensaajia.”

Eduskunta hyväksyi 16.12.2025 hallituksen esitykseen HE 112/2025 vp sisältyvät lakiehdotukset (EV 172/2025 vp – HE 112/2025 vp).

Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi 15.1.2026 tiedotteen lakien vahvistamisesta 16.1.2026.

Tasavallan presidentti vahvisti 16.1.2026 yleistukea koskevat lait tulemaan voimaan 1.5.2026.

Yleistukilaki (48/2026) julkaistiin 22.1.2026 Suomen säädöskokoelmassa.

Kansaneläkelaitos on ajantasaisesti tiedottanut yleistukilainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen lausuntokierroksen alkamisesta, hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle, eduskunnan vastauksesta hallituksen esitykseen, lainsäädännön vahvistamisesta ja voimaantulosta sekä kevään 2026 aikana yleistuesta.

Telp.fi-sivustolla (työeläkelakipalvelu työeläkealan toimijoille) on julkaistu 22.12.2025 uutinen muutoksista Kelan etuuksiin 2026, ja uutisessa on todettu: ”Eläkeneuvonnassa on hyvä huomioida, että osittainen vanhuuseläke otetaan tulona huomioon yleistuen tarveharkinnassa. Nykyisin osittainen vanhuuseläke on vaikuttanut työttömyysturvaan ainoastaan silloin, kun työmarkkinatukea maksetaan tarveharkinnan perusteella.” Työeläke.fi-sivustolla (kansalaisille suunnattu sivusto työeläkkeistä) on tiedotettu vuoden 2026 ensimmäisinä päivinä ja myöhemmin kevään 2026 aikana yleistuen vaikutuksista osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen saajiin. Eläkelaitokset ovat tiedottaneet yleistuesta kevään 2026 aikana.

Eduskunnan lausuma

Hallitus antoi 19.2.2026 eduskunnalle hallituksen esityksen 13/2026 vp yleistukilain 13 ja 19 §:n ja työttömyysturvalain 10 luvun 4 §:n muuttamisesta. Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että odotusaikaa koskevaa säännöstä ei sovellettaisi työvoimakoulutuksen ja työttömyysetuudella tuetun työnhakijan omaehtoisen opiskelun sekä päätoimisena pidettävän kotoutumisen edistämisestä annetun lain omaehtoisen luku- ja kirjoitustaidon opiskelun aikana. Lisäksi yleistukilakiin lisättäisiin yritysomaisuuden myyntivoiton jaksottamista koskeva asetuksenantovaltuus ja työttömyysturvalakiin tehtäisiin yleistukilain voimaantulosta johtuvat muutokset.

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on 27.3.2026 päivätyssä mietinnössään StVM 1/2026 vp – HE 13/2026 vp todennut seuraavaa: ”Esityksessä ei ehdoteta muutoksia yleistuen tarveharkintaan. Valiokunnan asiantuntijakuulemisen yhteydessä nostettiin kuitenkin esille kysymys osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen (OVE) huomioon ottamisesta yleistuen tarveharkinnassa. Osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen tavoitteena on, että työntekijät ja yrittäjät voivat jatkaa pidempään työelämässä ja osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen saaja voi eläkkeellä ollessaan työskennellä. Osittainen varhennettu vanhuuseläke on voimassa olevan lainsäädännön mukaisen työmarkkinatuen ja 1.5.2026 alkaen yleistuen tarveharkinnassa huomioon otettavaa tuloa eli osittainen varhennettu vanhuuseläke pienentää maksettavan tuen määrää. Työttömyysturvan peruspäivärahassa ei kuitenkaan ole tarveharkintaa eikä tarveharkintaa sovelleta 55 vuotta täyttäneen henkilön työmarkkinatukeen, jos hän on työttömäksi joutuessaan täyttänyt työttömyysturvalain työssäoloehdon. Uusi yleistuki korvaa 1.5.2026 alkaen työmarkkinatuen ja peruspäivärahan. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksessä HE 112/2025 vp yleistukilakiin ei ole käsitelty erikseen osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen vaikutuksia yleistukeen tai ikääntyneiden toimeentuloon, joten muutoksen vaikutuksia osittaista varhennettua vanhuuseläkettä saaviin henkilöihin ei ole voitu ottaa eduskuntakäsittelyn yhteydessä huomioon.”

Lisäksi eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on edellä mainitussa mietinnössään todennut seuraavaa: ”Valiokunta pitää erityisen ongelmallisena, että yleistuen tarveharkintaa sovelletaan myös niihin osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen saajiin, jotka ovat tehneet päätöksen osittaiselle varhennetulle vanhuuseläkkeelle siirtymisestä ennen kuin on ollut tietoa osittaisen

varhennetun vanhuuseläkkeen vaikutuksista yleistuen tasoon. Osittaista varhennettua vanhuuseläkettä ei voi lakkauttaa tai keskeyttää eikä päätöstä osittaiselle varhennetulle vanhuuseläkkeelle siirtymisestä voi enää peruuttaa kolmen kuukauden jälkeen päätöksen antamisesta. Valiokunta pitää välttämättömänä, että valtioneuvosto selvittää yleistuen tarveharkinnan vaikutukset henkilöihin, jotka ovat tehneet päätöksen siirtyä osittaiselle varhennetulle vanhuuseläkkeelle, ja tuo viipymättä kevätistuntokauden 2026 aikana eduskunnan käsiteltäväksi tarvittavat lain muutokset ennakoimattomien vaikutusten korjaamiseksi. Valiokunta ehdottaa asiasta lausumaa.”

Eduskunta on täysistunnossaan 16.4.2026 hyväksynyt sosiaali- ja terveysvaliokunnan edellä mainitussa mietinnössä ehdotetun seuraavan lausuman: *Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto selvittää yleistuen tarveharkinnan vaikutukset henkilöihin, jotka ovat tehneet päätöksen siirtyä osittaiselle varhennetulle vanhuuseläkkeelle, ja tuo viipymättä kevätistuntokauden 2026 aikana eduskunnan käsiteltäväksi tarvittavat lain muutokset ennakoimattomien vaikutusten korjaamiseksi* (Eduskunnan vastaus EV 35/2026 vp – HE 13/2026 vp).

1.2 Valmistelu

Sosiaali- ja terveysministeriössä käynnistettiin valmistelu eduskunnan edellyttämästä lakimuutoksesta, joka koskee osittaista varhennettua vanhuuseläkettä saavia henkilöitä yleistuen käyttöönoton yhteydessä. Sosiaali- ja terveysministeriö on 14.4.2026 tiedottanut valmistelun aloittamisesta.

Hallituksen esitystä on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä.

Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros ajalla 18.5.2026–7.6.2026. Lausuntoaika oli yleistä suositusta lyhyempi, jotta hallituksen esitys ehditään antaa eduskunnalle kevätistuntokaudella 2026 ja laki saadaan voimaan mahdollisimman pian syksyllä 2026. Lausuntoa pyydettiin Lausuntopalvelu.fi -palvelun kautta yhteensä 318 taholta, minkä lisäksi kaikilla halukkailla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi -palvelussa. Lausuntoja oli mahdollista antaa Lausuntopalvelun sijasta myös postitse, sähköpostitse ja Vahva-asianhallintajärjestelmässä. Lausuntopalautetta ja sen johdosta tehtyjä muutoksia on kuvattu tarkemmin jaksossa 6 Lausuntopalaute.

Hallituksen esitysluonnokseen Lausuntopalvelussa annetut lausunnot ovat julkisesti saatavilla Lausuntopalvelussa julkaistun lausuntopyynnön sivuilla.

Esitys on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 9.6.2026.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat sosiaali- ja terveysministeriön julkisessa palvelussa (hankesivut [STM035:00/2026](#)).

2 Nykytila ja sen arviointi

Yleistuki

Yleistuki on työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvaamiseksi tarkoitettu tuki. Yleistukea maksetaan työttömän työnhakijan työmarkkinoille hakeutumisen tai palaamisen edellytysten edistämiseksi ja parantamiseksi. Yleistuen maksaa Kansaneläkelaitos.

Yleistukea maksetaan henkilölle, jolla ei ole oikeutta työttömyysturvalain (1290/2002) mukaiseen ansiopäivärahaan tai jonka oikeus ansiopäivärahaan on päättynyt ansiopäivärahan enimmäisajan täyttymisen vuoksi, ja joka on taloudellisen tuen tarpeessa.

Yleistuen saaminen edellyttää Suomessa asumista asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (16/2019) mukaisella tavalla. Yleistukea ei makseta henkilölle, jolla on oikeus ansiotyöhön tilapäisen oleskeluluvan perusteella.

Yleistuen saaminen ei perustu työskentelyyn, vaan se on työttömän vähimmäistoimeentulon turvaamiseksi sosiaalisin perustein suoritettava syyperusteinen tuki, joka on kestoltaan rajoittamaton.

Työttömyyden perusteella yleistukea saavaa henkilöä koskevat pääosin samat työttömyysturvalain etuuden saamisen yleiset työvoimapolitiittiset edellytykset, työllistymisen edistämiseen liittyvät palvelut ja työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä asetettavat seuraamukset kuin ansiopäivärahan saajaa työttömyysturvalain perusteella.

Yleistukeen sovelletaan pääosin samoja työttömyysturvalain säännöksiä kuin ansiopäivärahaan siltä osin kuin kyse on työttömyysturvalain 1 luvun yleisten säännösten soveltamisesta, työttömyysturvalain 3 luvun etuuden saamisen yleisten rajoitusten soveltamisesta sekä työttömyysturvalain 4 luvun sovitellun ja vähennetyn työttömyysetuuden soveltamisesta. Todetaan, että mikäli yleistukea ja osittaista varhennettua vanhuuseläkettä samanaikaisesti saava henkilö tulee oikeutetuksi osatyökyvyttömyyseläkkeeseen, osatyökyvyttömyyseläke vähennetään yleistuesta.

Yleistuen täysimääräinen määrä on työttömyysturvalaissa säädetyn ansiopäivärahan perusosan suuruinen. Täysi yleistuki on 37,21 euroa (brutto) päivässä ja noin 800 euroa (brutto) kuukaudessa (vuoden 2026 tasossa).

Yleistuen tarveharkinnassa otetaan lähtökohtaisesti huomioon yleistuen saajan omat tulot kokonaisuudessaan. Tarveharkinnassa huomioitavia tulolajeja ovat esimerkiksi omaishoidon tuesta annetun lain (937/2005) mukainen omaishoitajan hoitopalkkio ja pääomatulot sekä työeläkelakien mukainen osittainen varhennettu vanhuuseläke. Työn perusteella saatu ansiotulo otetaan kuitenkin sovitellun yleistuen määrässä huomioon. Tarveharkintaa ei sovelleta työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen ajalta. Tältä osin yleistuen tarveharkinta vastaa 30.4.2026 asti voimassa ollutta työttömyysturvalain sääntelyä työmarkkinatuen tarveharkinnasta, mikä on todettu hallituksen esityksessä HE 112/2025 vp.

Tarveharkinnassa tuloina ei oteta huomioon ns. etuoikeutettuja tuloja, joita ovat lapsilisälain (796/1992) mukainen lapsilisä, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) mukainen kotihoidon tuki, yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) ja eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain (571/2007) mukainen asumistuki, sotilasavustuslain (781/1993) mukainen sotilasavustus, sotilasvammalain (404/1948) mukainen elinkorko ja täydennyskorko, kansaneläkelain (568/2007) mukainen leskeneläke ja lapseneläkkeen täydennysmäärä, toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukainen toimeentulotuki, työttömyysturvalain mukainen liikkuvuusavustus sekä vian, vamman tai haitan perusteella maksettavaa erityisten kustannusten korvaus. Tältä osin yleistuen tarveharkinta vastaa 30.4.2026 asti voimassa ollutta työttömyysturvalain sääntelyä työmarkkinatuen tarveharkinnasta, mikä on todettu hallituksen esityksessä HE 112/2025 vp.

Valtioneuvoston asetuksessa yleistuesta (330/2026) säädetään tarkemmin tarveharkinnassa huomioon otettavista tuloista. Yleistuen tarveharkinnassa huomioon otettavat tulot arvioidaan

sen mukaan, kuinka paljon niitä työttömyysaikana tulee jatkuvasti olemaan eli satunnaiset ja kertaluonteiset tulot eivät vaikuta yleistuen määrään. Tarveharkinnassa otetaan huomioon myös sellaiset tulot, jotka vaikuttavat henkilön tulotasoon työttömyysaikana, vaikka tulot on saatu muuna kuin työttömyysaikana. Vuosittain tai muutoin toistuva tuloerä jaetaan tuloksi koko vuodelle tai muulle tulokaudelle. Ennen tarveharkintaa yleistukeen vaikuttavasta tulosta vähennetään tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä aiheutuneet menot. Todetaan, että tältä osin yleistuen tarveharkinta vastaa 30.4.2026 asti voimassa ollutta työttömyysturvalain täytäntöönpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen (1330/2002) sääntelyä työmarkkinatuen tarveharkinnasta.

Tarveharkinnassa huomioon otettava tulo vaikuttaa yleistuen määrään siltä osin kuin tulo ylittää 311 euroa kuukaudessa (brutto), jolloin yleistuesta vähennetään 50 prosenttia tuloajan ylittävistä tuloista. Jos henkilön ainoa yleistuen tarveharkinnassa huomioitava tulo on esimerkiksi osittainen varhennettu vanhuuseläke, jonka määrä on alle 311 euroa kuukaudessa, osittainen varhennettu vanhuuseläke ei vaikuta yleistuen määrään.

Jos henkilöllä ei ole peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta, yleistukea voi saada enimmillään 21 viikon odotusajan jälkeen. Yleistuki maksetaan määrältään alennettuna, jos henkilö asuu vanhempiensa taloudessa eikä hän ole täyttänyt työttömyysturvalain mukaista työssäoloahtoa.

Yleistuen rahoitusvastuu jakautuu valtion ja kuntien välille, ja lisäksi yleistukea rahoitetaan työttömyyskassoihin kuulumattomien palkansaajien työttömyysvakuutusmaksun tuotolla 400 yleistuen maksupäivältä, jos yleistuen saaja on täyttänyt työttömyysturvalain mukaisen työssäoloehdon. Ensimmäisen 100 yleistuen maksupäivän ajalta yleistuki rahoitetaan valtion varoista ja työttömyysvakuutusmaksun tuotolla. Tämän jälkeen valtion varoista ja työttömyysvakuutusmaksun tuotolla rahoitetaan yleistuen ja yleistuen saajan kotikunnan rahoitusosuuden välinen erotus. Yleistuen saajan kotikunnan rahoitusosuus nousee yleistuen maksujakson pidentyessä. Kunnan rahoitusvastuu alkaa henkilön saatua yleistukea 100 päivältä, jolloin kunnan rahoitusvastuu on 10 prosenttia. Edelleen 200 päivän jälkeen kunnan rahoitusvastuu nousee 20 prosenttiin, 300 päivän jälkeen 30 prosenttiin, 400 päivän jälkeen 40 prosenttiin ja 700 päivän jälkeen kunnan rahoitusosuus saavuttaa ylärajan eli 50 prosenttia. Yleistuen maksupäiviä laskettaessa otetaan huomioon päivät, joilta tuen saaja on saanut yleistukea tai sitä edeltävää ansiopäivärahaa.

Työvoimaviranomainen tai Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus) antaa yleistuen saamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä Kansaneläkelaitosta sitovan lausunnon. Tiedot harkintaa vaativat lausunnonantamistehtävät on keskitetty valtakunnallisesti KEHA-keskukseen.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi (HE 112/2025 vp) arvioitiin tarveharkinnan muutoksien vähentävän yleistuen menoja noin 5,6 miljoonaa euroa. Arvio on muodostettu hyödyntämällä SISU-mikrosimulointimallia, ja simuloinnista on inhimillisen virheen takia jäänyt puuttumaan osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen tarveharkinnassa huomioimisen vaikutus kotitalouksiin ja julkisen talouden menoihin. Hallituksen esityksestä (HE 112/2025 vp) puuttunut julkisen talouden säästö on noin 4,1 miljoonaa euroa. Yhteensä yleistuen tarveharkinta siis vähentää julkisen talouden menoja noin 9,7 miljoonaa euroa. Osittainen varhennettu vanhuuseläke oli muilta osin huomioitu (HE 112/2025 vp) vaikutusarvioissa.

Työttömyysturvalaissa 30.4.2026 asti säädettyssä peruspäivärahassa ei ole ollut tarveharkintaa eikä tarveharkintaa ole sovellettu 55 vuotta täyttäneen henkilön työmarkkinatukeen, jos hän on työttömäksi joutuessaan täyttänyt työttömyysturvalain työssäoloehdon.

Osittainen varhennettu vanhuuseläke otetaan tulona huomioon yleistä asumistukea ja toimeentulotukea laskettaessa.

Kansaneläkelaitoksen tilastotiedot

Peruspäivärahaa sai vuonna 2025 noin 79 000 henkilöä ja työmarkkinatukea noin 273 000 henkilöä. Peruspäivärahaa maksettiin yhteensä noin 270 miljoonaa euroa ja työmarkkinatukea noin 1 800 miljoonaa euroa. Taulukossa 1 on kuvattu esityksen kohderyhmän 60–64-vuotiaiden peruspäivärahan ja työmarkkinatuen tilastot.

Taulukko 1. 60–64-vuotiaat peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saajat ja maksetut etuudet sukupuolittain.

	Saajamäärät		Maksetut etuudet euroa	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
Peruspäiväraha	2 194	1 798	11 346 776	8 444 635
Työmarkkinatuki	12 267	9 935	93 654 352	74 650 148

Kansaneläkelaitoksen etuustietojärjestelmätietojen mukaan 2367 yli 55-vuotiasta työmarkkinatuen saajaa on saanut osittaista varhennettua vanhuuseläkettä vuonna 2025. Näistä henkilöistä 2 198 henkilön työmarkkinatukeen ei ole sovellettu tarveharkintaa, koska työttömyysturvalain työssäoloehto on täytynyt, ja 169 työmarkkinatuen saajalla on huomioitu osittainen varhennettu vanhuuseläke tarveharkinnan tulona. Etuustietojärjestelmässä ei ole tietoa peruspäivärahaa ja osittaista varhennettua vanhuuseläkettä saavista, koska peruspäivärahassa ei ollut tarveharkintaa.

Esityksen valmistelun aikana Kansaneläkelaitos on tarkastellut tulotietojärjestelmästä annetun lain (53/2018) mukaisesta tulorekisteristä vuotta 2025 koskevia tietoja osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen saajista sekä peruspäivärahan ja työmarkkinatuen maksutilastoja. Tarkastelun kohderyhmässä ovat peruspäivärahan saajat ja yli 55-vuotiaat työmarkkinatuen saajat, jotka ovat saaneet osittaista varhennettua vanhuuseläkettä vähintään 311 euroa (brutto) kuukaudessa eli henkilöiden osittain varhennettu vanhuuseläke ylittää yleistuen tarveharkinnan tulorajan.

Tulorekisteritietojen mukaan vuonna 2025 osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen saajia oli 83 846 henkilöä ja keskimäärin¹ eläkettä maksettiin 789 euroa (brutto) kuukaudessa. Kansaneläkelaitoksen tarkastelun kohderyhmässä on vuonna 2025 ollut 2 931 henkilöä, kuukausitasolla keskimäärin 1 963 henkilöä. Kohderyhmän henkilöille on maksettu osittaista varhennettua vanhuuseläkettä arviolta 660 euroa (brutto) kuukaudessa ja peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea enimmillään 800 euroa kuukaudessa eli yhteensä 1460,00 euroa kuukaudessa, jolloin 1.5.2026 voimaan tuleva yleistuen tarveharkinta (tuloraja 311 e/kk, 50 % vähennys) vähentäisi yleistukea 174 eurolla (brutto) kuukaudessa ja päiväkorvaustasolla vähennys olisi keskimäärin arviolta 8 euroa päivässä. Tässä tarkastelussa arviolta 152 henkilöä

¹ Keskimääräinen etuus on laskettu vuoden 2025 aikana maksettujen eurojen ja henkilötasolla maksettujen kuukausien osamääränä.

jäisi yleistuen ulkopuolelle, minkä arvioidaan johtuvan joko pelkästään tarveharkintatulojen vaikutuksesta tai tarveharkinnan lisäksi soviteltavan työtulon määrästä. Todetaan kuitenkin, että kohderyhmälle maksetuista korvauspäivistä 9,5 prosenttia on maksettu soviteltuna. Tarkastelun kohderyhmässä yleisen asumistuen saajia on 289 henkilöä kuukaudessa ja toimeentulotuen saajia 48 henkilöä kuukaudessa. Kohderyhmästä miehiä on noin 69 prosenttia ja naisia noin 31 prosenttia. Kohderyhmän ikäjakauma on seuraavanlainen: 61-vuotiaat 20 %, 62-vuotiaat 26 %, 63-vuotiaat 31 % ja 64-vuotiaat 23 %.

Tulorekisterin tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että harvalla etuudensaajalla osittainen varhennettu vanhuuseläke ja työmarkkinatuki alkavat samaan aikaan. Tarkasteltaessa osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen aloitustilanteita työttömyysetuuksilla on etuudensaajien työttömyysturvan maksupäiväkertymän mediaani yli 1000 päivää tulorekisteritietojen perusteella. Korkea työttömyysturvan maksupäiväkertymä viittaa siihen, että osittainen varhennettu vanhuuseläke aloitetaan usein työttömyyden pitkittyessä tai siirryttäessä ansiopäivärahalta perusturvalle. Valmistelussa käytettävissä olleet tulorekisterin tiedot alkavat vuodesta 2022, joten yleisesti osittain varhennetun vanhuuseläkkeen jaksojen keskimääräisistä kestoista ei voi tämän aineiston perusteella tehdä kattavia päätelmiä. On kuitenkin viitteitä siitä, että jaksot ovat käytettävissä olevan aineiston suhteen niin pitkiä, että jaksot todennäköisesti alkavat monella välittömästi siinä vaiheessa, kun oikeus osittain varhennettuun vanhuuseläkkeeseen syntyy, mutta ei kuitenkaan pääsääntöisesti siten, että työttömyysetuuskausi alkaisi samanaikaisesti.

Osittainen varhennettu vanhuuseläke

Suomessa eläkejärjestelmien tehtävänä on turvata ihmisten toimeentulo vanhuuden, työkyvyttömyyden ja perhehuoltajan kuoleman varalta. Suomessa työeläketurva kattaa lähes kaiken ansiotyön ja työeläkelajeja on useita. Näin ollen myös osittaisesta varhennetusta vanhuuseläkkeestä on säännökset useassa eri eläkelaiassa. Työntekijän oikeudesta osittaiseen varhennettuun vanhuuseläkkeeseen säädetään työntekijän eläkelaiassa (395/2006, TyEL), julkisten alojen eläkelaiassa (81/2016, JuEL) ja merimieseläkelaiassa (1290/2006). JuEL sisältää kunnan, valtion, evankelis-luterilaisen kirkon, Kelan toimihenkilöiden ja Suomen Pankin henkilöstön eläketurvaa koskevat säännökset. Yrittäjän oikeudesta osittaiseen varhennettuun vanhuuseläkkeeseen säädetään yrittäjän eläkelaiassa (1272/2006, YEL) ja maatalousyrittäjän eläkelaiassa (1280/2006, MYEL). MYEL:ssä säädetään myös tieteen ja taiteen apurahalla työskentelevien eläkkeistä.

Suomen työeläkejärjestelmä on kattava, sillä vakuuttaminen on pakollista ja lakisääteistä ja se kattaa lähes kaiken ansiotyön. Työeläkejärjestelmä perustuu ansaintaperiaatteelle eli eläke karttuu työansioden perusteella. Samojen työansioden perusteella määräytyy työeläkevakuutusmaksu. Mitä suuremmista ansioista on kyse, sitä suurempi on työeläke ja työeläkevakuutusmaksu. Eläkkeen määräytymiseen ei pääsääntöisesti vaikuta siirtyminen työnantajalta toiselle eikä siirtyminen yksityisten ja julkisten alojen välillä.

Työeläkejärjestelmän etuuksia ovat vanhuuseläke, osittainen varhennettu vanhuuseläke, työkyvyttömyyseläke, työuraeläke, kuntoutusetuudet ja perhe-eläke. Vuoden 2017 eläkeuudistuksen yhteydessä osa-aikaeläke eläkemuotona lakkautettiin ja korvattiin osittaisella varhennetulla vanhuuseläkkeellä. Eläkettä voi saada hakemuksen mukaisesti joko 25 tai 50 prosenttia karttuneen eläkkeen määrästä. Osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen tavoitteena on, että työntekijät ja yrittäjät voisivat jatkaa pidempään työelämässä. Osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen saaja voi eläkkeellä ollessaan työskennellä. Henkilö voi alkaa saada osittaista varhennettua vanhuuseläkettä esimerkiksi ollessaan vakiintuneesti kokoaikaisesti tai osa-

aikaisesti työmarkkinoilla, säännöllisesti ajoittain työllistyvä työtön työnhakija tai pitkäaikaistyötön. Osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen tarkoitus oli myös tarjota aiempaa joustavammatt mahdollisuudet yhdistää osittainen eläke ja työnteko. Hallituksen esityksessä lähtökohdana oli, että osittainen varhennettu vanhuuseläke ei estäisi työttömyyspäivärahan eli peruspäivärahan ja ansiopäivärahan saamista eikä sitä myöskään vähennettäisi työttömyyspäivärahasta, ja työttömyyspäivärahan määrä laskettaisiin normaalien laskusääntöjen mukaan (HE 16/2015). Työeläkelakien mukaista osittaista varhennettua vanhuuseläkettä ei vähennetä ansiopäivärahasta.

Eläkelakien mukaan työntekijällä tai yrittäjällä on oikeus jäädä osittaiselle varhennetulle vanhuuseläkkeelle hänen syntymävuotensa mukaan määräytyvän alaikärajan täyttämistä seuraavan kalenterikuukauden alusta. Vuonna 1963 ja sitä ennen syntyneellä alaikäraja on 61 vuotta ja vuonna 1964 syntyneellä 62 vuotta. Vuonna 1964 syntyneet voivat jäädä osittaiselle varhennetulle vanhuuseläkkeelle aikaisintaan 1.2.2026. Vuonna 1965 ja sen jälkeen syntyneellä osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen alaikäraja sopeutetaan vanhuuseläkeiän tapaan eliniän muutokseen.

Osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen perusteena on eläkkeen alkamista edeltäneen kalenterivuoden loppuun mennessä työeläkelakien mukaan ansaittu eläke. Eläkeosuuden määrä on työntekijän hakemuksen mukaan 25 tai 50 prosenttia osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen perusteena olevasta eläkkeestä. Jos osittainen varhennettu vanhuuseläke myönnetään 25 prosentin suuruisena, toisen 25 prosentin myöntämistä voi hakea myöhemmin. Osittaista varhennettua vanhuuseläkettä ei voida lakkauttaa. Näin ollen osittaista varhennettua eläkettä ei myöskään voi muuttaa 50 prosentista 25 prosenttiin.

Osittaista varhennettua vanhuuseläkettä saavilta eläkeosuudesta vähennetään pysyvästi 0,4 prosenttia jokaiselta kuukaudelta ennen alimman vanhuuseläkeiän täyttämistä (varhennusvähennys). Vastaavasti eläkeosuutta korotetaan pysyvästi 0,4 prosenttia jokaiselta kuukaudelta, jolta eläkeosuuden alkamisaikaa lykätään alimman vanhuuseläkeiän täyttämistä myöhemmäksi (lykkäyskorotus). Osittainen varhennettu vanhuuseläke muuttuu vanhuuseläkkeeksi, kun työntekijälle myönnetään vanhuuseläke.

Työntekijällä tai yrittäjällä on oikeus jäädä osittaiselle varhennetulle vanhuuseläkkeelle aikaisintaan hänen syntymävuotensa mukaan määräytyvän alaikärajan täyttämistä seuraavan kalenterikuukauden alusta. Osittainen varhennettu vanhuuseläke alkaa eläkkeen hakemista seuraavan kalenterikuukauden alusta tai hakijan ilmoittamasta myöhemmästä ajankohdasta. Hakijan ilmoittamalle myöhemmälle ajankohdalle ei ole säädetty takarajaa, mutta käytännössä osittaista varhennettua vanhuuseläkettä haetaan lähellä sitä ajankohtaa, josta eläkkeen halutaan alkavan. Osittaista varhennettua vanhuuseläkettä koskevan hakemuksen päätösprosessi on automatisoitu niin, että päätös annetaan käytännössä samana päivänä, jona hakemus tulee vireille. Osittaista varhennettua vanhuuseläkettä ei myönnetä takautuvasti. Eläkkeensaaja voi hakemuksesta peruuttaa osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen kolmen kuukauden kuluessa sen myöntämistä koskevan päätöksen antamisesta. Tällöin eläkelaitos poistaa peruutettua eläkettä koskevan päätöksen. Aiheettomasti maksettua eläkettä koskee takaisinperintää koskevat säännökset.

Työntekijällä tai yrittäjällä ei ole oikeutta osittaiseen varhennettuun vanhuuseläkkeeseen, jos hän eläkkeen alkaessa saa muuta omaan työskentelyynsä perustuvaa työeläkelakien mukaista etuutta taikka maatalouden harjoittamisesta luopumisen tukemisesta annetun lain (612/2006) tai maatalousyrittäjien luopumistuesta annetun lain (1293/1994) mukaista luopumistukea. Työeläkelakien mukaisella etuudella tarkoitetaan muun muassa työkyvyttömyyseläkettä. Oikeutta osittaiseen varhennettuun vanhuuseläkkeeseen ei ole myöskään esimerkiksi silloin,

kun työkyvyttömyyseläke on lepäämässä. Ulkomailta maksettava omaan työskentelyyn perustuva etuus ei estä osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen myöntämistä.

Jos osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen saaja siirtyy työkyvyttömyyseläkkeelle, häntä pidetään työkyvyttömyyseläkkeen saajana. Jos osittaisella vanhuuseläkkeellä oleva henkilö jää työkyvyttömyyseläkkeeseen oikeuttavasti työkyvyttömäksi, työkyvyttömyyseläke on kokonaisuudessaan työkyvyttömyyseläkettä, vaikka laskennallisesti osa siitä muodostuu aiemmin myönnetystä osittaisesta varhennetusta vanhuuseläkkeestä. Sama koskee myös kuntoutusrahaa ja kuntoutuskorotusta. (TyEL 19 ja 34 §, HE 16/2015 s, 50–51).

Vuoden 2017 eläkeuudistuksen esitöissä (HE 16/2015) arvioitiin osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen mahdollisia sukupuolivaikutuksia. Osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen taso riippuu sen alkamista edeltävän vuoden loppuun mennessä karttuneesta eläkkeestä. 60–80-vuotiaiden naisten karttuneet eläkkeet suhteessa ansiotasoon ovat keskimäärin jonkin verran matalampia kuin miehillä, minkä vuoksi osittaisesta varhennetusta vanhuuseläkkeestä säädettyä arvioitiin, että osa-aikaeläkkeen muuttaminen osittaiseksi varhennetuksi vanhuuseläkkeeksi olisi keskimäärin naisille hieman epäedullisempi kuin miehille. Hallituksen esityksessä todettiin, että naisten eläkkeet ovat keskimäärin miesten eläkkeitä matalampia, millä voisi olla vaikutusta osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen hyödyntämiseen. Naiset (58 prosenttia) hyödynsivät osa-aikaeläkettä miehiä (42 prosenttia) enemmän. Eläketurvakeskuksen osittaista varhennettua vanhuuseläkettä koskevien tilastojen mukaan vuonna 2024 alkaneet miesten 50 prosentin tasoiset eläkkeet olivat keskimäärin 920 €/kk ja keskihajonta 590 €/kk. Naisten eläke oli vastaavasti keskimäärin 720 €/kk ja keskihajonta 370 €/kk. Eläkkeiden suuruusjakauma oli vino sekä sukupuolen että iän suhteen. Miesten ja vanhimpien ikäryhmien eläkkeet olivat suurimmat, naisten ja nuorempien pienimmät.

Eläketurvakeskuksen tilastotiedot

Eläketurvakeskuksen raportin² mukaan vuoden 2025 lopussa osittaista varhennettua vanhuuseläkettä sai 67000 henkilöä. Määrä laski edellisvuodesta viidellä tuhannella, sillä eläkkeen alaikäraja nousi 62 vuoteen. Vuonna 2025 alkoi 15800 osittaista varhennettua vanhuuseläkettä. Määrä puoliintui edellisvuodesta, koska viime vuonna kukaan ei täyttänyt eläkkeen alaikärajaa. Vuosina 1959–1963 syntyneistä joka kolmas vakuutettu on nostanut eläkettä vuoden 2025 loppuun mennessä. Toistaiseksi heitä on ollut eniten vuonna 1961 syntyneissä (yli 18 000), joista 24 000 on nostanut osittaista varhennettua vanhuuseläkettä. Neljä viidestä viime vuonna alkaneesta osittaisesta varhennetusta vanhuuseläkkeestä oli 50 prosentin tasoisia, keskimäärin 930 e/kk. Näistä eläkeiän täyttämisen jälkeen alkoi 1000 eläkettä, jotka olivat keskimäärin 1290 euroa kuukaudessa. Osittainen varhennettu vanhuuseläke otettiin käyttöön vuonna 2017. Vuoden 2025 loppuun mennessä osittaisia varhennettuja vanhuuseläkkeitä on päättynyt lähes 90 000 eläkettä. Niistä valtaosa on päättynyt vanhuuseläkkeen alkamiseen. Joka kolmas ennen eläkeikää alkanut osittainen varhennettu vanhuuseläke on lykännyt varsinaiselle vanhuuseläkkeelle siirtymisen yli eläkeikärajan. Työkyvyttömyyseläkkeen alkamiseen on toistaiseksi päättynyt 2500 eläkettä ja 1400 eläkkeensaajan kuolemaan. Vuonna 2025 päättyi lähes 15000 osittaista varhennettua vanhuuseläkettä. Vuonna 2025 osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen ottaneista yli 80 prosenttia oli työssä ennen eläkkeen ottamista. Näistä työssä olleista 90 prosenttia oli työssä

² Eläketurvakeskuksen tilastoja 1/2026: [Osittainen varhennettu vanhuuseläke ja työuraeläke: Uudet eläkelajit 2025](#)

myös vuoden 2025 lopussa eli he jatkoivat työntekoa. Lähes puolet osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen saajista vähensivät työntekoaan.

Eläketurvakeskukselta saatujen tietojen mukaan vuosina 2024–2025 myönnetyt osittaiset varhennetut vanhuuseläkkeet ovat alkaneet pääosin 30 päivän kuluessa päätöksestä. Yhtään eläkettä ei ole myönnetty alkamaan yli kolmen kuukauden kuluttua päätöksestä, ja neljä prosenttia eläkkeistä on alkanut yli kahden kuukauden kuluttua päätöksestä.

Vuoden 2025 loppuun mennessä osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen perui 960 vakuutettua. Eläketurvakeskuksen tilastojen mukaan yhdeksän kymmenestä oli perunut eläkkeen julkisella sektorilla. Naisten osuus eläkkeen peruneista oli vajaat 70 prosenttia. Eläketurvakeskuksen arvion mukaan todennäköisin syy perua eläke lienee ollut lisäeläkkeen leikkautuminen. Osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen vaikutuksia toimeentuloon ei ehkä ole osattu laskea tai ottaa huomioon eläkettä haattaessa.

Vuoden 2025 lopussa osittaista varhennettua vanhuuseläkettä maksettiin lähes 67100 vakuutetulle. Heistä miehiä oli 36300 ja naisia 30700. Miesten osuus osittaista varhennettua vanhuuseläkettä saaneista on noin 54 prosenttia ja naisten noin 46 prosenttia. Kuitenkin miesten ja naisten valinnat 25 ja 50 osuuksissa eroavat selkeästi toisistaan. Naisten osuus 25 prosentin tasoista eläkkeistä oli vuoden 2025 lopussa lähes 60 prosenttia. Vastaavasti 50 prosentin tasoista eläkkeistä miehet saivat lähes 60 prosenttia. Työttömien osuus oli selvästi suurempi miehillä kuin naisilla sekä myös 50 prosentin tasoisen eläkkeen valinneissa kuin 25 prosentin eläkkeen ottaneissa.

Tammikuun 2026 tulorekisterin tietojen perusteella noin 19 prosenttia osittaista varhennettua vanhuuseläkettä saavista sai samaan aikaan työttömyysturvaetuutta. Näistä samaan aikaan työttömyysetuutta ja osittaista varhennettua vanhuuseläkettä saavista ansiopäivärahaa sai 80 prosenttia, työmarkkinatukea 16 prosenttia ja peruspäivärahaa 4 prosenttia. Tammikuussa 2026 osittaista varhennettua vanhuuseläkettä sai ensimmäistä kertaa 1305 henkilöä, joista arvion mukaan noin 264 henkilöä eli 20 prosenttia sai työttömyysetuutta. Näistä 81 prosenttia sai ansiopäivärahaa, työmarkkinatukea 16 prosenttia ja peruspäivärahaa 3 prosenttia.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on turvata niiden yleistukea saavien henkilöiden työttömyyden aikaista toimeentuloa, jotka ovat tehneet päätöksen osittaiselle varhennetulle vanhuuseläkkeelle siirtymisestä ennen kuin tasavallan presidentti vahvisti 16.1.2026 yleistukilain tulemaan voimaan 1.5.2026 ja on siten ollut tietoa osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen vaikutuksista yleistuen tasoon.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Osittaista varhennettua vanhuuseläkettä ei huomioitaisi yleistuen tarveharkinnan tulona, jos päätös osittaisesta varhennetusta vanhuuseläkkeestä olisi annettu ennen 16.1.2026. Tasavallan presidentti vahvisti 16.1.2026 yleistukilain tulemaan voimaan 1.5.2026.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

4.2.1.1 Vaikutukset yleistukea saavien henkilöiden toimeentuloon

Yleistuen keskeinen ero 30.4.2026 asti voimassa olleisiin peruspäivärahaan ja työmarkkinatukeen on se, että yleistuki on kaikille sen saajille tarveharkintainen ja että yleistuen tarveharkinnassa on vain yksi tuloaraja, johon ei vaikuta puoliso tai lapsi. Tämän muutoksen vaikutuksia kotitalouksien asemaan on kuvattu hallituksen esityksen HE 112/2025 vp jaksossa 4.2.2.1, jossa todetaan, että kotitalouden tulojen pienentyminen koskettaisi lukumääräisesti eniten 55–64-vuotiaita, ja tämän arvioidaan esityksessä johtuvan pitkälti siitä, että yleistuen tarveharkinnassa ei olisi ikään perustuvia rajauksia, mikä poikkeaisi työmarkkinatuen tarveharkinnasta.

Esitetyn muutoksen vaikutukset yleistuen saajan käytettävissä oleviin tuloihin riippuisivat henkilön muista tarveharkinnassa sekä sovittelussa huomioitavista tuloista.

Tässä esityksessä ehdotettu muutos yleistuen tarveharkintaan koskisi 1.5.2026 alkaen yleistukea saavia henkilöitä sekä niitä henkilöitä, jotka alkaisivat saada yleistukea myöhemmin kuin 1.5.2026, mikäli päätös osittaisesta varhennetusta vanhuuseläkkeestä olisi annettu ennen 16.1.2026. Muutos koskisi esimerkiksi niitäkin henkilöitä, jotka muutoksen voimaan tullessa ovat kokoaikatyössä ja saavat osittaista varhennettua vanhuuseläkettä, mutta jotka myöhemmin tulisivat oikeutetuiksi yleistukeen. Muutos koskisi myös sellaista työmarkkinatukea saanutta henkilöä, jolla on huomioitu osittainen varhennettu vanhuuseläke työmarkkinatuen tarveharkinnan tulona ja joka tulisi oikeutetuksi yleistukeen. Eläketurvakeskukselta saadun tiedon mukaan osittaista varhennettua vanhuuseläkettä maksettiin 67 100 henkilölle 31.12.2025. Edellä jaksossa 2 on todettu, että tulorekisteritietojen mukaan tammikuussa 2026 osittaista varhennettua vanhuuseläkettä sai ensimmäistä kertaa 1305 henkilöä, joista arvion mukaan noin 264 henkilöä eli 20 prosenttia sai työttömyysetuutta. Näistä 81 prosenttia sai ansiopäivärahaa, työmarkkinatukea 16 prosenttia ja peruspäivärahaa 3 prosenttia.

Työeläkelakien mukaista osittaista varhennettua vanhuuseläkettä ei vähennetä ansiopäivärahasta. Eläketurvakeskukselta saadun tiedon mukaan ansiopäivärahaa ja osittaista varhennettua vanhuuseläkettä saavia oli 8890 henkilöä 31.12.2025. Mikäli henkilö ansiopäivärahan enimmäisajan täyttymisen jälkeen työttömyyden jatkuessa tulisi oikeutetuksi yleistukeen ja hän olisi saanut päätöksen osittaisesta varhennetusta vanhuuseläkkeestä ennen 16.1.2026, eläkettä ei huomioitaisi yleistuen tarveharkinnan tulona.

Ehdotettu muutos ei koskisi henkilöä, joka on saanut myönteisen päätöksen osittaisesta varhennetusta vanhuuseläkkeestä ennen 16.1.2026 ja joka on 16.1.2026 tai sen jälkeen perunut eläkkeen ja myöhemmin hakenut eläkkeen uudelleen. Ehdotettu muutos koskisi kuitenkin henkilöä, joka on ennen 16.1.2026 saanut päätöksen osittaisesta varhennetusta vanhuuseläkkeestä 25 prosentin mukaan ja joka 16.1.2026 tai sen jälkeen myöhemmin hakee samaansa eläkkeeseen 50 prosentin korotuksen.

Jos henkilö on saanut päätöksen osittaisesta varhennetusta vanhuuseläkkeestä 16.1.2026 tai sen jälkeen, ja hänen saama ainoa yleistuen tarveharkinnassa huomioitava tulo on osittainen varhennettu vanhuuseläke, jonka määrä on alle 311 euroa kuukaudessa, osittainen varhennettu vanhuuseläke ei vaikuta yleistuen määrään voimassa olevan lainsäädännön mukaan.

Ottaen huomioon, että osittainen varhennettu vanhuuseläke alkaa eläkkeen hakemista seuraavan kalenterikuukauden alusta tai hakijan ilmoittamasta myöhemmästä ajankohdasta, muutosta sovellettaisiin myös silloin, kun osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen saaminen alkaisi myöhemmin kuin eläkkeen hakemista seuraavan kalenterikuukauden alusta, kunhan päätös osittaisesta varhennetusta vanhuuseläkkeestä olisi annettu ennen 16.1.2026.

Peruspäivärahan ja työmarkkinatuen maksuaineistosta tehdyn tarkastelun perusteella, mikäli osittain varhennettua vanhuuseläkettä ei huomioitaisi esityksen mukaisesti yleistuen tarveharkinnan tulona, nousisi esityksen kohderyhmän yleistuen määrä keskimäärin noin 27,8 eurosta päivä noin 35,8 euroon päivässä. Yleistukea maksetaan 21,5 päivältä kuukaudessa, joten henkilöiden yleistuki nousisi keskimäärin noin 174 euroa kuukaudessa, kun osittain varhennettua vanhuuseläkettä ei huomioitaisi tarveharkinnassa. Lisäksi noin 150 henkilöä, jotka eivät tulojensa sovittelun johdosta ole olleet oikeutettuja yleistukeen, saisivat yleistukea.

Osittainen varhennettu vanhuuseläke otetaan tulona huomioon yleistä asumistukea ja toimeentulotukea laskettaessa. Osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen vaikutus yleisen asumistuen ja toimeentulotuen saamiseen sekä mainittujen tukien määrään riippuu yleisessä asumistuessa mm. ruokakunnan muista tuloista ja toimeentulotuessa mm. hakijan ja kotitalouden muista tuloista. Osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen ja peruspäivärahan tai työmarkkinatuen saajista noin 50 henkilöä sai toimeentulotukea ja noin 300 yleistä asumistukea vuoden 2025 lopussa tulorekisteritietojen perusteella. Ehdotettu muutos yleistuen tarveharkintaan voi vähentää yleisen asumistuen ja toimeentulotuen tarvetta.

Kohderyhmää on tarkasteltu Kansaneläkelaitoksen asiakassuhderekisteristä, johon on tallennettu tulkintaa myös avoliitoista.

Taulukko 2. Tammikuussa 2026 osittaista varhennettua vanhuuseläkettä saavien parisuhde tilanne Kansaneläkelaitoksen asiakassuhderekisterissä.

	Kaikki	Perusturva
Avoliitto	58,7 %	40,3 %
Avoliitto	10,5 %	15,0 %
Rekisteröity parisuhde	0,2 %	0,2 %
Yksin	30,7 %	44,5 %

Alaikäinen lapsi on noin 3 prosentilla kohderyhmästä. Osuus on sama kaikilla osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen saajilla ja heistä perusturvaa saaneilla. Perusturvalla olevilla osuus näyttäisi olevan samaa tasoa kuin mitä lapsikorotuksen perusteena olevien lasten kautta voidaan päätellä ennen lapsikorotusten poistoa vuonna 2024.

4.2.1.2 Vaikutukset julkiseen talouteen

Yleistukea rahoittavat pääasiassa valtio ja yleistuen saajan kotikunta. Lisäksi työttömyyskassaan kuulumattomien palkansaajien työttömyysvakuutusmaksukertymä tilitetään työssäoloehdon täyttäneiden yleistuen rahoitukseen.

Etuusmenojen muutoksen arviointi perustuu tulorekisteriin kirjattuun etuuslajiin ”Osittainen varhennettu vanhuuseläke (lakisääteinen työeläkevakuutus) [koodi 1080]” sekä peruspäivärahan ja työmarkkinatuen maksutilastoihin. Yleistuen tarveharkinnan muutoksen

arvioidaan kasvattavan etuuskuluja noin 2,0 miljoonaa euroa vuonna 2026, vuonna 2027 noin 1,6 miljoonaa euroa ja vuonna 2028 noin 0,8 miljoonaa euroa. Yleistuki on veronalaista tuloa, joten yleistukimenojen kasvu vaikuttaa myös verokertymään. Etuuskulujen kasvun jakautuminen valtion ja kuntien välillä on kuvattu taulukossa 3. Esityksellä ei ole vaikutusta julkiseen talouteen vuoden 2028 jälkeen, koska esityksen kohderyhmä on tässä kohtaa siirtynyt vanhuuseläkkeelle. Kunnille ei korvattaisi tämän esityksen vaikutusta kuntien rahoitusvastuuseen yleistuesta, koska tarveharkinnasta aiheutuneita säästöjä kuntien yleistuen rahoitusvastuuseen ei myöskään vähennetty kuntien valtionosuuksista yleistukea koskevan hallituksen esityksen (HE 112/2025 vp) johdosta. Yleistuen tarveharkinnan muutoksilla on edelleen yhteenlaskettuna kuntien rahoitusvastuuta yleistuesta laskeva vaikutus.

Taulukko 3. Esityksen vaikutus julkiseen talouteen

	2026	2027	2028	2029
Yleistuki, milj. €	2,0	1,6	0,8	0,0
Valtio (33.20.52)	1,4	1,2	0,6	0,0
Kunnat	0,6	0,4	0,2	0,0
Verot ³	-0,4	-0,3	-0,2	0,0

Yleistuen tarveharkinnan muutos laskisi hieman toimeentuloa täydentävien etuuksien yleisen asumistuen ja toimeentulotuen käyttöä. Osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen tarveharkintaisuuden arvioidaan lisäävän perustoimeentulotuen ja yleisen asumistuen menoja noin 100 000 euroa vuodessa. Tarveharkinnan muutoksella arvioidaan olevan vain vähäinen vaikutus perustoimeentulotuen ja yleisen asumistuen menoihin.

Osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen huomioimista koskeva muutos lisääsi tilapäisesti myös Kansaneläkelaitoksen työmäärää yleistuen toimeenpanossa.

4.2.1.3 Vaikutukset työllisyyteen

Ehdotetulla muutoksella arvioidaan olevan mittaluokaltaan vähäisiä vaikutuksia työllisyyteen. Tarveharkinnan muutos heikentää työnteon kannusteita. Ehdotetulla muutoksella on vähäisiä vaikutuksia yleistuen saajien työllistymisen kannusteisiin. Soveltamalla työttömyysturvan tason ja keston välistä joustoa 0,4 voidaan arvioida karkeana mittaluokkana, että tarveharkinnan muutos heikentäisi työllisyyttä vuonna 2027 arviolta noin 65 henkilövuodella⁴.

Tulorekisterin tietojen perusteella vaikuttaa, että harvalla etuudensaajalla osittainen varhennettu vanhuuseläke ja työmarkkinatuki alkavat samaan aikaan. Tarkasteltaessa osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen aloitustilanteita työttömyysetuuksilla on etuudensaajien työttömyysturvan maksupäiväkertymän mediaani yli 1000 päivää tulorekisteritietojen perusteella. Korkea työttömyysturvan maksupäiväkertymä viittaa siihen, että osittainen varhennettu vanhuuseläke aloitetaan usein työttömyyden pitkittyessä tai siirryttäessä ansiopäivärahalta perusturvalle. Tarkasteltaessa vuonna 2025 alkaneiden osittain varhennetun vanhuuseläkkeen aloitustilanteita peruspäivärahalta tai ansiopäivärahalta jaksot eivät ole painottuneet pelkästään 1–100-päivää maksukertymäluokkaan vaan jakautuvat tasaisemmin. Tämäkin viittaa siihen, että osittainen varhennettu vanhuuseläke tulee yleensä kysymykseen vasta siinä vaiheessa, kun työttömyys on jatkunut hieman pidempään.

³ Negatiivinen luku kuvaa verotulojen kasvua.

⁴ Kyyrä, T. (2023). The effects of unemployment assistance on unemployment exits. *International Tax and Public Finance*, 30(6), 1457–1480.: Tutkimuksessa havaittiin, että 10 prosentin korotus työttömyysturvassa vähentää työttömyydestä poistumisen todennäköisyyttä 4 prosentilla ja työnsaannin todennäköisyyttä 6 prosentilla.

4.2.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

4.2.2.1 Perusoikeusvaikutukset

Yhdenvertaisuus

Ihmiset ovat perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42–43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin vakiintuneesti korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 102/2022 vp, kappale 5, PeVL 2/2011 vp, s. 2/II, PeVL 64/2010 vp, s. 2).

Ketään ei perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa iän, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan korkeat silloin, kun erottelu perustuu syrjintäkiellossa tarkoitettuihin henkilöön liittyviin syihin (PeVL 68/2022 vp, kappale 5). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5–6). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6).

Yleistuen tarveharkintaan esitetty muutos vaikuttaisi osittaista varhennettua vanhuuseläkettä saaviin yleistuen saajiin eri tavalla. Osittainen varhennettu vanhuuseläke ei olisi yleistuen tarveharkinnan tuloa, jos päätös työeläkelakien mukaisesta osittaisesta varhennetusta vanhuuseläkkeestä olisi annettu ennen 16.1.2026. Ennen mainittua ajankohtaa osittaista varhennettua vanhuuseläkettä hakeneilla ja eläkepäätöksen saaneilla ei ole ollut tietoa mainitun eläkkeen vaikutuksesta yleistukeen ottaen huomioon, että tasavallan presidentti vahvisti 16.1.2026 yleistukilain tulemaan voimaan 1.5.2026. Esityksessä ehdotettu muutos ei koskisi sellaista henkilöä, joka olisi saanut päätöksen osittaisesta varhennetusta vanhuuseläkkeestä 16.1.2026 tai sen jälkeen, jolloin henkilö on voinut halutessaan perua eläkkeen kolmen kuukauden kuluessa päätöksen antamisesta normaalien perumissääntöjen mukaisesti.

Yleistuen tarveharkintaan ehdotetun muutoksen arvioidaan kohdistuvan huomattavasti enemmän miehiin (69 %) kuin naisiin (31 %). Eläketurvakeskuksen raportista käy ilmi, että vuonna 2025 työttömien osuus osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen ottaneissa oli selvästi suurempi miehillä kuin naisilla sekä myös 50 prosentin tasoisen eläkkeen valinneissa kuin 25 prosentin eläkkeen ottaneissa.

Yleistuen tarveharkintaan ehdotettu muutos vaikuttaa melko tasaisesti kaikkiin yli 60-vuotiaisiin henkilöihin, koska moni aloittaa osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen heti, kun se on mahdollista. Mitä nuorempi osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen aloittanut yleistuen saaja on, sitä kauemmin hän ehtii olla ehdotetun muutoksen piirissä.

Ehdotettu muutos yleistuen tarveharkintaan turvaisi yleistukea saavien työttömien työnhakijoiden perustoimeentuloa ja näin ollen myös vammaisten työttömien työnhakijoiden perustoimeentuloa.

Omaisuuksien suoja

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuudella tarkoitetaan perustuslakivaliokunnan käytännössä varallisuusarvoisia etuja, joihin kuuluu laajimpana omistusoikeus. Vakiintuneen perustuslain tulkinnan mukaan ansaitut eläkkeet kuuluvat omaisuuden perustuslainsuojan piiriin, sillä ne eivät perustu julkisen vallan päätöksiin, vaan eläke on ansaittu työsuoritukseen perustuva vastike, jonka maksu tapahtuu jälkikäteen (PeVL 35/1992 vp, PeVL 13/1996 vp, PeVL 22/2005 vp ja PeVL 41/2013 vp). Perustuslakivaliokunta on lisäksi todennut valtiosääntöoikeudellisen käsityksen henkilön itselleen ansaitsemasta konkreettisesta eläke-edusta liittyvän täysimääräisesti henkilön työssä ollessa kertyneeseen vanhuuseläkeoikeuteen, viitaten samalla siihen, että ansioperusteisen työkyvyttömyyseläkkeen tulevaa aikaa koskevaa osuutta ei samassa mielessä ole ansaittu työpanoksen vastikkeena (PeVL 13/1995 vp). Kansaneläke ja takuueläke taas kuuluvat omaisuuden suojan piiriin ainoastaan siltä osin kuin kyse on jo maksettavaksi erääntyneestä eläkkeestä, koska eläke on riippuvainen julkisen vallan päätöksistä, ei henkilön omista suorituksista (PeVL 12/1995 vp, PeVL 13/1995 vp, PeVL 22/1995 vp). Perustuslakivaliokunta on arvioinut eläkkeiden omaisuudensuojan merkitystä erityisesti työeläkejärjestelmää koskevien lainmuutosten yhteydessä.

Esityksessä ei ehdoteta työeläkejärjestelmää koskevia lakimuutoksia. Esityksellä ei puututtaisi henkilön eläkeoikeuteen. Ehdotetun muutoksen ei ole katsottavissa kohdistuvan omaisuudensuojan piirissä oleviin oikeuksiin, joten perustuslaissa turvatusta omaisuudensuojasta ei ole katsottava johtuvan varsinaisia vaatimuksia esitykselle. Myöhemmin tässä jaksossa arvioidaan luottamuksensuojaperiaatteen soveltumista henkilöihin, jotka ovat tehneet päätöksen osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen ottamisesta ennen tietoa yleistuen tarveharkinnasta.

Oikeus sosiaaliturvaan

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Saman pykälän 2 momentissa puolestaan säädetään, että lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Perustuslakivaliokunta on katsonut lausuntokäytännössään, että perustuslain 19 §:n 2 momentin mukainen oikeus syyperusteiseen etuuteen, esimerkiksi työttömyysturvaan, on ensisijainen vaihtoehto verrattuna 1 momentin mukaiseen välttämättömään toimeentulon turvaan. Työttömyysetuuksista yleistuki ja ansiopäivärahan perusosa ovat perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuja etuuksia.

Yleistuen tarveharkintaan esitetty muutos vaikuttaisi työnhakijoiden työttömyysajan sosiaaliturvaan ja toimeentuloon eri tavalla riippuen eläkepäättöksen antoajankohdasta. Kuten

edellä jaksossa 4.2.1.1 on kuvattu, esitetyllä muutoksella olisi tarveharkintaa vähentävää vaikutusta yleistukea saavien henkilöiden toimeentuloon, kun päätös työeläkelakien mukaisesta osittaisesta varhennetusta vanhuuseläkkeestä olisi annettu ennen 16.1.2026. Esityksessä ehdotetulla muutoksella ei olisi vaikutusta sellaisten henkilöiden taloudelliseen asemaan, joille on annettu päätös osittaisesta varhennetusta vanhuuseläkkeestä 16.1.2026 tai sen jälkeen. Ehdotettu muutos voi vähentää yleisen asumistuen ja toimeentulotuen tarvetta.

Luottamuksensuoja

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Pykälän 2 momentin mukaan muun muassa oikeus tulla kuulluksi ja muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Luottamuksensuojaperiaate rajoittaa edunsovien päätösten peruuttamista taannehtivin vaikutuksin ja yleensäkin päätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan. Yksityisen tulee voida luottaa päätöksen pysyvyyteen. Periaatteella on siten yleistä laillisuusperiaatetta yksityisen hyväksi rajoittava merkitys. Luottamuksensuojan periaate ei kuitenkaan tarkoita niin pitkälle vietyä suojaa, että mikäli lainsäädäntö, johon hallintopäätös perustuu, muuttuu päätöksen antamisen jälkeen, päätös edelleen oikeuttaisi sen saajaa.

Yleistuen tarveharkintaan ehdotetun muutoksen rajaamisella koskemaan vain ennen 16.1.2026 annettuja päätöksiä osittaisesta varhennetusta vanhuuseläkkeestä turvataan luottamuksensuojaa ja lievennetään yleistuen tarveharkinnan vaikutuksia sekä niiden henkilöiden osalta, joilla ei ole ollut eläkettä hakiessaan ja eläkepäätöksen saadessaan tietoa yleistuen tarveharkinnan vaikutuksista että niiden henkilöiden osalta, joilla ei ole ollut enää mahdollisuutta perua eläkettä ennen yleistukilainsäädännön voimaantuloa.

Taannehtivuus

Suomen lainsäädännössä ei ole nimenomaista taannehtivan lainsäädännön kieltoa perustuslain perusoikeussäännöksiin sisältyvää taannehtivien kriminalisointien kieltoa lukuun ottamatta. Yleistuen tarveharkintaan ehdotettua muutosta sovellettaisiin jo ennen muutoksen voimaantuloa syntyneisiin tilanteisiin, joissa osittainen varhennettu vanhuuseläke olisi huomioitu yleistuen tarveharkinnassa. Muutoksen taannehtiva vaikutus olisi sen kohderyhmän toimeentuloturvan kannalta myönteinen, sillä muutos vähentää yleistuen tarveharkintaisuutta.

4.2.2.2 Ikä- ja sukupuolivaikutukset

Taulukko 4. Henkilöiden sukupuolijakauma, joilla vuoden 2025 tulorekisteritiedoilla yleistuen tarveharkinnassa huomioitaisiin osittainen varhennettu vanhuuseläke.

Sukupuolet	2025
Miehet	69 %
Naiset	31 %

Taulukko 5. Henkilöiden ikäjakauma, joilla vuoden 2025 tulorekisteritiedoilla yleistuen tarveharkinnassa huomioitaisiin osittainen varhennettu vanhuuseläke.

Ikäjakauma vuoden lopussa	2025
61-vuotiaat	20 %
62-vuotiaat	26 %
63-vuotiaat	31 %
64-vuotiaat	23 %

Vuoden 2025 tulorekisteritietojen perusteella yleistuen tarveharkintaan ehdotetun muutoksen vaikutusten arvioidaan kohdistuvan huomattavasti enemmän miehiin (69 %) kuin naisiin (31 %). Eläketurvakeskuksen raportista käy ilmi, että vuonna 2025 työttömien osuus osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen ottaneissa oli selvästi suurempi miehillä kuin naisilla sekä myös 50 prosentin tasoisen eläkkeen valinneissa kuin 25 prosentin eläkkeen ottaneissa.

Vuoden 2025 tulorekisteritietojen perusteella yleistuen tarveharkintaan ehdotettu muutos vaikuttaa melko tasaisesti kaikkiin yli 60-vuotiaisiin henkilöihin, koska moni aloittaa osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen heti, kun se on mahdollista. Mitä nuorempi osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen aloittanut yleistuen saaja on, sitä kauemmin hän ehtii olla siirtymäsäännöksen piirissä. Valmistelussa käytettävissä olleet tulorekisterin tiedot alkavat vuodesta 2022, joten yleisesti osittain varhennetun vanhuuseläkkeen jaksojen keskimääräisistä kestoista ei voi tämän aineiston perusteella tehdä kattavia päätelmiä. On kuitenkin viitteitä siitä, että jaksot ovat käytettävissä olevan aineiston suhteen niin pitkiä, että jaksot todennäköisesti alkavat monella välittömästi siinä vaiheessa, kun oikeus osittain varhennettuun vanhuuseläkkeeseen syntyy.

4.2.2.3 Vaikutukset vammaisiin henkilöihin

Ehdotettu muutos yleistuen tarveharkintaan turvaisi yleistukea saavien työttömien työnhakijoiden perustoimeentuloa ja näin ollen myös vammaisten työttömien työnhakijoiden perustoimeentuloa. YK:n yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 26–27/2016, vammaisyleissopimus) 27 artikla koskee vammaisen henkilön oikeutta työhön ja työllistymisen mahdollisuuksien turvaamista.

Vammaisten henkilöiden oikeudesta sosiaaliturvaan säädetään vammaisyleissopimuksen 28 artiklassa, jonka 2 kohdan mukaan ”sopimuspuolet tunnustavat vammaisten henkilöiden oikeuden sosiaaliturvaan ja tämän oikeuden nauttimiseen ilman syrjintää vammaisuuden perusteella”. Vammaisten henkilöiden oikeus sosiaaliseen suojeluun (28 artikla) turvaa ansionmenetystä tai toimeentulon puutetta, joka johtuu vammaisten henkilöiden kohtaamista esteistä mahdollisuuksissa tehdä työtä tasavertaisesti muiden kanssa. Siksi sosiaaliturvajärjestelmän on varmistettava vammaisten työttömien työntekijöiden riittävä suojelu tasavertaisesti muihin nähden. Vammaisten henkilöiden yksilökohtaisten olosuhteiden, yksilöllisten tarpeiden ja kohtaamiensa esteiden monimuotoisuus työmarkkinoilla edellyttää sellaisten sosiaaliturvajärjestelmien suunnittelua, jotka vastaavat joustavasti vammaisten henkilöiden yksilöllisiin tilanteisiin. (CRPD/C/GC/8, kohta 78.)

Työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä saavalla työnhakijalla on oikeus yleistukeen, vaikka hän ei hae kokoaikatyötä. Mikäli yleistukea ja osittaista varhennettua vanhuuseläkettä

samanaikaisesti saava henkilö tulee oikeutetuksi osatyökyvyttömyyseläkkeeseen, osatyökyvyttömyyseläke vähennetään yleistuesta.

4.2.2.4 Vaikutukset Ahvenanmaan maakunnassa

Ahvenanmaan itsehallinnosta säädetään perustuslaissa ja Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Ahvenanmaan maakunnan itsehallinto perustuu Kansainliiton vuonna 1921 tekemiin päätöksiin ja hyväksymään sopimukseen sekä kansalliseen maakunnan itsehallintoa koskevaan lainsäädäntöön. Itsehallintoa koskevan lainsäädännön tehtävänä on turvata ja taata maakunnan väestölle sen ruotsin kielen ja kulttuurin sekä paikallisten tapojen säilyttäminen ja sallia väestön niin itsenäisesti kuin mahdollista järjestää olonsa maakunnan valtio-oikeudellisen aseman rajoissa. Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään.

Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin mainitussa laissa säädetään. Ahvenanmaan maakuntapäivät edustaa maakunnan väestöä 57 itsehallintoa koskevissa asioissa. Maakuntapäivät säättää lakeja maakuntaa varten (maakuntalait). Maakunnan yleinen johto ja hallinto kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle ja sen alaisille viranomaisille. Maakunnan hallitus voi maakuntalaissa säädetyn valtuuden nojalla antaa asetuksia maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa.

Maakunnan lainsäädäntövaltaa koskeva toimivalta on määritelty niin, että Ahvenanmaan itsehallintolaki sisältää yksityiskohtaisen luettelon niistä asioista, joita koskeva toimivalta on maakunnalla. Lisäksi laki sisältää yksityiskohtaiset säännökset niistä asioista, jotka kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 1, 13, 14 ja 23 kohtien mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakunnan hallitusta ja sen alaisia viranomaisia ja laitoksia, sosiaalihuoltoa, opetusta ja työllisyyden edistämistä. Itsehallintolain perustelujen mukaan opetuksen ja työllisyyden edistämisen oikeudenalaan kuuluu myös ammatinvalintaa ja työnvälitystä koskeva lainsäädäntö. Vakuutus sopimuksia ja sosiaalivakuutusta koskeva lainsäädäntövalta kuuluu itsehallintolain 27 §:n 11 kohdan ja 29 § 1 momentin 3 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Yleistukilain soveltamisesta Ahvenanmaan maakunnassa säädetään maakuntalaissa (ÅFS 2026:25 Landskapslag om tillämpning på Åland av lagen om allmänt stöd), jonka mukaan valtakunnan yleistukilakia sovelletaan Ahvenanmaalla tietyin poikkeuksin.

4.2.2.5 Vaikutukset Kansaneläkelaitoksen toimintaan

Osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen huomioimista koskeva muutos lisäisi lähinnä tilapäisesti Kansaneläkelaitoksen työmäärää yleistuen toimeenpanossa. Työmäärän lisäys johtuisi pääasiassa siitä, että muutos tulisi voimaan 1.5.2026 jälkeen mutta sitä sovellettaisiin takautuvasti 1.5.2026 alkaen. Ennen muutoksen voimaantuloa Kansaneläkelaitos toimeenpanee voimassa olevaa sääntelyä yleistuen tarveharkinnasta eli huomioi osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen tarveharkinnan tulona. Muutoksen voimaantulon jälkeen Kansaneläkelaitos joutuisi tutkimaan osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen vaikutuksen 1.5.2026 alkaen uudestaan henkilöiltä, jotka saavat osittaista varhennettua vanhuuseläkettä ja yleistukea tai joille yleistukea ei tarveharkinnan tulojen huomioimisen vuoksi ole jäänyt maksettavaksi. Tapaukset listattaisiin ohjelmallisesti manuaalista selvitystyötä varten. Etuuskäsittelyssä tutkittaisiin Kansaneläkelaitokselle eläkelaitoksilta välittyviä tietoja hyödyntäen, onko henkilölle annettu päätös osittaisesta varhennetusta vanhuuseläkkeestä ennen 16.1.2026. Tällaisissa tilanteissa

eläke poistettaisiin tarveharkinnan tuloista ja yleistuen saajalle voitaisiin maksaa etuutta takautuvasti lisäsuorituksena.

Takautuvasti käsiteltäviä tapauksia olisi Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan noin 2 000. Tapaukset tulisi käsitellä ilman aiheetonta viivytystä, joten työmäärävaikutus yleistuen etuuskäsittelyyn olisi hetkellisesti merkittävä. Toimeenpanon sujuvuuden varmistamiseksi käsittely olisi tarkoitus keskittää. Työjärjestelyjen toteuttaminen olisi haastavampaa, jos lainmuutoksen hyväksyminen ajoittuisi kesälomakauteen.

Ehdotettu lainmuutos edellyttäisi muutoksia yleistuen käsittelyjärjestelmään, jotta muutoksen hyväksymisen jälkeen saapuvat hakemukset pystyttäisiin käsittelemään oikein. Mittaluokaltaan järjestelmämuutokset olisivat melko vähäisiä.

Kansaneläkelaitos arvioi, että osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen huomioiminen tulona yleistuen tarveharkinnassa lisäisi tilapäisesti muutoksenhakujen määrää. Koska ehdotettu muutos tulisi voimaan 1.5.2026 jälkeen mutta vaikuttaisi takautuvasti 1.5.2026 alkaen, osa hakijoista ehtisi saada päätöksen osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen huomioimisesta tarveharkinnan tulona, vaikka eläkkeen ei ehdotetun lainmuutoksen mukaan lopulta kuuluisi vaikuttaa yleistuen määrään. Kansaneläkelaitos voisi oikaista valituksenalaisen päätöksen vasta sen jälkeen, kun lainmuutos olisi hyväksytty, jos siirtymäsäännöksen edellytykset täyttyisivät. Ennen lainmuutoksen hyväksymistä valitukset täytyisi lähettää sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan käsiteltäväksi.

Ennen voimaantuloaan lainmuutos edellyttäisi Kansaneläkelaitokselta ratkaisuasiantuntijoiden kouluttamista sekä päätös- ja viestipohjien laatimista. Muutoksen rajallisen alan vuoksi työmäärä olisi tältä osin melko vähäinen.

Todetaan, että osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen vaikutus yleistukeen on jo keväällä 2026 aiheuttanut yhteydenottoja Kansaneläkelaitoksen puhelinpalveluun. Yhteydenottojen määrä todennäköisesti kasvaa vielä yleistukilainsäädännön tultua voimaan ja Kansaneläkelaitoksen alkaessa antaa yleistukipäätöksiä, joilla osittainen varhennettu vanhuuseläke on huomioitu tarveharkinnan tulona. Ehdotetun lainmuutoksen sisältö ja vaikutukset henkilön omaan tilanteeseen aiheuttavat niin ikään neuvonnan tarvetta. Yhteydenottojen määrän arvioidaan pysyvän korkeana siihen saakka, että lainmuutos olisi hyväksytty ja Kansaneläkelaitos olisi tehnyt vaadittavat takautuvat tarkistukset yleistukipäätöksiin.

Takautuen sovellettava muutos, joka koskisi vain osaa osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen saajista, edellyttäisi Kansaneläkelaitokselta oikein kohdennettua ja ajoitettua viestintää. Kansaneläkelaitos on aloittanut muutoksesta viestimisen heti, kun sosiaali- ja terveysministeriö on tiedottanut lainmuutoksen valmistelun aloittamisesta. Kansaneläkelaitos seuraa lainvalmistelun etenemistä ja viestii asiakkailleen aktiivisesti asian käsittelyn vaiheista.

Voimaantulovaiheen takautuvan tarkistuksen jälkeenkin Kansaneläkelaitoksen tulisi selvittää osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen päätöspäivä kyseistä eläkettä saavilta uusilta yleistuen hakijoilta. Päätöspäivän selvittämistyö jäisi pois siinä vaiheessa, kun esityksen kohderyhmä olisi siirtynyt vanhuuseläkkeelle.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Esityksen tavoitteena on turvata niiden yleistukea saavien henkilöiden työttömyyden aikaista toimeentuloa, jotka ovat tehneet päätöksen osittaiselle varhennetulle vanhuuseläkkeelle

siirtymisestä ennen kuin tasavallan presidentti vahvisti 16.1.2026 yleistukilain tulemaan voimaan 1.5.2026 ja on ollut tietoa osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen vaikutuksista yleistuen tasoon. Mikäli ehdotettu muutos koskisi myös niitä henkilöitä, joille on annettu myönteinen päätös osittaisesta varhennetusta vanhuuseläkkeestä 16.1.2026 tai sen jälkeen, työtön työnhakija voisi halutessaan eläkkeen saamisella vähentää myönnettävän yleistuen tarveharkintaisuutta. Tällöin esityksen tavoite ei toteutuisi eikä vaihtoehto toteuttaisi ylipäänsä yleistuen tarveharkintaisuuden tarkoitusta siitä, että henkilö voi turvata työttömyyden aikaista toimeentuloaan muilla tuloillaan.

Valmistelun aikana on arvioitu vaihtoehtoisena toteuttamistapana työeläkelakien muutosta siten, että osittaisen vanhennetun vanhuuseläkkeen voisi perua myöhemmin kuin kolmen kuukauden kuluessa päätöksen antamispäivästä tai eläkkeen voisi lakkauttaa haluttuna ajankohtana esimerkiksi työttömyyden alettua. Mikäli eläkkeen voisi perua nykyistä myöhemmin, takaisinperittävän eläkkeen määrä olisi nykyistä suurempi, mistä voisi seurata henkilön taloudellisesta tilanteesta riippuen toimeentulovaikeuksia tai jopa maksukyvyttömyyttä ulosottoseurauksin. Etenkin yleistuen saajat työttömyyden pitkään jatkuessa voisivat olla vaikeassa taloudellisessa asemassa pitkien takaisinperintäaikojen kanssa. Osittaisen vanhennetun vanhuuseläkkeen lakkauttaminen ei nykyisen lainsäädännön mukaan ole mahdollista. Mikäli osittaisen vanhennetun vanhuuseläkkeen voisi lakkauttaa haluamanaan ajankohtana, jolloin eläkettä ei perittäisi takaisin vaan eläke laskettaisiin uudelleen, muutokset työeläkejärjestelmiin ja toimeenpanoon olisivat merkittävät ja monimutkaistaisivat toimeenpanoa. Vaikutukset ulottuisivat myös kansaneläkejärjestelmään. Mainittujen vaikutusten suuruusluokka oli erilainen riippuen siitä, koskisiko työeläkelakien muutos kaikkia osittaisen vanhennetun vanhuuseläkkeen saaneita tai vain tiettyä henkilöryhmää, kuten työttömiä osittaisen vanhennetun vanhuuseläkkeen saajia. Tässä kuvattujen vaikutusten vuoksi työeläkelakien muutoksen ei ole katsottu olevan tarkoituksenmukaisin tapa edistää esityksen tavoitetta.

6 Lausuntopalaute

Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros ajalla 18.5.2026—7.6.2026. Lausuntoja pyydettiin muun muassa keskeisiltä ministeriöiltä, ylimmiltä laillisuusvalvojilta, kunnilta ja Kuntaliitolta, työllisyysalueilta, Eläketurvakeskukselta, Kansaneläkelaitokselta, Ahvenanmaan maakuntahallitukselta ja Ahvenanmaalla työllisyyspalveluista vastaavalta viranomaisilta sekä keskeisiltä työmarkkinajärjestöiltä ja eräiltä muilta etujärjestöiltä.

Määräaikaan mennessä saatiin 15 lausuntoa. Yksityisiksi henkilöiksi katsottavia lausunnonantajia oli neljä.

Lausunnon antoivat Akava ry, Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry, Eläketurvakeskus, Imatran kaupunki, Kansaneläkelaitos, Keva, Pohjois-Karjalan Työttömät ry, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, STTK ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry ja Pohjoisen Keski-Suomen työllisyysalue.

Oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, vakuutusosasto, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Lohjan kaupunki, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, Työeläkevakuuttajat TELA ry ja Työttömyyskassojen yhteisjärjestö ry ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa asiassa.

Lausunnonantajista Eläketurvakeskus ja Keva katsoivat, että ehdotetun muutoksen tulisi koskea myös ennen yleistukilain voimaantuloa alkavia osittaisia varhennettuja vanhuuseläkkeitä. Myös Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry ja Pohjois-Karjalan Työttömät ry kannattivat tätä vaihtoehtoa lausunnoissaan.

Lausunnonantajista Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry ja STTK ry sekä Pohjois-Karjalan Työttömät ry ehdottivat, että osittainen varhennettu vanhuuseläke ei olisi ollenkaan yleistuen tarveharkinnassa tuloa. Myös KEVA ja Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry kannattivat tätä vaihtoehtoa lausunnoissaan.

Lausunnonantajista Akava ry ja SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry sekä Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry kannattivat lausunnoissaan yleistuen tarveharkinnan muutosta osittaista varhennettua vanhuuseläkettä saaviin henkilöihin.

Imatran kaupunki ja Pohjoisen Keski-Suomen työllisyysalue kannattivat lausunnoissaan ehdotettua muutosta.

Ehdotetun muutoksen päivämäärää 16.1.2026 koskevan lausuntopalautteen osalta todetaan seuraavaa. Eduskunta hyväksyi 16.12.2025 hallituksen esitykseen HE 112/2025 vp sisältyvät lakiehdotukset (EV 172/2025 vp – HE 112/2025 vp). Tasavallan Presidentti vahvisti 16.1.2026 yleistukilain tulemaan voimaan 1.5.2026. Eläkkeensaaja voi hakemuksesta peruuttaa osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen kolmen kuukauden kuluessa sen myöntämistä koskevan päätöksen antamisesta, ja perumisen jälkeenkin hän voi halutessaan hakea osittaista varhennettua vanhuuseläkettä myöhemmin uudelleen. Yleistuen keskeinen ero 30.4.2026 asti voimassa olleisiin peruspäivärahaan ja työmarkkinatukeen on se, että yleistuki on kaikille sen saajille tarveharkintainen eikä 1.5.2026 voimaan tullut yleistuen tarveharkintasäätely poikkea eri tulolajien huomioimisen osalta työmarkkinatuen tarveharkinnassa huomioitavista tuloista. Yleistuen tarveharkinta ehdotettiin edellä kerrotun sisältöiseksi jo lausuntokierroksella vuonna 2025 sekä hallituksen esityksessä HE 112/2025 vp, johon sisältyvät lakiehdotukset eduskunta hyväksyi 16.12.2025. Hallituksen esityksen HE 112/2025 vp jaksossa 6.2 Yleistukilakiehdotusta koskevat lausunnot todetaan, että Palvelualojen ammattiliitto PAM ry katsoi lausunnoissaan, että tarveharkintaa ei tule ulottaa osittaista varhennettua vanhuuseläkettä saaviin henkilöihin eikä tämä lausuntopalaute antanut aihetta muuttaa esitystä. Lausuntopalaute ehdotetun muutoksen päivämäärää koskevan soveltamisen osalta ei antanut aihetta muuttaa esitystä.

Eläketurvakeskus ehdotti lausunnoissaan lisättäväksi lain voimaantulosäännökseen ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006) ja eräiden valtakunnassa voimassa olevien julkisten alojen eläkkeitä koskevien säännösten soveltamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annetun maakuntalain (Ålands författningssamling 2016:76). Keva kannatti lausunnoissaan Eläketurvakeskuksen ehdotusta. Esitystä on täydennetty tämän lausuntopalautteen perusteella.

Kansaneläkelaitos totesi lausunnoissaan, että ehdotus on toimeenpanon näkökulmasta selkeä. Kansaneläkelaitos toi lausunnoissaan esille, että osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen vaikutus tulisi lisäksi tutkia niiltä osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen saajilta, joille yleistukea ei tarveharkinnan tulojen huomioimisen vuoksi ole jäänyt maksettavaksi ja että voimaantulovaiheen takautuvan tarkistuksen jälkeenkin Kansaneläkelaitoksen tulisi selvittää osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen päätöspäivä kyseistä eläkettä saavilta uusilta yleistuen hakijoilta. Esityksen kohta 4.2.2.5 on täydennetty Kansaneläkelaitoksen lausunnon johdosta.

7 Säännöskohtaiset perustelut

55 §. Voimaantulo. Pykälään lisättäisiin uusi momentti. Momentissa 8 säädettäisiin siitä, että työeläkelakien mukainen osittainen varhennettu vanhuuseläke ei olisi yleistuen tarveharkinnassa huomioitavaa tuloa, jos päätös osittaisesta varhennetusta vanhuuseläkkeestä olisi annettu ennen 16.1.2026. Tässä tarkoitetaan myönteistä päätöstä. Mikäli henkilö olisi saanut myönteisen päätöksen osittaisesta varhennetusta vanhuuseläkkeestä ennen 16.1.2026 ja

hän olisi perunut eläkkeen 16.1.2026 tai sen jälkeen ja hakenut eläkkeen uudelleen, ehdotettava muutos ei koskisi hänelle maksettavaa yleistukea.

8 Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen hyväksymisen jälkeen, viimeistään syksyllä 2026.

Lakia sovellettaisiin 1.5.2026 alkaen maksettavaan yleistukeen. Muutosehdotuksen soveltaminen yleistukilain voimaantulosta 1.5.2026 lähtien olisi perusteltua osittaista varhennettua vanhuuseläkettä saavien työttömien toimeentulon turvaamiseksi. Ehdotettu soveltamisajankohta turvaisi myös yleistukilain voimaantulosta lähtien yhtenäisen ja selkeän toimeenpanon. Jos muutosehdotuksen soveltaminen alkaisi vasta lain tultua voimaan, aiheuttaisi se useamman kuukauden mittaisen epäyhtenäisen ja hallinnollisesti hankalan yleistukilain siirtymävaiheen, kun yleistuen tarveharkinta määräytyisi tietyn henkilöryhmän osalta eri tavalla ennen muutosehdotuksen voimaantuloa ja muutosehdotuksen voimaantulon jälkeen. Ehdotettava muutosta sovellettaisiin ainoastaan silloin, kun päätös osittaisesta varhennetusta vanhuuseläkkeestä olisi annettu ennen 16.1.2026. Siirtymävaiheen säännöksellä turvattaisiin niiden yleistukea saavien henkilöiden työttömyyden aikaista toimeentuloa, jotka ovat tehneet päätöksen osittaiselle varhennetulle vanhuuseläkkeelle siirtymisestä ennen kuin tasavallan presidentti vahvisti 16.1.2026 yleistukilain tulemaan voimaan 1.5.2026 ja on siten ollut tietoa osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen vaikutuksista yleistuen tasoon.

9 Toimeenpano ja seuranta

Sosiaali- ja terveysministeriö tiedottaa lain hyväksymisestä ja vahvistamisesta.

Esitetyn muutoksen vaikutuksia yleistuen ja muiden sosiaaliturvaetuuksien käyttöön on mahdollista seurata Kansaneläkelaitoksen tilastojen avulla. Eläketurvakeskuksen tilastoista on mahdollista seurata ansiopäivärahaa ja yleistukea saavien henkilöiden osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen hakemista ja saamista.

10 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy vuoden 2026 toiseen lisätalousarvioesitykseen. Esityksellä on vaikutuksia valtion talousarvion momentille 33.20.52 valtionosuus työttömyysetuuksien perusturvasta. Esitys lisää momentin määrärahan tarvetta 1,4 miljoonaa euroa vuonna 2026, 1,2 miljoonaa euroa vuonna 2027 ja 0,6 miljoonaa euroa vuonna 2028.

Kunnille ei korvattaisi tämän esityksen vaikutusta kuntien rahoitusvastuuseen yleistuesta, koska tarveharkinnasta aiheutuneita säästöjä kuntien yleistuen rahoitusvastuuseen ei myöskään vähennetty kuntien valtionosuuksista yleistukea koskevan hallituksen esityksen (HE 112/2025 vp) johdosta. Yleistuen tarveharkinnan muutoksilla on edelleen yhteenlaskettuna kuntien rahoitusvastuuta yleistuesta laskeva vaikutus.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksen tavoitteena on turvata niiden yleistukea saavien henkilöiden työttömyyden aikaista toimeentuloa, jotka ovat tehneet päätöksen osittaiselle varhennetulle vanhuuseläkkeelle siirtymisestä ennen kuin tasavallan presidentti vahvisti 16.1.2026 yleistukilain tulemaan voimaan 1.5.2026 ja on siten ollut tietoa osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen vaikutuksista yleistuen tasoon.

Ehdotettu sääntelyä arvioitaessa ovat merkityksellisiä perustuslain 6 § (yhdenvertaisuus) ja 19 § (oikeus sosiaaliturvaan).

Ihmiset ovat perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42–43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin vakiintuneesti korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 102/2022 vp, kappale 5, PeVL 2/2011 vp, s. 2/II, PeVL 64/2010 vp, s. 2).

Ketään ei perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa iän, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan korkeat silloin, kun erottelu perustuu syrjäntäkiellossa tarkoitettuihin henkilöön liittyviin syihin (PeVL 68/2022 vp, kappale 5). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5–6). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6).

Yleistuen tarveharkintaan esitetty muutos vaikuttaisi osittaista varhennettua vanhuuseläkettä saaviin yleistuen saajiin eri tavalla. Osittainen varhennettu vanhuuseläke ei olisi yleistuen tarveharkinnan tuloa, jos päätös työeläkelakien mukaisesta osittaisesta varhennetusta vanhuuseläkkeestä olisi annettu ennen 16.1.2026. Ennen mainittua ajankohtaa osittaista varhennettua vanhuuseläkettä hakeneilla ja eläkepäätöksen saaneilla ei ole ollut tietoa mainitun eläkkeen vaikutuksesta yleistukeen ottaen huomioon, että tasavallan presidentti vahvisti 16.1.2026 yleistukilain tulemaan voimaan 1.5.2026. Esityksessä ehdotettu muutos ei koskisi sellaista henkilöä, joka olisi saanut päätöksen osittaisesta varhennetusta vanhuuseläkkeestä 16.1.2026 tai sen jälkeen, jolloin henkilö on voinut halutessaan perua eläkkeen kolmen kuukauden kuluessa päätöksen antamisesta normaalien perumissääntöjen mukaisesti. Edellä mainitut seikat huomioon ottaen ehdotuksen ei katsota muodostuvan ongelmalliseksi perustuslain 6 §:n kannalta.

Yleistuen tarveharkintaan ehdotetun muutoksen arvioidaan kohdistuvan enemmän miehiin kuin naisiin. Tämän arvioidaan johtuvan siitä, että työttömien osuus osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen ottaneissa on suurempi miehillä kuin naisilla. Muutos kohdistuu melko tasaisesti kaikkiin yli 60-vuotiaisiin henkilöihin, minkä arvioidaan johtuvan siitä, että osittainen varhennettu vanhuuseläke aloitetaan usein heti, kun se on mahdollista. Muutoksen ei katsota muodostuvan sukupuoli- ja ikävaikutuksiltaan ongelmalliseksi perustuslain 6 §:n kannalta.

Ehdotettu muutos yleistuen tarveharkintaan turvaisi yleistukea saavien työttömien työnhakijoiden perustoimeentuloa ja näin ollen myös vammaisten työttömien työnhakijoiden

perustoimeentuloa. Ehdotetun muutoksen katsotaan turvaavan vammaisten henkilöiden perustuslain 6 §:ssä turvattuja oikeuksia ja toteuttavan YK:n vammaissopimuksen Suomen sitovia velvoitteita.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Saman pykälän 2 momentissa puolestaan säädetään, että lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin perusteella lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Säännös edellyttää, että lainsäätävä takaa jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta ja menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 70, mm. PeVL 55/2016 vp, s. 3 ja PeVL 48/2006 vp, s. 2). Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinpuotoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 6/2009 vp, s. 8/I). Työttömyysturvassa on kysymys perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perusturvaetuudesta, ja työttömyysturvalailla toteutetaan perustuslaissa jokaiselle taattua oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella (ks. esim. PeVL 25/2013 vp.).

Perustuslakivaliokunta on katsonut lausuntokäytännössään, että perustuslain 19 §:n 2 momentin mukainen oikeus syyperusteiseen etuuteen, esimerkiksi työttömyysturvaan, on ensisijainen vaihtoehto verrattuna 1 momentin mukaiseen välttämättömään toimeentulon turvaan.

Työttömyysetuuksista yleistuki ja ansiopäivärahan perusosa ovat perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuja etuuksia.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 41/2025 vp – HE 112/2025 vp todennut, että ehdotettu sääntely poikkeaa voimassa olevasta lainsäädännöstä erityisesti sen osalta, että yleistuki olisi kokonaan tarveharkintaista. Perusoikeusuudistuksen esitöissä on todettu, että lain kohdan 2 momentissa tarkoitettu turva on yhteydessä lueteltuihin elämäntilanteisiin ja laissa kulloinkin säädettäviin etuuksien saamisedellytyksiin. Perustuslain säännös ei kuitenkaan aseta estettä sille, että järjestelmiin voidaan sisällyttää myös tarveharkintaa koskevia säännöksiä (HE 309/1993 vp, s. 70/I, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Perustuslakivaliokunta on tämän mukaisesti pitänyt mahdollisena työmarkkinatuen tarveharkintaisuutta (PeVL 46/2002 vp, s. 5/I) ja kansan eläkkeen säätämistä kokonaan eläketulovähenteiseksi perusturvaetuudeksi (PeVL 12/1995 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksessä HE 112/2025 vp esitetyn sääntelyn tarveharkintaisuutta voidaan pitää perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta ongelmattomana.

Yleistuen tarveharkintaan esitetty muutos turvaisi niiden yleistukea saavien henkilöiden perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvattua työttömyyden aikaista toimeentuloa, jotka ovat tehneet päätöksen osittaiselle varhennetulle vanhuuseläkkeelle siirtymisestä ennen kuin tasavallan presidentti vahvisti 16.1.2026 yleistukilain tulemaan voimaan 1.5.2026 ja on siten ollut tietoa osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen vaikutuksista yleistuen tasoon.

Ehdotettu muutos yleistuen tarveharkintaan voi vähentää yleisen asumistuen ja toimeentulotuen tarvetta.

Ehdotetun muutoksen ei katsota olevan perusoikeusnäkökulmasta ongelmallinen.

Hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

yleistukilain 55 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään yleistukilain (48/2026) 55 §:ään uusi 8 momentti seuraavasti:

55 §

Voimaantulo

Tämän lain 16 §:ssä tarkoitettua yleistuen tarveharkinnassa huomioon otettavaa tuloa ei ole työntekijän eläkelain, yrittäjän eläkelain (1272/2006), julkisten alojen eläkelain (81/2016), ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006), eräiden valtakunnassa voimassa olevien julkisten alojen eläkkeitä koskevien säännösten soveltamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annetun maakuntalain (Ålands författningssamling 2016:76), merimieseläkelain (1290/2006) ja maatalousyrittäjän eläkelain (1280/2006) mukainen osittainen varhennettu vanhuuseläke, jos päätös osittaisesta varhennetusta vanhuuseläkkeestä on annettu ennen 16 päivää tammikuuta 2026.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sitä sovelletaan 1 päivästä toukokuuta 2026.

Helsingissä 25.6.2026

Pääministeri

Petteri Orpo

Sosiaaliturvaministeri Karoliina Partanen