

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle Rikosseuraamuslaitoksen organisaation ja rikosseuraamusalan koulutusjärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 25/2026 vp).

Viite: Sivistysvaliokunnan määräaika lausunnolle on 5.5.2026 klo 12.

Liitteet: Hallituksen esityksessä mainittu, Rikosseuraamuslaitokselle tekemäni koulutusselvitys 12.1.2022 ja lausunto lakivaliokunnalle samassa asiassa 12.4.2026.

Kuten sivistysvaliokunnan lausuntopyynnössä edellytetään, käsittelen hallituksen esitystä rikosseuraamusalan koulutusjärjestelmästä erityisesti: 1) yleisen koulutusjärjestelmän, 2) koulutusyhteistyön ja -jatkumojen sekä 3) TKI-toiminnan (tutkimus, kehittäminen ja innovaatiot) kannalta.

1 Millaiset ovat Rikosseuraamuslaitoksen virkojen koulutusvaatimukset?

Rikosseuraamuslaitoksen virkamiesten erityiset kelpoisuusvaatimukset ilmenevät Rikosseuraamuslaitoksesta annetusta valtioneuvoston asetuksesta. Koulutuksen suhteen vaatimukset ovat perusrakenteeltaan kolmitasoiset: ylempi korkeakoulututkinto, ammattikorkeakoulututkinto ja rikosseuraamusalan vartijatutkinto. Ehdotetut, uudistetut koulutusvaatimukset ilmenevät hallituksen esityksen liitteenä olevasta asetusalunnoksesta, jolla muutettaisiin nykyistä Rikosseuraamuslaitoksesta annettua valtioneuvoston asetusta (290/2022). Käyn virkojen koulutusvaatimukset lävitse kyseisen asetusehdotuksen mukaisesti ja totean samalla keskeiset muutokset suhteessa voimassa olevaan järjestelmään. Koska uudistusehdotusten painopiste on vartijakoulutuksessa, tarkastelu kohdistuu ensisijaisesti vankiloihin.

1.1 Erityisenä kelpoisuusvaatimuksena ylempi korkeakoulututkinto

Rikosseuraamuslaitoksen ylimmältä johdolta ja rikosseuraamuskeskusten johdolta edellytetään ylempää korkeakoulututkintoa, käytännössä osoitettua johtamistaitoa ja johtamiskokemusta. Vankiloissa samat vaatimukset koskevat johtajia ja apulaisjohtajia. Käytännössä tällaisia tutkintoja ovat esimerkiksi eri yliopistoissa suoritettut yhteiskunta-, hallinto- tai oikeustieteen maisterin tutkinnot. Myös ylempi ammattikorkeakoulututkinto – kuten sosionomin tai tradenomin ylempi ammattikorkeakoulututkinto – täyttää vaadittavat koulutusedellytykset. Uudistuksen yhteydessä muutos tapahtuisi kuitenkin siinä, että vankilan apulaisjohtajan koulutusvaatimusta nostettaisiin korkeakoulututkinnosta ylempään korkeakoulututkintoon. Terminologinen muutos olisi puolestaan se, että vankilan yksikönpäällikön virkanimike muutettaisiin takaisin vankilan johtajaksi.

Kaiken kaikkiaan Rikosseuraamuslaitoksen ylimmällä virkatasolla muutoksia tulisi tapahtumaan varsin vähän. Kuten tähänkin asti, vaadittava koulutus perustuu yleiseen koulutusjärjestelmään ja koulutusta on saatavilla monipuolisesti ja kattavasti eri puolilla maata.

1.2 Koulutusvaatimuksena soveltuva korkeakoulututkinto eli ammattikorkeakoulu

Vankiloissa seuraavalla virkatasolla olevilta, esimerkiksi ylivartijalta, vastaavalta rikosseuraamustyöntekijältä ja rikosseuraamustyöntekijältä edellytetään soveltuvaa korkeakoulututkintoa eli käytännössä ammattikorkeakoulutason tutkintoa. Vaikka koulutusvaatimus ei tältä osin ehdotetussa asetuksessa muutu, hallituksen esitykseen sisältyy merkittävä asiaan vaikuttava lain muutos. Voimassa olevan Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksesta annetun lain mukaan ammattikorkeakoulututkintoon johtavan rikosseuraamusalan koulutuksen järjestää Laurea-ammattikorkeakoulu yhteistyössä Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen kanssa.

Hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että koulutuksen järjestämisestä ei enää säädettäisi laissa ja yhteistyösopimus Laurean kanssa päättyisi. Alan korkeakouluopetusta annettaisiin edelleen ammattikorkeakouluissa, mutta jatkossa ammattikorkeakoulut olisivat opetuksen järjestämisen suhteen keskenään samassa asemassa. Kysymys olisi rikosseuraamusalalle soveltuvan koulutuksen järjestämisestä niin, että koulutuksen järjestäjää ei enää erityisesti nimettäisi laissa. Terminologinen muutos virkamiesten erityisiin kelpoisuus-

vaatimuksiin olisi se, että organisaatiouudistuksen yhteydessä rikosseuraamusesimiehen virkanimike muutettaisiin takaisin ylivartijaksi.

Näin ollen voidaan todeta, että samalla tavoin kuin ylempää korkeakoulututkintoa edellyttävissä viroissa, myös ammattikorkeakoulututkintoon liittyvissä kelpoisuusvaatimuksissa siirryttäisiin käyttämään yleisen koulutusjärjestelmän tarjoamia koulutusteitä. Sitä, kuinka tietty koulutus soveltuu rikosseuraamusalalle, ei enää milteään osin määritettäisi sitovasti laissa, vaan keskeistä olisi suoritettun koulutuksen sisältö suhteessa rikosseuraamusalan kulloisiinkin tehtäviin.

1.3 Koulutusväylät vartijan virkaan

Rikosseuraamuslaitoksen virkojen edellyttämät koulutusväylät ovat olleet keskenään hyvin erilaisia. Ylimpiin esimiestehtäviin tarvittavan ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaminen on mahdollista kattavasti koko maassa. Nyt ehdotetun uudistuksen toteutuessa samaa pätee ammattikorkeakoulujen tutkintoihin. Sitä vastoin rikosseuraamusalan vartijatutkinnon lähiopetus on ollut maantieteellisesti erittäin keskitettyä. Käytännössä se on tapahtunut Vantaan Tikkurilassa sijaitsevassa koulutusyksikössä.

Koulutusta koskevan asetusluonnoksen mukaan vartijoiden koulutusvaatimuksena olisi ensisijaisesti rikosseuraamusalan vartijatutkinto. Sanamuodoltaan luonnos eroaa terminologisesti hieman voimassa olevasta asetuksesta, jonka mukaan vartijalta edellytetään vankeinhoitoalan ammatillista tutkintoa.

Sekä voimassa olevassa asetuksessa että asetusluonnoksessa toisena koulutusväylänä vartijan virkaan on soveltuva korkeakoulututkinto. Käytännössä tämä vaihtoehto on jäänyt harvinaiseksi. Kysymys on siitä, että koulutusluokituksessa ammattikorkeakoulun tasovaatimuksen 6 suorittanut henkilö hakeutuisi alemmalle vaatimustasolle 4 sijoittuvaan vartijan virkaan.

Vaikka asetusluonnoksessa vartijan koulutusvaatimukset näyttäisivät muuttuvan vain vähän, todellisuudessa tilanne on samankaltainen kuin ammattikorkeakoulututkinnon suhteen. Myös vartijakoulutuksen osalta olennaista on se, että hallituksen esitykseen sisältyy merkittävä lain muutos. Muutos on kuitenkin erisuuntainen kuin edellä. Ammattikorkeakoulutuksen

tapauksessa laista poistettaisiin Laurean erityisasema, tässä tapauksessa taas lisättäisiin uusi koulutusväylä perinteisen Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen rinnalle.

Hallituksen esityksessä lähtökohtana on, että nykyinen rikosseuraamusalan tutkinto säilyisi ja sen järjestäisi edelleen Rikosseuraamuslaitos. Koulutusjärjestelmää ehdotetaan kuitenkin uudistettavaksi niin, että vartijan tutkintokoulutuksen rinnalle perustetaan työssäoppimisväylä, jolla voidaan edetä työn ohessa opiskellen. Tutkintokoulutukseen tulisi siis kaksi väylää: nykyistä vastaava opiskelijaväylä ja Rikosseuraamuslaitoksessa määräaikaaisessa vartijan virassa työskenteleville tarkoitettu työssäoppimisväylä.

Uusi työssäoppimisväylä siirtäisi vartijoiden koulutusta yleisen koulutusjärjestelmän suuntaan. Se olisi ensivaiheessa tarkoitettu hakijoille, jotka ovat jo suorittaneet 1) turvallisuusalan perustutkinnon, 2) sosiaali- ja terveysalan perustutkinnon mielenterveys- ja päihdetyön osaamisalalta tai 3) soveltuvan ammatillisen toisen asteen perustutkinnon, jonka lisäksi on suoritettu turvallisuusalan ammattitutkinto.

Olennaista kuitenkin on, että hallituksen esityksen mukaan lain tarkoituksena ei olisi säädöstasolla rajata hakukelpoisuutta vain edellä mainittuihin tutkintoihin. Kysymys olisi yleisesti alalle soveltuvista toisen asteen tutkinnoista, jotta työssäoppimisväylällä tutkintoa suorittavien saatavuutta ei rajoiteta liikaa ja joustavuus säilyy.

2 Koulutusuudistusten arviointia

Ehdotettujen rikosseuraamusalan koulutusuudistusten keskeisenä tavoitteena on vastata ajankohtaiseen ongelmaan eli siihen, että vankiloissa työskentelee runsaasti alalle kouluttamattomia vartijoita. Ongelman syitä ja taustaa olen käsitellyt liitteenä olevassa koulutusselvityksessä ja lausunnossa lakivaliokunnalle. Koulutusta järjestettäessä kysymys on yhtäältä siitä, kuinka vankiloissa jo työskentelevät kouluttamattomat vartijat saataisiin asianmukaisesti koulutettua, toisaalta siitä, millä keinoin alalle hakeutumista ja koulutustarjontaa saataisiin lisättyä henkilöstötarpeen kasvaessa.

Yhtenä keinona rekrytoinnin ja koulutuskapasiteetin kasvattamisessa olisi edellä kuvattu työssäoppimisväylä, joka laajentaisi vartijakoulutusta yleisen koulutusjärjestelmän suuntaan. Se, kuinka houkuttelevaksi tällainen koulutuspolku muodostuu, jää nähtäväksi.

Toisaalta Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen kannalta merkittävää on, että hallituksen esityksessä annetaan toimeksianto, joka koskee lähiopetuksen, monimuoto-opetuksen ja etäopetuksen keskinäistä suhdetta. Hallituksen esityksen mukaan Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen opetuksen tulisi olla entistä monimuotoisempaa ja verkko-opetusta olisi merkittävästi lisättävä. Ne opinnot, jotka soveltuvat verkkoon, tulisi myös toteuttaa verkko-opintoina, jotta valtakunnallinen opiskelumahdollisuus voisi toteutua.

Tämä koulutusmalli edistäisi osaltaan perustuslain 16 §:ssä säädettyjen sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumista. Lähtökohtana on, että jokaiselle tulee turvata mahdollisuudet koulutukseen muun muassa asuinpaikasta ja varattomuudesta riippumatta. Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen lähiopetukseen painottunut, keskitetty koulutusjärjestelmä on saattanut estää koulutukseen hakeutumisen esimerkiksi lapsiperheiden vanhemmilta tai henkilöiltä, joiden ei ole mahdollista keskeyttää palkkatyössä käyntiä.

Hallituksen esityksessä tarkoitettu koulutusjärjestelmä edellyttää moderneja ja muiden opetuksen järjestäjien kanssa yhteensopivia tietojärjestelmiä. Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksessa ongelmana ovat kuitenkin olleet perinteiseen lähiopetukseen sitoutuneet asenteet ja yksikön pieni koko. Viimeksi mainittu vaikuttaa siihen, että tarvittavien tietojärjestelmien kustannukset saattavat oppilasmäärää ja yksikön volyymia ajatellen kohota korkeiksi. Tämä nousi esiin tekemääni koulutusselvitykseen haastateltujen opettajien puheenvuoroissa. Opettajille oli aikanaan yksiselitteisesti ilmoitettu, että rahoitusta ajanmukaisiin tietojärjestelmiin ei ole.

Lainsäädännöllisesti merkittävintä olisi kuitenkin se, että jos hallituksen esityksessä ehdotetut uudistukset ja kokeilut eivät käytännössä toimisi, niitä voitaisiin uusien säännöksiin perusteella nopeasti korjata Rikosseuraamuslaitoksen omin toimenpitein. Lakiehdotuksen mukaan rikosseuraamusalan koulutusjärjestelmän kehittäminen – esimerkiksi hakijakelpoisten joukon laajentaminen – ei jatkossa edellyttäisi säädösmuutoksia. Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen tutkintosäännössä päätettäisiin muun muassa opiskelijaksi ottamisessa käytettävistä valintaperusteista, valintamenettelystä ja lisäpisteitä antavasta koulutuksesta ja työkokemuksesta. Ylipäätään tutkinnon sisällön ja koulutusväylien järjestämisen määrittäisivät koulutuskeskuksen tutkintosääntö ja opintosuunnitelma. Niistä päättäisi Rikosseu-

raamuslaitoksen kehittämisestä ja ohjauksesta vastaavan vastuualueen johtaja, jolle asiat esittelisi Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen yksikönpäällikkö.

3 Oikeudellisessa osaamisessa on puutteita – koulutusyhteistyötä tarvittaisiin

Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksen Rikosseuraamuslaitosta käsittelevässä jaksossa on ollut jo vuosien ajan vakio-otsikko: ”Menettelyvirheet vaarantavat oikeusturvan toteutumista – lain sisältöä ei aina tunneta”. Vastaavasti apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja totesi hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan lakivaliokunnalle:

Koulutukseen liittyvät havaintoni koskevat lähinnä vankeja koskevia päätöksiä tekevien virkamiesten heikkoa laintuntemusta. Näen työssäni säännöllisesti vakaviakin puutteita niin rangaistuksen täytäntöönpanoa koskevien lakien sisällön kuin hallinnon yleislakien tuntemisessa. Tällöin kyse ei kuitenkaan yleensä ole vartijan tehtävissä työskentelevästä henkilöstöstä, jonka koulutusta esitys koskee, vaan esimiestason menettelystä.

Oikeusasiamiehen kannanottojen perusteella on siis ilmeistä, että ylemmän korkeakoulutuksen ja ammattikorkeakoulun suorittaneilla Rikosseuraamuslaiton päätöksentekijöillä on usein merkittäviä puutteita oikeudellisessa osaamisessa. Tämä voidaan todentaa muun muassa heidän tekemiensä oikeudellisesti virheellisten päätösten perusteella. Toisaalta on selvää, että vankiloissa työskentelevä kouluttamaton vartijakunta ei tunne alan lainsäädäntöä.

Koulutettujen vartijoiden kohdalla tilanteen arviointi on vaikeampaa. Vartijoiden tehtävät ovat yleensä tosiasiallista toimintaa. Siihen liittyen yksittäistapauksessa on usein vaikea todeta, johtuvatko virheelliset menettelyt siitä, että lain sisältöä ei tunneta, laista piittaamattomuudesta, vankilassa omaksutuista lainvastaisista käytännöistä tai muista seikoista.

Mitä oikeudellisen osaamisen kehittämiseksi sitten tulisi rikosseuraamusalalla tehdä? Tähän apulaisoikeusasiamiehen lausunnossa vastataan osuvasti:

Esityksen mukaan täydennyskoulutusjärjestelmää kehitettäisiin niin, että varmistettaisiin koko henkilöstön tarvitseman koulutuksen järjestyminen. Tällöin kyse olisi erityisesti riittävästä turvallisuutta ja lainsäädäntöä koskevasta

koulutuksesta. Lisäksi koulutustarpeesta laaditussa esiselvityksessä rikosseuraamusalan lainsäädäntökoulutusta pidettiin turvallisuuskoulutuksen ohella myös tutkintokoulutuksen tärkeimpänä osa-alueena. Voin yhtyä näihin näkemyksiin. Rikosseuraamusalan kaltaisessa perusoikeuksiin voimakkaasti puuttuvassa viranomaistoiminnassa on olennaista tuntee laissa toimivaltuuksista ja niiden rajoista säädetty samoin kuin hallintopäätösten tekemistä ja hyvää hallintoa koskeva sääntely.

Oikeudellista osaamista koskevat koulutusvaatimukset korostuvat erityisesti tilanteessa, jossa rikosseuraamusalan koulutusta laajennetaan yleisen koulutusjärjestelmän suuntaan. Rikosseuraamusalan lainsäädäntö on hyvin yksityiskohtaista ja vain tätä alaa koskevaa. Yleisessä koulutusjärjestelmässä sen koulutustarjonta on vähäistä. Eri virkatehtävissä toimivien tulisi kuitenkin tuntee alan lainsäädäntö tehtävän vaatimalla tavalla ja Rikosseuraamuslaitoksen itsensä varmistaa se, että oikeudellista täydennyskoulutusta on riittävästi saatavilla.

Helsinki 3.5.2026

Jussi Pajuoja

Kriminaalipolitiikan dosentti

Helsingin yliopisto