Sosiaaliturva- ja vakuutusosasto
Hallitussihteeri Katariina Pursimo

HE 80/2025 vp

Viitetieto: Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntopyyntö 17.9.2025

Lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle (HE 80/2025 vp, hallituksen esitys eduskunnalle opintotuen muutoksenhakulautakunnan yhdistämistä sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan koskevaksi lainsäädännöksi ja eräiksi muiksi laeiksi)

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle opintotuen muutoksenhakulautakunnan yhdistämistä sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan koskevaksi lainsäädännöksi ja eräiksi muiksi laeiksi.

Esityksessä ehdotetaan, että opintotuen muutoksenhakulautakunta (Optum) yhdistettäisiin sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan (Samu). Näin ollen opintoetuuksien muutoksenhaku siirtyisi sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnasta annettua lakia, opintotukilakia, koulumatkatukilakia ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastoista annettua lakia. Laki opintotuen muutoksenhakulautakunnasta kumottaisiin. Esityksessä ehdotetaan myös, että sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa työttömyysturvaa koskevat lainvoimaisten päätösten poistoasiat ratkaistaisiin kolmen henkilön ratkaisukokoonpanossa nykyisen viiden henkilön ratkaisukokoonpanon sijaan. Lisäksi ehdotetaan nk. lepäämislain eli työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhönpaluun edistämisestä annetun lain voimassaolon jatkamista vuoden 2027 loppuun saakka. Lisäksi ehdotetaan tehtäväksi eräitä teknisluonteisia muutoksia sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnasta annettuun lakiin, opintotukilakiin ja koulumatkatukilakiin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026. Nk. lepäämislain voimassaolon jatkamista koskevan muutoksen tulee kuitenkin tulla voimaan ennen kuin lain voimassaolo päättyy 31.12.2025.

Esitys liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmakirjaukseen sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan virastouudistusta koskevaan hankkeeseen, jossa esitettiin opintotuen muutoksenhakulautakunnan yhdistämistä sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan. Esityksen tavoitteena on tehostaa muutoksenhakulautakuntien toimintaa, vahvistaa opintoetuuksien muutoksenhakumenettelyn yhdenmukaisuutta tiedonhallintaa koskevan lainsäädännön kanssa ja selkeyttää muutoksenhakulautakuntia koskevaa lainsäädäntöä. Opintotuen muutoksenhakulautakunnalla ei ole ollut käytössään asianmukaista ja nykyaikaista asianhallintajärjestelmää, mikä on heikentänyt muutoksenhakulautakunnan toimintaedellytyksiä. Opintotuen muutoksenhakulautakunnasta annettuun lakiin ei sisälly säännöksiä jäsenten sidonnaisuuksien ilmoittamisesta, toisin kuin muissa toimeentuloturvaan liittyvässä lainsäädännössä. Yhdistyminen selkeyttäisi muutoksenhakulautakuntia koskevaa lainsäädäntöä.

Opintotukijärjestelmän ja koulutusjärjestelmän asiantuntemuksen säilymistä opintoetuuksiin liittyvässä muutoksenhaussa turvattaisiin lain tasolla siten, että sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan toimialan laajentuessa sen jäsenten sekä ylijohtajan ja johtajien kelpoisuusvaatimuksia muutettaisiin siten, että heidän tulisi olla perehtyneitä sosiaalivakuutus- ja toimeentuloturva-asioihin. Nykyisin yhteisenä kelpoisuusvaatimuksena on perehtyneisyys sosiaalivakuutusasioihin. Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnasta annettuun lakiin tehtäisiin muutoksia, jotka mahdollistavat opintotuen muutoksenhakulautakunnan nykyisen puheenjohtajan siirtymisen Samuun päätoimiseksi puheenjohtajaksi, ja hänen tehtävistään säädettäisiin tarkemmin muutoksenhakulautakunnan työjärjestyksessä. Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnasta annettua lakia muutettaisiin siten, että lautakunnassa voisi olla

enintään neljä päätoimista puheenjohtajaa, kun nykyisin päätoimisia puheenjohtajia on kolme (ylijohtaja ja kaksi johtajaa). Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan olisi tarkoitus nimittää esimerkiksi kaksi uutta lakimiesjäsentä, joiden kelpoisuutta arvioitaessa voidaan painottaa perehtyneisyyttä opintoetuusasioihin.

Opintoetuuksiin liittyvät asiat ratkaistaisiin sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa kuten muutkin Kelan etuuksia koskevat asiat (muihin kuin työttömyysturvaan liittyvät valitusasiat) eli kolmijäsenisissä ratkaisukokoonpanoissa, joissa olisi puheenjohtajan lisäksi kaksi lakimiesjäsentä tai puheenjohtaja, lakimiesjäsen ja lääkärijäsen.

Nykyisin sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa poistoasioita käsitellään kahdessa erilaisessa, joko kolmen tai viiden jäsenen ratkaisukokoonpanossa. Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan sosiaalivakuutusosastossa ja sairausvakuutusosastossa kaikki poistohakemukset ratkaistaan kolmen lakimiehen kokoonpanossa. Sen sijaan työttömyysturvaosastossa poistoasiat ratkaistaan viiden henkilön kokoonpanossa. Lain mukaan Kelan antama lainvoimainen päätös voidaan ylimääräisessä muutoksenhaussa poistaa, jos päätös perustuu virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai se on ilmeisesti lain vastainen. Päätöksen poistamisen edellytykset täyttyvät, jos päätöksen perustana oleva selvitys on sellaisella relevantilla tavalla virheellistä tai puutteellista, että virheellisyys tai puutteellisuus on vaikuttanut erehdyttävästi etuuden myöntöharkintaan. Päätöksen poistamisen laissa määrätyt edellytykset huomioiden olisi tarkoituksenmukaista, että myös työttömyysturva-asioissa siirryttäisiin tältä osin kolmen juristin ratkaisukokoonpanoon. Muutos sujuvoittaisi muutoksenhakulautakunnan toimintaa ja mahdollistaisi asiantuntijaosaamisen suuntaamista valitusasioiden käsittelyyn.

Määräaikainen laki työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhönpaluun edistämisestä on voimassa vuoden 2025 loppuun saakka. Hallitusohjelmakirjaukseen liittyen on käynnissä valmistelu nykyisen lepäämislain korvaamiseksi uudella työkyvyttömyyseläkkeen ja työansioiden yhteensovituksen mallilla. Lepäämislain jatkaminen vuoden 2027 loppuun saakka mahdollistaisi sen, että nykyiset säännökset olisivat voimassa vielä korvaavan lainsäädännön valmistelun ajan.

Esityksellä ei ole merkittäviä vaikutuksia muutoksenhakijoihin. Ottaen huomioon, että sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa käsitellään jo nykyisin monia opiskelijoidenkin saamiin etuuksiin liittyviä asioita, muutoksenhakulautakuntien yhdistymisellä ja sitä kautta siirtyvällä asiantuntemuksella voi olla positiivinen vaikutus opiskelijoiden toimeentulon kokonaisuuden huomioimiseen muutoksenhaussa. Yhdistymisellä pyritään osaltaan pitämään valitusten käsittelyajat kohtuullisina. Poistoasioita koskevalla ehdotuksella ei ole vaikutuksia muutoksenhakijoihin.

Esitys liittyy valtion vuoden 2026 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Opintotuen muutoksenhakulautakunnan yhdistyminen sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan on taloudellisesti tehokkaampaa kuin opintotuen muutoksenhakulautakunnan säilyminen nykyisen mukaisesti omana virastonaan, jolloin sille tulisi hankkia oma asianhallintajärjestelmänsä. Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan asianhallintajärjestelmä sopii hyvin myös opintoetuusasioiden käsittelyyn. Opintotuen muutoksenhakulautakunnan yhdistäminen sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan lisäävät momentin 33.01.07 määrärahatarvetta. Määrärahatarpeen lisäys vuodelle 2026 olisi 683000 euroa ja vuosille 2027–2029 määrärahatarve olisi 658000 euroa vuosittain. Vastaavasti määrärahatarve momentilta 29.01.09. momentilta poistuisi. Opintotuen muutoksenhakulautakunnan muuttaessa sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan tiloihin säästyy vuokrakuluja vuosittain noin 70000 euroa. Poistoasioita koskevalla muutoksella säästyy vuosittain noin 50000 euroa.

Esitys on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä. Opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta ja opintotuen muutoksenhakulautakunta ovat osallistunut valmisteluun. Osana Sivistyshallinto 2030 -hanketta opetus- ja kulttuuriministeriö asetti työryhmän toimikaudelle 15.2.2024–30.6.2025, jonka tehtävänä oli mm. ohjata yhdistymisprosessin valmistelutyötä siten, että yhdistyminen toteutuu tavoiteaikataulun mukaisesti vuoden 2026 alusta lukien. Yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (1233/2013) 6 luvun nojalla opetus- ja kulttuuriministeriö asetti yhteistoimintamenettelyryhmän opintotuen muutoksenhakulautakunnan tehtävien siirtämistä sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan koskevaan hankkeeseen. Opintotuen muutoksenhakulautakunnan henkilöstö siirtyisi sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan nykyistä vastaaviin tehtäviin. Opintotuen muutoksenhaun tulosohjaus siirtyisi sosiaali- ja terveysministeriöön, mutta lainsäädäntötarpeiden arviointi tapahtuisi edelleen opetus- ja kulttuuriministeriössä.

Sosiaali- ja terveysministeriö lähetti luonnoksen hallituksen esitykseksi lausunnoille 2 päivänä toukokuuta 2025. Lausuntoja pyydettiin opetus- ja kulttuuriministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, oikeusministeriöltä, sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalta, opintotuen muutoksenhakulautakunnalta, opiskelijajärjestöiltä, keskeisiltä työmarkkinajärjestöiltä ja työeläkealan toimijoilta. Lausuntoja tuli yhteensä 18 kappaletta. Suurin osa lausunnonantajista suhtautui myönteisesti esitettyihin ehdotuksiin. Lausunnonantajat pitivät tärkeänä, että opintososiaalisiin etuuksiin liittyvä asiantuntemus säilyy muutoksenhaussa. Myös valitusaikojen kohtuullisuutta pidettiin tärkeänä. Yksittäiset lausunnonantajat katsoivat, että opintoetuusasiat tulisi käsitellä nykyistä laajemmissa kokoonpanoissa ja/tai että kokoonpanoissa tulisi olla erityisesti opintoetuusasioihin perehtyneitä ns. maallikkojäseniä tai lääkärijäseniä. Valmistelussa katsottiin kuitenkin tarkoituksenmukaiseksi, että opintoetuuksien ratkaisua ei eriytetä Samun muusta Kansaneläkelaitoksen etuuksien ratkaisutoiminnasta. Opintoetuusasiat ovat luonteeltaan erityisesti juridista osaamista vaativia, jolloin ne sopivat ratkaistavaksi Samussa kolmijäsenisessä ratkaisukokoonpanossa. Samu-lain 10 § mahdollistaa asian ratkaisemisen myös kokoonpanossa, jossa toisen juristijäsenen tilalla on lääkärijäsen. Lepäämislakia koskeva voimassaoloajan muutos muutettiin lausuntokierroksen jälkeen siten, että voimassaoloaikaa jatkettaisiin vuoden 2026 lopun sijaan vuoden 2027 loppuun saakka.

Hallitussihteeri Katariina Pursimo