

Toimeksianto

Rikosseuraamuslaitos on 7.6.2021 antanut allekirjoittaneelle tehtäväksi arvioida henkilökunnan rekrytointi- ja koulutusjärjestelmän kehittämistarpeita. Toimeksiannon mukaan Rikosseuraamuslaitoksella on vankien valvonta- ja ohjaustehtävissä kouluttamatonta henkilöstöä noin 100 henkilöä. Vuoden aikana luku vaihtelee kuukausittain. Kouluttamattoman henkilöstön käyttäminen perustuu Rikosseuraamuslaitoksesta annettuun valtioneuvoston asetukseen, jonka mukaan vartijan koulutusvaatimuksesta voidaan työharjoittelun turvaamiseksi, työvoiman kausiluonteisen saatavuuden varmistamiseksi tai muusta vastaavasta syystä poiketa määräaikaisessa, yhteensä enintään kahden vuoden pituisessa virkasuhteessa. Tällöinkin vartijalta vaaditaan sellainen taito ja kyky, jota tehtävän menestyksellinen hoitaminen edellyttää.

Toimeksiannossa myös todetaan kouluttamattoman henkilöstön käyttöön kohdistunut kritiikki. Sekä Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea että eduskunnan oikeusasiamies ovat molemmat kiinnittäneet huomiota kouluttamattoman valvontahenkilöstön suureen määrään. Tällöin asiaa on tarkasteltu muun muassa vankien asiamukaisen kohtelun ja laitosturvallisuuden näkökulmasta. Molemmat ovat osaltaan riippuvaisia siitä, että vankilassa on riittävä määrä vartijakoulutuksen saanutta henkilöstöä. Näin ollen henkilöstön koulutuksen puutteet ovat myös laillisuuskysymys.

Toimeksiannon edellyttämällä tavalla esitän arvion tilanteesta ja teen toimenpide-ehdotuksia, joiden avulla kouluttamattoman valvontahenkilöstön määrä ja koulutus voidaan vuoteen 2026 mennessä saada hyväksyttävälle tasolle. Toimeksiannon mukaisesti raportin yhtenä lähtökohtana on vankikohtelun ja laitosturvallisuuden varmistaminen. Raportissa otetaan huomioon virkarakenteessa tapahtuneet muutokset ja se, että ehdotukset täyttävät valvontahenkilöstön koulutusta koskevat kansainväliset suositukset. Selvityksen määräaika on 15.1.2022.

Helsingissä 12.1.2022

Jussi Pajuoja

OTT, dosentti

Sisällysluettelo

1	Valvontahenkilöstön kotimaiset ja kansainväliset koulutusvaatimukset	3
1.1	<i>Valvontahenkilöstön koulutusvaatimukset suomalaisissa säädöksissä</i>	3
1.2	<i>Euroopan neuvoston vankilasäännöt ja muut kansainväliset suositukset</i>	4
1.3	<i>Euroopan neuvoston CDPC-komitean koulutussuositus</i>	5
1.4	<i>Yhteenveto ja johtopäätökset koulutusvaatimuksista</i>	7
2	Valvontaelinten esittämä kritiikki	8
2.1	<i>CPT:n tarkastuskertomuksessa esitetty kritiikki</i>	8
2.2	<i>Suomen hallituksen vastaus</i>	9
2.3	<i>Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kannanotto</i>	11
2.4	<i>Yhteenveto ja johtopäätökset valvontaelinten esittämästä kritiikistä</i>	12
3	Tilastollinen selvitys kouluttamattomasta valvontahenkilöstöstä	14
3.1	<i>Kouluttamattoman valvontahenkilöstön määrä</i>	14
3.2	<i>Henkilöstön eläköityminen ja muu vaihtuvuus</i>	16
3.3	<i>Yhteenveto ja johtopäätökset tilastollisesta tarkastelusta</i>	19
4	Rikosseuraamusalan koulutusmäärät	20
4.1	<i>Rikosseuraamusalan tutkinnolle hakeneet, hyväksyt ja valmistuneet</i>	20
4.2	<i>Rikosseuraamusalan ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet</i>	22
4.3	<i>Yhteenveto ja johtopäätökset</i>	24
5	Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen toiminnan kehittäminen	26
5.1	<i>Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen oppilasmäärän lisääminen</i>	26
5.2	<i>Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen alueellinen hajauttaminen</i>	28
5.3	<i>Koulutuksen joustava järjestäminen</i>	29
5.4	<i>Rikosseuraamuslaitoksen koulutuskeskuksen opettajien kannanotot</i>	30
5.5	<i>Yhteenveto ja johtopäätökset koulutuskeskuksen toiminnan kehittämisestä</i>	31
6	Toisen asteen koulutus oppisopimuskoulutuksena	33
	<i>Yhteenveto ja johtopäätökset</i>	35

1 Valvontahenkilöstön kotimaiset ja kansainväliset koulutusvaatimukset

Rikosseuraamuslaitoksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa luetellaan eri tehtävissä toimivien virkamiesten virkanimikkeet. Toimeksiannon mukaisesti selvitys kohdistuu niihin virkamiehiin, jotka toimivat valvonta- ja ohjaustehtävissä. Valtioneuvoston asetuksen mukaan valvonta- ja ohjaustehtävissä toimivien virkamiesten nimikkeet ovat erityisohjaaja, ohjaaja, rikosseuraamustyöntekijä, työnjohtaja ja vartija. Käytännössä tarkastelu painottuu vartijoihin – jotka ovat ylivoimaisesti suurin henkilöstöryhmä –, ja rikosseuraamustyöntekijöihin.

Tässä luvussa käsitellään ensiksi valvontahenkilöstön kotimaiset koulutusvaatimukset. Sen jälkeen käydään lävitse Euroopan neuvoston vankilasäännöissä esitetyt valvontahenkilöstön valintaa ja koulutusta käsittelevät säännöt ja niitä täydentävä Euroopan neuvoston CDPC-komitean koulutussuositus.

1.1 Valvontahenkilöstön koulutusvaatimukset suomalaisissa säädöksissä

Rikosseuraamuslaitoksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetään Rikosseuraamuslaitoksen virkamiesten koulutusvaatimuksista. Vartijoilla mahdollisia koulutusväyliä on kaksi. Asetuksen mukaan vartijan koulutusvaatimuksena on vankeinhoitoalan ammatillinen tutkinto tai soveltuva korkeakoulututkinto. Tässä tapauksessa ammatillinen tutkinto tarkoittaa Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksessa järjestettävää rikosseuraamusalan tutkintoa. Rikosseuraamustyöntekijän koulutusvaatimuksena on korkeakoulututkinto.

Rikosseuraamusalan tutkinnon tavoitteena on antaa valmiudet rangaistusten tavoitteelliseen, turvalliseen, vaikuttavaan sekä yksilön ihmisarvoa ja -oikeuksia kunnioittavaan täytäntöönpanoon. Rikosseuraamusalan tutkinnon laajuus on 90 opintopistettä. Koulutus kestää 16 kuukautta, josta lähijaksoja on noin 7 kuukautta ja työssäoppimista on 9 kuukautta. Lähijaksot toteutetaan Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksessa (RSKK) Vantaan Tikkurilassa. Rikosseuraamuslaitos vahvistaa vuosittain rikosseuraamusalan tutkintoon johtavan koulutuksen aloituspaikkojen määrän koulutuskeskuksen johtajan esityksestä.

Toimeksiannossa keskeinen kysymys on se, että valvonta- ja ohjaustehtävissä toimii enenevä määrä henkilöstöä, joka ei ole suorittanut rikosseuraamusalan tutkintoa. Tilanteen

ajallista kehitystä ja syitä analysoidaan myöhemmissä luvuissa. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä todeta asian oikeudellinen tausta. Rikosseuraamuslaitoksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetään tilanteista, joissa vartijan koulutusvaatimuksista voidaan poiketa. Koulutusvaatimuksista poikkeaminen on mahdollista työvoiman kausiluonteisen saatavuuden varmistamiseksi, työharjoittelun turvaamiseksi tai muusta vastaavasta syystä. Lisäksi asetuksessa säädetään maksimijasta, jota pitempää aikaa kouluttamaton henkilö ei voi toimia virassa. Koulutusvaatimuksista voidaan poiketa vain määräaikaisessa, yhteensä enintään kahden vuoden pituisessa virkasuhteessa. Tällöinkin vartijalta vaaditaan sellainen taito ja kyky, jota tehtävän menestyksellinen hoitaminen edellyttää.

On kuitenkin huomattava, että kahden vuoden määräaika ei koske rikosseuraamusalan tutkinnon suorittamista. Kahden vuoden määräaikaan ei siis lueta määräaikaisessa vartijan virkasuhteessa toteutettavaa rikosseuraamusalan tutkinnon suorittamiseen liittyvää työssä oppimista ja työharjoittelua. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi tilannetta, jossa henkilö on ollut ensin kaksi vuotta määräaikaisena valvontatehtävissä, alkanut sitten suorittaa rikosseuraamusalan tutkintoa ja tullut uudelleen vankilaan työssäoppimisjaksolle. Vaikka hän ei tässä vaiheessa ole vielä suorittanut koko tutkintoa, harjoittelujakson vuoksi kahden vuoden määräaika ei ylity eli työssäoppimisjaksoa ei oteta huomioon määräaikaa laskettaessa.

1.2 Euroopan neuvoston vankilasäännöt ja muut kansainväliset suositukset

Kansainvälisissä säännöissä vankilahenkilöstön valintaa ja koulutusta käsitellään muun muassa Euroopan neuvoston vankilasäännöissä, niitä täydentävässä Euroopan neuvoston CDPC-komitean suosituksessa ja Yhdistyneiden kansakuntien vankeinhoidon vähimmäissäännöissä (Nelson Mandela -säännöt). Käytännössä keskeinen merkitys on Euroopan neuvoston vuonna 2006 hyväksytyillä vankilasäännöillä. Vaikka Euroopan neuvoston vankilasäännöt ovat luonteeltaan suosituksia, niiden asemaa vahvistaa se, että Euroopan neuvoston alainen kidutuksen vastainen komitea seuraa tarkastuksillaan niiden noudattamista.

Euroopan neuvoston vankilasäännöissä käsitellään sekä vankilahenkilöstön valintaa että koulutusta. Henkilökunnan valintaa koskevat säännöt 76–80. Niiden mukaan henkilökunta on valittava huolellisesti ja koulutettava asianmukaisesti. Valvontahenkilöstölle on maksettava käypää palkkaa ja henkilöstön aseman tulee olla yhteiskunnallisesti arvostettu. Uutta

henkilöstöä valittaessa on painotettava rehellisyyttä, inhimillisyyttä, ammattitaitoa ja henkilökohtaista soveltuvuutta vaativaan ja monitahoiseen työhön.

Vankilasäännöissä lähdetään siitä, että ammattitaitoinen valvontahenkilöstö on nimitettävä vakinaisesti ja heillä on oltava turvattu virkamiesasema. Virkamiesaseman jatkuvuutta voi estää vain se, että henkilö ei täytä hyvän käytöksen, tehokkuuden, hyvän fyysisen ja psyykkisen terveyden tai riittävän koulutustason vaatimuksia. Palkan on oltava riittävän suuri houkuttelemaan ja pitämään alalla sopivaa valvontahenkilöstöä. Vastaavasti työehtojen ja luontaisuuksien on vastattava täytäntöönpanoviranomaisen työn vaativaa luonnetta. Jos on tarpeen palkata osa-aikaista henkilökuntaa, edellä mainitut kriteerit pätevät soveltuvien osin myös heihin.

Henkilökunnan kouluttamista käsittelee sääntö 81. Ennen työn aloittamista valvontahenkilöstölle on järjestettävä koulutusjakso, jossa käsitellään heidän yleisiä ja erityisiä työtehtäviään, ja henkilöstön on suoritettava hyväksyttävästi teoriakokeet ja käytännön testit. Johdon tulee varmistua siitä, että kaikki henkilökunnan jäsenet pitävät yllä ja kehittävät ammattitaitoaan koko virkauransa ajan osallistumalla säännöllisin väliajoin järjestettäville täydennyskoulutuskursseille. Valvontahenkilöstölle, joka työskentelee erityisvankiryhmien kuten ulkomaalaisten, naisten, nuorten tai mielenterveysongelmaisten kanssa, on annettava erikoisalaansa koskevaa erityiskoulutusta.

Lisäksi vankilasäännöt edellyttävät, että koko henkilöstön koulutukseen on sisällyttävä opetusta kansainvälisistä ja alueellisista ihmisoikeusasiakirjoista. Niihin kuuluvat erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimus ja eurooppalainen yleissopimus kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämisestä. Lisäksi henkilöstön on saatava opastusta Euroopan neuvoston vankilasääntöjen soveltamisesta.

1.3 Euroopan neuvoston CDPC-komitean koulutussuositus

Euroopan neuvoston CDPC-komitean suosituksessa, joka on hyväksytty vuonna 2019, koulutusta ja sen järjestämistä tarkastellaan yksityiskohtaisella tasolla. Koulutustasojen osalta suosituksessa viitataan eurooppalaiseen tutkintojen viitekehykseen (EQF). Kysymyksessä on kaikenlaisten tutkintojen luokitus, joka edistää eri maissa käytettyjen tutkintojen

keskinäistä vertailtavuutta. EQF:n 8-tasoisessa luokituksessa alin taso on 1 ja korkein taso 8. CDPC-komitean suosituksessa vankiloiden valvontahenkilöstö sijoittuu tasolle 4 ja rikosseuraamustyöntekijät vankiloissa ja yhdyskuntaseuraamusten toimeenpanossa tasolle 6.

Suomessa vastaavasta luokituksesta on säädetty valtioneuvoston asetuksella. Kyseisessä asetuksessa, joka koskee tutkintojen ja muiden osaamiskokonaisuuksien viitekehystä, rikosseuraamusalan tutkinto sijoittuu tasolle 4 ja rikosseuraamustyöntekijöiden koulutusvaatimukset tasolle 6. On kuitenkin huomattava, että tutkintojen eurooppalainen EQF -viitekehys on vain suuntaa antava. Viitekehys ei automaattisesti tarkoita esimerkiksi sitä, että vankiloiden valvontahenkilöstön koulutus olisi eri Euroopan maissa yhdenmukaista sisällön ja pituuden suhteen.

Toisaalta on huomattava, että valvontahenkilöstön koulutusvaatimuksia koskevat CDPC-komitean suositukset ovat tasoltaan korkeat ja vaativat. Suosituksessa esitetään pitkä luettelo niistä osa-alueista, joita valvontahenkilöstön koulutukseen tulisi sisältyä. Jo luettelon otsikot kertovat vaatimusten laajuudesta:

Rikosseuraamusalan tavoitteet; oikeudellinen viitekehys; toimintakäytännöt ja niitä koskevat säännökset; perus- ja ihmisoikeudet; ammatillinen etiikka; vankilaturvallisuus; voimankäyttö; itsemurhat ja itsensä vahingoittaminen; psykologiset, sosiaaliset ja kriminologiset näkökohdat; riskinarviointi; rangaistusajan suunnittelu ja toteutus; raporttien kirjoittaminen; luottamuksellisuus, sosiaalisen median käyttö ja tietosuoja; tietojärjestelmien käyttäminen; työskentely nuorten vankien kanssa; sukupuolivaikutusten tunnistaminen; mielenterveyteen, heikkolahjaisuuteen ja päihderiippuvuuteen liittyvien ongelmien tunnistaminen; syrjivien käytäntöjen tunnistaminen; ja ammatillisen tuen merkitys henkilöstölle.

Euroopan neuvoston CDPC-komitean suosituksessa käsitellään myös sitä, miten valvontahenkilöstön koulutus tulisi organisoida. Suosituksen mukaan ensisijainen ratkaisumalli on, että rikosseuraamusalalla on oma sisäinen koulutusjärjestelmä ja opetussuunnitelma. Koulutustarjonnan tulisi vastata henkilöstön erilaisten työtehtävien ja toiminnan tavoitteiden asettamiin vaatimuksiin. Suositeltavaa on, että rikosseuraamusalalla olisi omat koulutusyksiköt, mutta tämä ei estä sitä, että alalla hyödynnetään myös ulkopuolisia koulutuksen järjestäjiä.

1.4 Yhteenveto ja johtopäätökset koulutusvaatimuksista

Kun tarkastellaan kotimaisia koulutusvaatimuksia ja kansainvälisiä suosituksia, olennaista on pitää erillään kaksi näkökulmaa, koulutuksen taso ja sen sisältö. Esimerkiksi Suomessa tutkintoja ja muita osaamiskokonaisuuksia koskevassa asetuksessa tasolle 4 sijoittuu suuri joukko erilaisia tutkintoja: lukion oppimäärä ja ylioppilastutkinto, ammatilliset perustutkinnot ja ammattitutkinnot, rikosseuraamusalan tutkinto, pelastajatutkinto, hätäkeskuspäivystäjätutkinto, rajavartijan peruskurssi ja aliupseerin perustason opintokokonaisuus.

Kun kysymys on Rikosseuraamuslaitoksen kaltaisesta erityisalasta, riittävää ei kuitenkaan ole, että valvontahenkilöstön koulutus täyttää vain tasovaatimuksen 4. Sitä vastoin olennaista on, että henkilöstö on saanut rikosseuraamusalaa koskevan erityiskoulutuksen. Vastaavasti silloin, kun kyse on rikosseuraamustyöntekijöistä, tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen ei riitä minkä tahansa tason 6 tutkinnon suorittaminen ilman rikosseuraamusalaa koskevaa täydennyskoulutusta.

Kokonaiskuva rikosseuraamusalan suomalaisesta koulutusjärjestelmästä on se, että koulutusjärjestelmä vastaa hyvin kansainvälisissä suosituksissa esitettyjä vaatimuksia. Näin ollen tarvetta ei ole siihen, että järjestelmän rakennetta tai sisältöä tulisi olennaisesti muokata. Siksi vankiloiden kouluttamattoman valvontahenkilöstön koulutusvaihtoehtojen tarkastelussa painottuvat käytännön näkökohdat. Kysymys on siitä, miten rikosseuraamusalan tutkintokoulutus voitaisiin järjestää niin joustavalla ja modernilla tavalla, että koulutuksesta tulisi mahdollisimman houkuttelevaa. Tämä koskee niin vankiloissa ilman riittävää koulutusta työskenteleviä kuin ulkopuolisia alasta kiinnostuneita.

2 Valvontaelinten esittämä kritiikki

Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea CPT teki tarkastuskäynnin Suomeen syyskuussa 2020. Komitea julkaisi tarkastusraporttinsa 5.5.2021 ja Suomen hallitus antoi siihen vastauksensa 27.11.2020. Tässä jaksossa käydään lävitse CPT:n tarkastuskertomus ja Suomen hallituksen vastaus siltä osin kuin kysymys on valvontahenkilöstön koulutuksesta.

Kysymystä valvontahenkilöstön koulutuksesta on käsitellyt myös eduskunnan oikeusasiamies omana aloitteenaan (EOAK/4153/2019). Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölösen ratkaisusta 27.11.2020 ilmenevät ne johtopäätökset, joita apulaisoikeusasiamies on tehnyt valvontahenkilökunnan koulutuksesta. Tällä hetkellä asian käsittely on kuitenkin kesken. Rikosseuraamuslaitoksen tulee toimittaa apulaisoikeusasiamiehelle selvitys asian johdosta suoritetuista toimenpiteistä. Selvityksen alkuperäinen määräaika oli 30.11.2021, mutta selvityksen antamiselle on myönnetty lisääaikaa.

2.1 CPT:n tarkastuskertomuksessa esitetty kritiikki

Henkilöstön koulutusta koskevassa jaksossa CPT tuo esiin ensiksi sen, että Suomessa vankilahenkilöstön kokonaismäärää on taloudellisen tuottavuusohjelman aikana supistettu noin 17 prosenttia vuosina 2006–2016. Raportin mukaan tilanne jatkui tarkastusaikana, eikä vankiloihin ole ollut mahdollista rekrytoida lisää henkilöstöä. CPT toteaa, että henkilöstötilanteesta aiheutuvat kielteiset vaikutukset ovat selvästi nähtävissä kahdessa tarkastetussa vankilassa. Turun vankilassa, jonka vankikapasiteetti on 255, henkilökunnan määrää on tuntuvasti leikattu. Kun henkilöstöä oli 248 vuonna 2007, sitä oli tarkastuskäynnin aikana 180. Vähimmillään koko vankilan alueella työskentelee yöaikaan neljä vartijaa, mitä CPT:n raportin mukaan on pidettävä täysin riittämättömänä missä tahansa häiriötilanteessa. Tilanne on parempi päivällä, mutta tällöinkään henkilöstön määrä ei CPT:n mukaan ole riittävä, jotta voitaisiin varmistaa vankien mahdollisuus osallistua järjestettyihin toimintoihin.

Myös henkilöstön koulutus on taloudellisen tuottavuusohjelman aikana voimakkaasti vähentynyt, minkä vuoksi Turun vankila on joutunut rekrytoimaan kouluttamatonta henkilöstöä.

Noin 20 prosentilla valvontahenkilöstöstä ei ole mitään alan koulutusta, he ovat saaneet vain kolmen päivän pituisen perehdytyksen tehtäviin työpaikalla. Vankilan johtajan mukaan on pyritty varmistamaan, että jokaisessa kerroksessa on vähintään yksi kokenut ja hyvin koulutettu vartija jokaisessa vuorossa. Jos kokenutta vartijaa ei vuorossa ole, kouluttamattomat ja kokemattomat vartijat joutuvat olemaan yksin vuorovaikutuksessa haastavien, usein rikollisjärjestöihin kuuluvien vankien kanssa, joista monilla on vahva väkivaltahistoria. Tilanne aiheuttaa koko henkilöstössä pysyvää stressiä, mitä lisää osaltaan ylitöiden kasautuminen.

Toisessa tarkastetussa vankilassa – Oulun vankilassa – lähtötilanne on CPT:n raportin mukaan jossakin määrin parempi. Oulussa tilannetta kuitenkin heikentää merkittävästi se, että valvontahenkilöstö joutuu tavanomaisten tehtäviensä lisäksi vastaamaan kuljetus- ja saatotehtävistä. Vankilan johtajan mukaan on aikoja, jolloin vankilan kussakin kerroksessa on vain yksi vartija, koska muut vartijat ovat viemässä tai hakemassa vankeja poliisivankilasta, tuomioistuimesta, sairaalasta jne. Kuten Turussa, koulutusvaatimukset täyttävän valvontahenkilöstön rekrytointi on erittäin vaikeaa.

Raportissaan CPT suosittelee Suomen viranomaisia varmistamaan muun muassa riittävän rahoituksen avulla sen, että kaikissa vankiloissa on riittävästi asianmukaisen koulutuksen saanutta henkilökuntaa, erityisesti valvontahenkilöstöä.

2.2 Suomen hallituksen vastaus

Suomen hallituksen vastauksessa todetaan, että Rikosseuraamuslaitoksen resursseja on sopeutettu vuodesta 2005 alkaen. Henkilötyövuosia on vähennetty yli 500 vuosina 2006–2016. Tämä vastaa 17 prosenttia Rikosseuraamuslaitoksen koko henkilöstöstä. Koska vankiloiden lukumäärää ei ole vähennetty, vähennys ei johdu yksiköiden lakkauttamisesta. Vastauksessa myönnetään, että kaikissa vankiloissa ei ole riittävästi henkilöstöä valvontaan ja kuntoutukseen ja myös todetaan, että henkilöstön saatavuudessa on alueellisia eroja. Vuosien 2020 ja 2021 tilanteeseen on vaikuttanut koronaepidemia. Sen vuoksi hallituksen talousarvioesityksissä on kohdennettu Rikosseuraamuslaitokselle henkilöstöresursseja ja määräraaikaista lisärahoitusta epidemian edellyttämiin toimiin.

Hallituksen vastauksessa myös todetaan, että syksyllä 2021 käynnistyy koko oikeuslaitosta koskevan valtioneuvoston selonteon valmistelu. Tämän selonteon yhtenä päämääränä on varmistaa, että oikeuslaitosta koskevat resurssit, niin taloudelliset, toimitiloja koskevat kuin henkilöstömitoitus, olisivat asianmukaisia suhteessa tarpeeseen. Rikosseuraamuslaitoksen resurssitilanne on yksi selonteon osa.

Henkilöstön koulutuksesta vastauksessa todetaan, että Rikosseuraamuslaitos pyrkii lisäämään korkeakoulututkinnon suorittaneita henkilöitä muun muassa vankien kanssa tehtävään lähityöhön. Rikosseuraamusalan tutkinnon opiskelupaikkojen määrää lisätään syksystä 2021. Myös rikosseuraamustyöntekijän tehtävään pätevöittävän ammattikorkeakoulututkinnon opiskelupaikkojen määrää on lisätty vuodesta 2020 lähtien.

Hallituksen vastauksen mukaan Turun vankilassa asianmukainen koulutus puuttuu yli 30 prosentilta valvontahenkilökunnasta ja kesälomakauden aikana puolet kaikista vartijoista on epäpäteviä sijaisia. Sijaisvartijoiden perehdyttämiskoulutusta on Turun vankilassa kehitetty ja pidennetty. Vankilan omat kouluttajat ovat järjestäneet heille ylimääräistä turvallisuuskoulutusta. Vartijan vakituisiin tai määräaikaisiin virkoihin ei kuitenkaan ole saatu riittävää määrää koulutettuja hakijoita. Vartijan virkoja on myös muutettu rikosseuraamustyöntekijöiden viroiksi, mutta näihinkään virkoihin ei ole saatu koulutettuja hakijoita. Ongelmia on esiintynyt myös silloin, kun on rekrytoitu henkilöstöä vankien toimintoja ohjaaviin virkoihin.

Hallituksen vastauksen mukaan koulutetun valvontahenkilöstön rekrytointi on Oulun vankilassa vaikeutunut viimeisen kahden vuoden aikana. Vakituisiin vartijan virkoihin on tullut riittävästi koulutusehdot täyttäviä hakijoita. Vakituisen henkilökunnan runsaiden poissaolojen vuoksi – muun muassa äitiys- ja vanhempainvapaat, opintovapaat, sairauslomat – on laitoksessa kuitenkin jouduttu käyttämään vartijahenkilökuntaa, joka ei täytä koulutusehtoja. Hallituksen vastauksen mukaan vankilassa työskentelee 17 määräaikaista vartijaa ja heistä viisi täyttää koulutukseen liittyvät ehdot. Asianmukainen koulutus puuttuu vartijahenkilökunnasta hieman vajaalta 30 prosentilta ja kesälomakaudella noin puolet vartijoista on kouluttamattomia sijaisia. Muihin kuin vartijan tehtäviin on onnistuttu paremmin rekrytoimaan koulutusehdot täyttävää henkilökuntaa. Koulutusvaatimukset täyttämätöntä valvontahenkilökuntaa on myös pyritty kouluttamaan tehtäviinsä. Osa vartijan viroista on muutettu rikosseuraamustyöntekijän viroiksi. Näihin tehtäviin on saatu palkattua koulutusehdot täyttävää henkilökuntaa.

2.3 Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kannanotto

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan vankien asianmukainen kohtelu sekä vankiloiden järjestys ja turvallisuus edellyttävät, että vankiloissa on valvonta- ja ohjaustehtävissä riittävästi koulutettua ja ammattitaitoista henkilökuntaa. Apulaisoikeusasiamiehen saaman selvityksen ja tarkastushavaintojen perusteella vaikuttaa kuitenkin ilmeiseltä, että pätevyysvaatimukset täyttävien koulutettujen vartijoiden puute on vakava ja akuutti ongelma. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan tähän tulee löytää ratkaisu ennen kuin tilanne entisestäänkin pahenee.

Apulaisoikeusasiamies toteaa, että aiemmat arviot siitä, mikä on riittävä määrä ammatillisen vartijakoulutuksen aloituspaikkoja, eivät vaikuta osuneen oikeaan. Vastaavasti ajatus siitä, että vartijan virkoihin saataisiin rekrytoitua soveltuvan korkeakoulututkinnon suorittaneita henkilöitä, ei näytä toteutuvan. Koulutettujen vartijoiden puute on noussut esiin muun muassa Sukevan vankilaan marraskuussa 2019 tehdyllä tarkastuksella. Vankilassa tätä pidettiin turvallisuuteen keskeisesti vaikuttavana kielteisenä tekijänä. Sukevan vankilassa vartijoista noin 25 prosenttia oli vailla alan koulutusta. Kesäaikaan kouluttamattomien vartijoiden osuus oli 35 prosenttia.

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan ongelmana ei ole vain se, että vakituisia vartijoiden virkoja ei saada täytettyä koulutetulla henkilökunnalla. Silloin kun virkoja ei saada täytettyä, ei myöskään määräaikaisiin virkasuhteisiin yleensä saada koulutettua henkilöstöä. Rekrytointiongelmista kärsivissä vankiloissa määräaikaaisista vartijan virkoja hoitavista henkilöistä suuri osa, tai joissakin vankiloissa jopa kaikki, ovat vailla alan koulutusta. Vankeinhoidon ammatillisen tutkinnon lisäksi myös soveltuva korkeakoulututkinto on antanut vuodesta 2010 kelpoisuuden vartijan virkaan. Korkeakoulututkinto ei kuitenkaan tuota rikosseuraamusosalalla tarvittavaa erityisosaamista. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan tuleekin edellyttää, että ohjaus- ja valvontatehtävissä työskentelevillä on valmiudet tehdä yksilöllistä lähi-työtä sekä valmiudet käsitellä, ymmärtää ja omaksua rikosseuraamusalan prosesseja ja rikosseuraamusjärjestelmän vaikutuspiirissä tapahtuvia oikeudellista, hallinnollisia ja sosiaalisia kysymyksiä.

Jos vartijapulaan haetaan helpotusta kohdistamalla rekrytointeja soveltuvan korkeakoulututkinnon suorittaneisiin, apulaisoikeusasiamiehen mukaan se edellyttää riittävää panostusta heidän tarvitsemaan rikosseuraamusalan täydennyskoulutukseen. Koulutuskeskusten tulostavoitteeksi on asetettu turvallisuuskoulutuksen järjestäminen ulkopuolelta tulleille. Apulaisoikeusasiamies kuitenkin kysyy, onko valvonta- ja ohjaustehtävissä edellytettävän ammatillisen osaamisen kannalta riittävää, jos rikosseuraamusalan ulkopuolella annetun koulutuksen suorittaneille järjestetään pelkästään turvallisuuskoulutusta. Eikö alan erityislaatu huomioon ottaen tarvittaisi myös muuta täydennyskoulutusta?

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan se, mitkä ovat tarvittavat ja tehokkaat toimenpiteet, jotta valvonta- ja ohjaustehtäviin – erityisesti vartijan virkoihin – saadaan kelpoisuusvaatimukset täyttäviä hakijoita, on tarkoituksenmukaisuuskysymys, johon hän ei ylimpänä laillisuusvalvojana ota kantaa. Vankien lainmukainen kohtelu ja laitosturvallisuuden säilyminen, jotka ovat riippuvaisia siitä, että vankilassa on riittävä määrä asianmukaisen koulutuksen saanutta henkilökuntaa, ovat kuitenkin laillisuuskysymyksiä, joiden toteutumisen valvonta on eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävä. Tähän viitaten apulaisoikeusasiamies on pyytänyt Rikosseuraamuslaitosta ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen havaintonsa ovat antaneet aiheita. Kuten luvun alussa todetaan, asian käsittely on vielä kesken.

2.4 Yhteenveto ja johtopäätökset valvontaelinten esittämästä kritiikistä

Valvontahenkilöstön koulutuksen puutteellisuus on nostettu vahvasti esiin valvontaelinten raporteissa. Perimmäisenä ongelmana on, että kouluttamaton valvontahenkilöstö ei osaa tai saa tehdä monia keskeisiä työtehtäviä, mikä kuormittaa henkilön itsensä lisäksi vankiloiden koulutettua henkilöstöä. Koulutuksen puutteet voivat vaarantaa paitsi henkilön oman, myös muun henkilöstön ja vankien turvallisuuden. Esimerkiksi voimakeinojen käyttö edellyttää niitä koskevaa koulutusta ja valmiuksien jatkuvaa ylläpitoa.

Kuten hallituksen vastauksessa todetaan, koko oikeuslaitosta koskevan valtioneuvoston selonteon valmistelu käynnistyi lokakuussa 2021. Selonteko on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2022. Selonteon tavoitteena on varmistaa, että oikeuslaitoksen taloudelliset resurssit, toimitilat ja henkilöstömitoitus ovat asianmukaisessa suhteessa tarpeeseen. Rikosseuraamuslaitoksen resurssitilanne kuuluu osana selontekoon. Selonteon suhteen on

huomattava, että merkittävä osa valvontaelinten koulutukseen kohdistamasta kritiikistä kuuluu selonteon piiriin jo siksi, että tilanteeseen vaikuttavat vahvasti taloudelliset resurssit ja henkilöstömitoitus.

Valtioneuvoston selonteko rajaa tätä toimeksiantoa. Kysymys on työnjaosta. Tässä selvityksessä voidaan viitata taloudellisiin resursseihin tai henkilöstömitoituksessa ilmeneviin ongelmiin, mutta ei lähteä ratkaisemaan niitä. Ero selontekoon on siinä, että kouluttamattoman valvontahenkilöstön asemaan haetaan ensisijaisesti koulutuksellisia ratkaisuja. Keskeinen kysymys on se, kuinka koulutuksen tarjontaa voitaisiin lisätä niin, että koulutus olisi houkuttelevaa ja mahdollisimman laajalti saavutettavissa.

3 Tilastollinen selvitys kouluttamattomasta valvontahenkilöstöstä

Kun kysymys on valvontahenkilöstön koulutustarpeiden arvioimisesta, lähtökohtana on tieto siitä, mikä on kouluttamattoman valvontahenkilöstön määrä vankiloissa. Kouluttamattoman henkilöstön kokonaismäärän lisäksi selvitetään myös heidän alueellista jakautumistaan. Sillä, miten kouluttamattoman valvontahenkilöstön määrä vaihtelee eri vankiloissa, saattaa olla koulutuksellisten ratkaisujen kannalta merkitystä.

Koulutustarpeeseen vaikuttaa omalta osaltaan valvontahenkilöstön vaihtuvuus eli eläke- ja muu alalta poistuma. Siksi raportissa selvitetään, aiheuttaako esimerkiksi eläkkeelle siirtyvien suuri määrä tai työpaikan vaihtamisen yleisyys poikkeuksellisia koulutustarpeita juuri tässä henkilöstöryhmässä.

3.1 Kouluttamattoman valvontahenkilöstön määrä

Taulukosta 1 ilmenevät kouluttamattomien vartijoiden prosenttiosuudet koko Rikosseuraamuslaitoksessa vuosina 2017–2020. Tilastointi perustuu vaatimustasolla 3 maksettuihin tehtäväkohtaisiin palkkoihin.

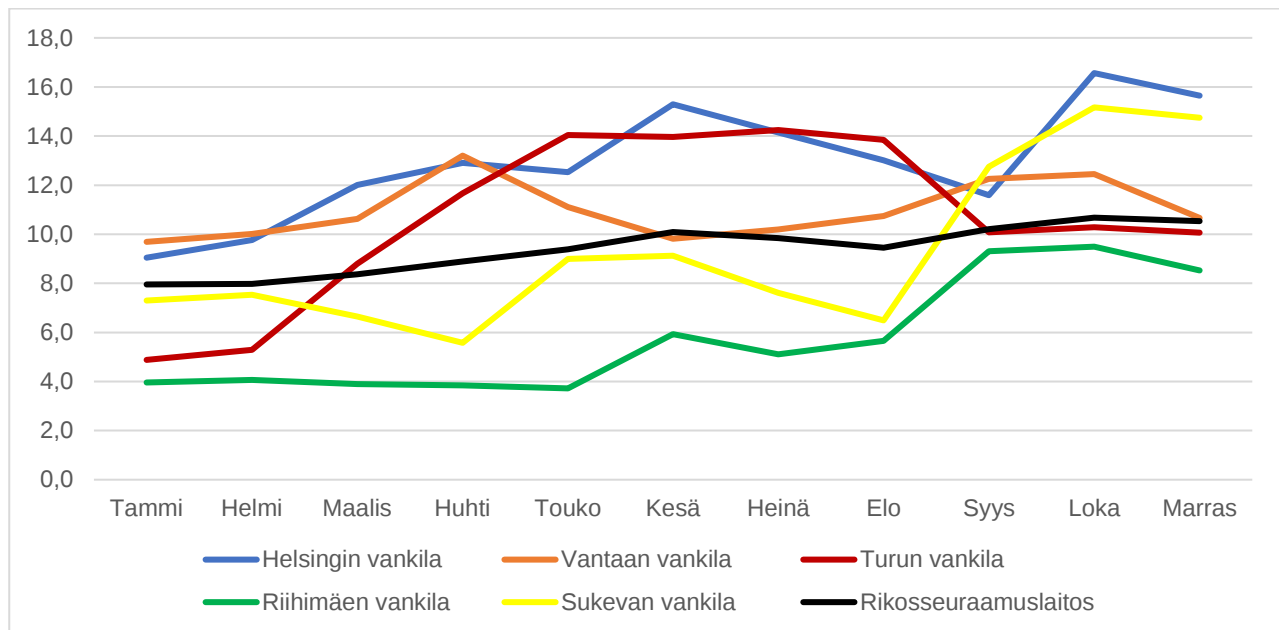
Taulukko 1. Kouluttamattomien osuus valvontahenkilöstöstä 2017–2020 (%).

	Toteuma 2017	Toteuma 2018	Toteuma 2019	Toteuma 2020
Alalle kouluttamattomien osuus valvontahenkilöstöstä	5,5	5,7	6,9	9,4

Viime vuosina kouluttamattoman valvontahenkilön määrä on selvästi kasvanut. Koska kysymys on koko Rikosseuraamuslaitosta koskevista luvuista, ne eivät vielä kerro, esiintyykö vankiloiden välillä eroja. Valvontaelinten lausunnoista nousee esiin kouluttamattoman valvontahenkilöstön suuri osuus Turun ja Sukevan vankiloissa. Kysymykseen siitä, onko tilanne pahin näissä vankiloissa, vastaa osaltaan kuva 1. Siitä ilmenee kouluttamattoman

valvontahenkilöstön prosenttiosuus viidessä suurimmassa vankilassa ja koko Rikosseuraamuslaitoksessa tammi-marraskuussa 2021.

Kuva 1. Kouluttamattomat vartijat suurissa vankiloissa tammi-marraskuussa 2021 (%).



Kuva 1 kertoo siitä, että Turun ja Sukevan vankilat eivät ole erityistapauksia, vaan korkeita kouluttamattoman valvontahenkilöstön lukuja esiintyy kaikissa suurissa vankiloissa. Myös Rikosseuraamuslaitoksen keskiarvo on jokseenkin samaa tasoa. Näin ollen kyse ei ole vain yksittäisiin vankiloihin kasautuvasta ongelmasta, vaan ilmiö koskee laajalti koko Rikosseuraamuslaitoksen kenttää. Vuoden 2021 aikana kouluttamattomien prosenttiosuus nousi 8 prosentista 11 prosenttiin valvontahenkilöstöstä. Alkuvuodesta kouluttamattomia oli kuukausittain noin 100, vuoden lopulla 130. Ennusteen mukaan vuoden keskiarvo tulee nousemaan edellisestä vuodesta.

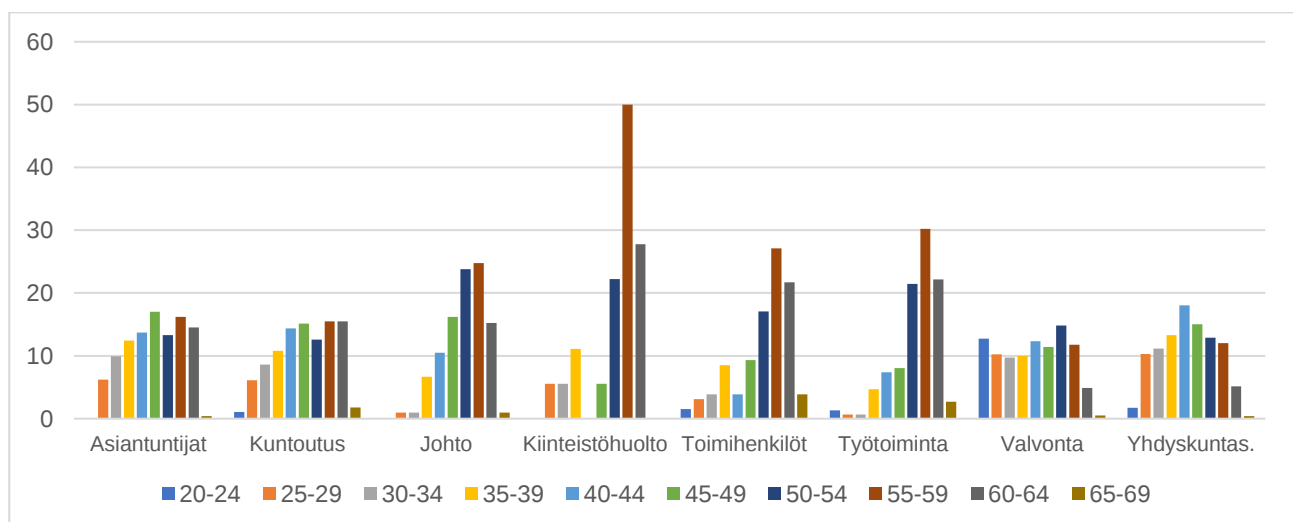
Kuva 1 perustuu viralliseen tilastoon eli samoihin lukuihin kuin toimeksianto. Viralliset luvut poikkeavat olennaisesti niistä tiedoista, joita valvontaelinten raporteista ja hallituksen vastauksesta ilmenee. Niiden mukaan Sukevalla ja Turussa asianmukainen koulutus puuttuu 25–30 prosentilta valvontahenkilökunnasta ja kesälomakauden aikana kouluttamattomia on

35–50 prosenttia. Kysymys on erilaisista tilastointiperusteista ja niistä aiheutuvista eroista. Kun avoimena olevaa virkaa hoitaa kouluttamaton henkilö, tämä ilmenee molemmissa luvuissa. Toisaalta erona on se, että viralliseen tilastoon perustuvassa kuvassa 1 ei erotu esimerkiksi kesälomakausi. Ilmeisesti on niin, että kun vakinaisen viran haltija on tilapäisesti poissa hoitamasta virkaansa, sijaisuudet eivät kirjaudu täysimittaisesti viralliseen järjestelmään. Kesälomien ohella samanlaisen tilanteen voivat aiheuttaa muun muassa sairausloamat ja erilaiset vapaat. Laskennallisena seikkana lukuihin vaikuttaa myös se, että kouluttamattomiin vartijoihin ei virallisessa tilastossa luokitella työharjoittelussa olevia rikosseuraamusalan opiskelijoita.

3.2 Henkilöstön eläköityminen ja muu vaihtuvuus

Rikosseuraamuslaitoksen henkilöstön koulutus- ja rekrytointitarpeeseen vaikuttaa henkilöstön vaihtuvuus. Vaihtuvuuden keskeisiä syitä ovat eläköityminen ja työpaikan vaihto. Rikosseuraamuslaitoksen eri henkilöstöryhmien ikärakenteessa esiintyy suurta vaihtelua, joka vaikuttaa eläköitymisen määrään pitkällä aikavälillä. Kuva 2 kertoo ikäjakautumista Rikosseuraamuslaitoksen eri henkilöstöryhmissä.

Kuva 2. Rikosseuraamuslaitoksen eri henkilöstöryhmien ikäjakautuma (%).

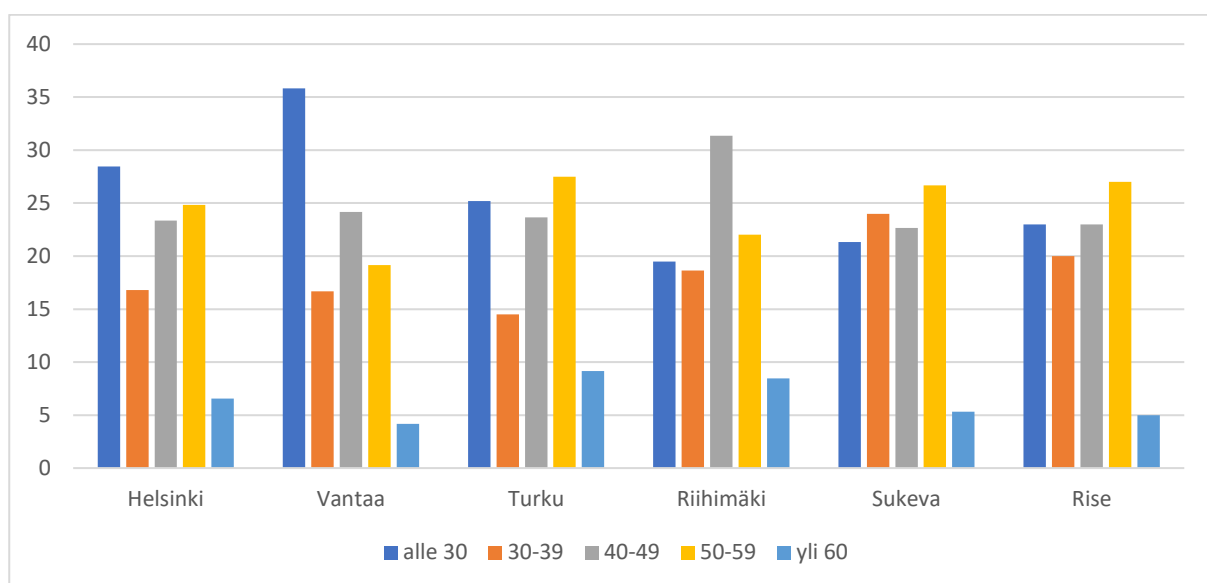


Rikosseuraamuslaitoksessa eläköitymisen nopeus vaihtelee henkilöstöryhmittäin. Talous- ja kiinteistöhenkilöstöstä yli 80 prosenttia on täyttänyt 50 vuotta ja työtoiminnassa vastaava luku on 75 prosenttia. Näissä henkilöstöryhmissä on siis lähivuosina toteutumassa hyvin dramaattinen eläköitymisaalto. Johdon ja toimihenkilöiden keskuudessa 50 vuotta täyttäneiden osuus on 65 prosentin tasolla. Tämä ei poikkea vastaavissa tehtävissä työskentelevien ikäjakautumasta koko valtionhallinnossa. Merkille pantavaa on, että valvontahenkilöstön ikäjakautuma on henkilöstöryhmistä tasaisin.

Henkilöstöryhmiä tarkasteltaessa on huomattava, että Rikosseuraamuslaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen mukaan ohjaus- tai valvontatehtävissä toimiviin virkamiehiin kuuluvat työnjohtajat. Työtoiminnassa ennakoitavissa oleva eläköityminen on huomattavan suurta. Toiminnallisena haasteena työtoiminnassa on se, mitä rakenteellisia ja sisällöllisiä muutoksia suuresta eläköitymisestä mahdollisesti tulevaisuudessa seuraa. Koska asetuksessa ei määritellä työnjohtajien koulutusvaatimuksia, tämä henkilöstöryhmä jää toimeksiannon ulkopuolelle.

Valvontahenkilöstön suhteen oma erityiskysymyksensä on se, ilmeneekö ikäjakautumassa vankilakohtaisia eroja. Kuvassa 3 esitetään valvontahenkilöstön ikäjakautuma viidessä suurassa vankilassa ja Rikosseuraamuslaitoksen keskiarvo.

Kuva 3. Vartijoiden ikäjakautuma viidessä vankilassa ja Rikosseuraamuslaitoksessa (%).



Suurten vankiloiden vertailussa erottuu ensiksi se, että Vantaan ja Helsingin vankiloissa on poikkeuksellisen paljon alle 30-vuotiasta valvontahenkilöstöä. Eläköitymisessä suuret vankilat edustavat yleensä Rikosseuraamuslaitoksen keskitasoa. Eniten 50 vuotta täyttäneitä valvontahenkilöstöä on Turun vankilassa. Turussa eläköitymisen vaikutukset ovat ajankohdaisia erityisesti siksi, että yli 60-vuotiaiden osuus valvontahenkilöstöstä on suuri. Vaikka vankilakohtaisia eroja ilmenee, kokonaisuuden kannalta olennaisinta on, että Rikosseuraamuslaitoksen valvontahenkilöstöstä 50 vuotta täyttäneitä on yli 30 prosenttia. Näin ollen eläkkeelle siirtymisen vaikutuksiin on koulutuksessa jatkuvasti varauduttava, vaikka se ei valvontasektorilla aiheuta samalla tavoin akuuttia ongelmaa kuin monissa muissa henkilöstöryhmissä.

Eläkkeelle siirtymisen ohella henkilöstön vaihtuvuuteen vaikuttaa palvelussuhteen päättymisen muista syistä, kuten työpaikan vaihdon vuoksi. Rikosseuraamuslaitoksen tilinpäätöksessä vuotuinen vaihtuvuus on ollut 5–7 prosentin välillä. Taulukossa 2 tarkastellaan valvontahenkilöstön vaihtuvuutta vuosina 2019 ja 2020.

Taulukko 2. Valvontahenkilöstön vaihtuvuus vuosina 2019 ja 2020.

	2019	2020
Valvonnan kokonais-htv	1312	1336
Valvontahenkilöitä, joilla on päättynyt palvelujakso	209	249
Päättäneiden prosenttiosuus valvonnan kokonais-htv:stä	15,9	18,6
Risen kokonaisvaihtuvuus, tilinpäätöstieto	5,1	6,7

Taulukon 2 luvut on koottu valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen tuottamasta Palkeet -järjestelmästä. Tarkastelukohteena ovat valvontahenkilöt, joilla on vuoden aikana päättynyt ja seuraavan vuoden alussa jatkumaton palvelujakso. Kyseisen henkilön palvelusuhde on siis viimeistään vuodenvaihteessa katkennut. Henkilöt, joilla on Rikosseuraamuslaitoksessa taustavirka, eivät ole laskennassa mukana. Kokonaislukuja kasvattaa se, että vuoden aikana henkilöllä saattaa olla useita päättäneitä palvelujaksoja. Näin on tyypillisesti kouluttamattomilla vaatimustason kolme valvontahenkilöillä, jotka hoitavat määräaikaisia sijaisuuksia. Heitä aineistossa on 32 vuonna 2019 ja 49 vuonna 2020.

Tilaston 2 lukuihin on vankiloiden erilaisten kirjaamis- ja tilastointikäytäntöjen vuoksi suhtauttava vain suuntaa antavina. Tiedot viittaavat kuitenkin siihen, että valvontahenkilöstön vaihtuvuus on suurempaa kuin Rikosseuraamuslaitoksen keskiarvo. Koska valvontahenkilöstön ikärakenne on keskimääräistä nuorempi, tämä näyttäisi kertovan suuresta työpaikan vaihtoalttiudesta.

3.3 Yhteenveto ja johtopäätökset tilastollisesta tarkastelusta

Valvontahenkilöstön rekrytointi- ja koulutustarpeeseen vaikuttaa henkilöstön vaihtuvuus. Valvontahenkilöstön ikärakenne on Rikosseuraamuslaitoksen muuhun henkilöstöön verrattuna tasainen ja nuorempien ikäluokkien osuus on suhteellisen suuri. Toisin kuin eräissä muissa henkilöstöryhmissä, valvontasektorilla eläköityminen ei aiheuta akuuttia uhkaa. Sen sijaan on ilmeistä, että työpaikan vaihtamisesta johtuva liikkuvuus on valvontasektorilla selvästi keskimääräistä yleisempää. Tämä näyttäisi olevan myös yksi syy siihen, että kouluttamattoman valvontahenkilöstön määrä on jatkuvasti kasvanut.

4 Rikosseuraamusalan koulutusmäärät

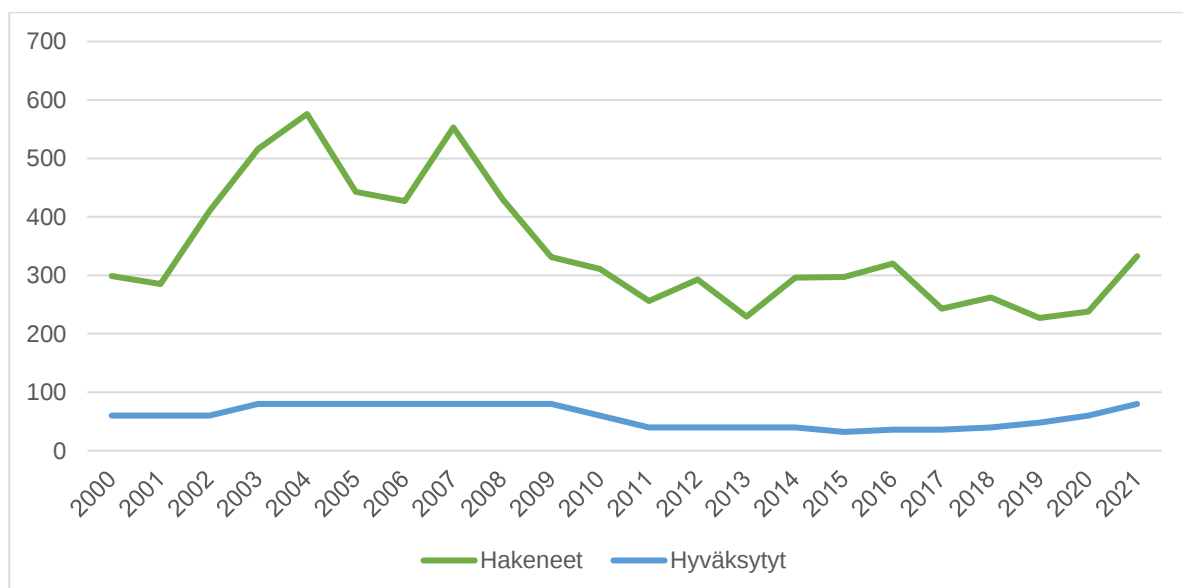
Valvontahenkilöstön rekrytointiin vaikuttavat suoraan koulutusmäärät. Vartijan koulutusvaatimuksena on Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksessa suoritettu tutkinto tai soveltuva korkeakoulututkinto. Koulutusvaatimuksissa tapahtui muutos vuonna 2010. Tuolloin vartijan koulutusvaatimuksia laajennettiin niin, että Rikosseuraamusalan tutkinnon lisäksi koulutusvaatimukset voi täyttää soveltuvalla korkeakoulututkinolla. Muutoksen yhtenä tavoitteena oli, että rikosseuraamusalalle voitaisiin rekrytoida aiempaa enemmän henkilöstöä yleisiltä työmarkkinoilta.

Koska koulutuspolut ja niissä tapahtuneet muutokset ovat vaikuttaneet valvontahenkilöstön määrään pitkällä aikavälillä, tässä jaksossa tarkastellaan rikosseuraamusalan tutkinnon suorittaneiden ja soveltuvan korkeakoulututkinnon suorittaneiden tilanteen kehitystä vuodesta 2000 alkaen.

4.1 Rikosseuraamusalan tutkinnolle hakeneet, hyväksytyt ja valmistuneet

Rikosseuraamusalan tutkintoa suorittamaan hakeneet ja hyväksytyt vuosina 2000–2021 ilmenevät kuvasta 4.

Kuva 4. Rikosseuraamusalan tutkinnolle hakeneet ja hyväksytyt vuosina 2000–2021.



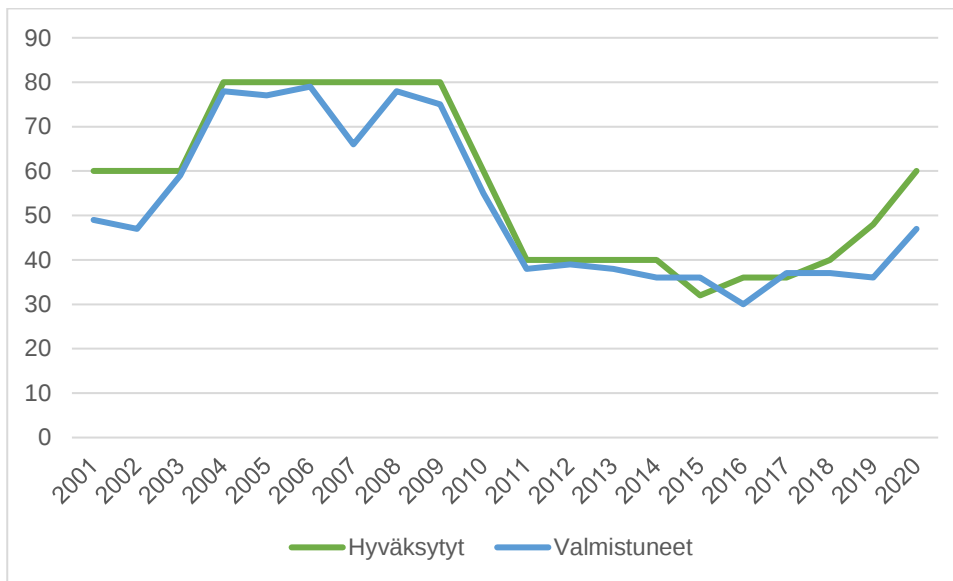
Rikosseuraamusalan tutkinnon hakijamäärät ovat noudatelleet vartijakoulutuksen aloituspaikkamääriä – mitä enemmän aloituspaikkoja on ollut, sitä suurempi on ollut hakijamäärä. Lukumääräinen käännekohta oli vuosi 2010. Sitä edeltävinä vuosina aloituspaikkoja oli 80 ja hakijoita enimmillään lähes 600. Sen sijaan vuosina 2010–2019 aloituspaikkojen ja hakijoiden määrä puolittui. Aloituspaikkoja oli yleensä 40 ja hakijamäärä jäi 200–300 tasolle. Tällä vuosikymmenellä sekä aloituspaikat että hakijamäärät ovat kääntyneet taas kasvuun. Vuonna 2020 aloituspaikkoja oli 60 ja vuonna 2021 palattiin 80 aloituspaikkaan.

Kuva 4 näyttäisi kertovan siitä, että alalle hakijoita on ollut varsin runsaasti. Mielikuva on kuitenkin sikäli virheellinen, että pääsykokeisiin osallistuneiden luvut ovat olleet merkittävästi hakijamääriä alemmat. Vuosina 2000–2009 pääsykokeisiin osallistui keskimäärin 65 prosenttia hakijoista, mutta vuosina 2010–2019 enää vain 41 prosenttia. Tällä vuosikymmenellä tilanne on sikäli parantunut, että vuonna 2020 pääsykokeisiin osallistui 53 prosenttia hakijoista ja 51 prosenttia vuonna 2021. Koska aloituspaikkamäärät ovat kasvaneet, hyväksyttyjen osuus pääsykokeeseen osallistuneista on noussut erittäin korkeaksi. Vuosina 2020 ja 2021 hyväksyttiin opiskelijoiksi 47 prosenttia pääsykokeeseen osallistuneista.

Oman erityispiirteensä Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen opiskelijavalintaan tuo kuntokoe. Kuntokokeen vuoksi hylättyjen osuus pääsykokeeseen osallistuneista on ollut vuosittain 10–15 prosentin luokkaa. Esimerkiksi vuonna 2021 kuntokokeeseen saapui 168 henkilöä, joista hylättiin 27 eli 16 prosenttia. Tältä osin on huomattava, että vartijan virkaan voi kouluttautua myös soveltuvan korkeakoulututkinnon kautta. Tällöin kuntokoetta vastaava koetta ei ole.

Koulutetun valvontahenkilöstön saatavuuden kannalta kaikkein oleellisin tekijä on kuitenkin valmistuneiden määrä. Kuvasta 5 ilmenee rikosseuraamusalan tutkinnon sisäänotto ja valmistuminen vuosina 2001–2020.

Kuva 5. Rikosseuraamusalan tutkinnolle hyväksyt ja valmistuneet vuosina 2001–2020.



Vuosina 2001–2020 opiskelun aloittaneista niitä, jotka eivät valmistuneet, oli keskimäärin kahdeksan prosenttia. Kun opiskelupaikkoja on nyt lisätty 80:een, tilannetta voidaan verrata ajanjaksoon 2004–2009, jolloin opintojen aloittaneiden vuosittainen määrä oli myös 80. Tuolloin vuosittain valmistuneiden määrä vaihteli välillä 66–79. Eri syistä tapahtuva opintojen keskeytyminen on siis otettava huomioon arvioitaessa aloituspaikkojen lisäämisen vaikutuksia.

4.2 Rikosseuraamusalan ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet

Rikosseuraamusalan ammattikorkeakoulututkinnon – tutkintonimike sosionomi (AMK) – on voinut suorittaa vuodesta 2003 alkaen. Perusajatuksena on ollut, että ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneista voidaan rekrytoida henkilökuntaa rikosseuraamusalan esimies- ja asiantuntijatehtäviin. Vuodesta 2010 lähtien rikosseuraamusesimiehen, erityisohjaajan ja rikosseuraamustyöntekijän koulutusvaatimuksena on ollut korkeakoulututkinto ja vartijoiden koulutusvaatimuksena rikosseuraamusalan tutkinto tai soveltuva korkeakoulututkinto.

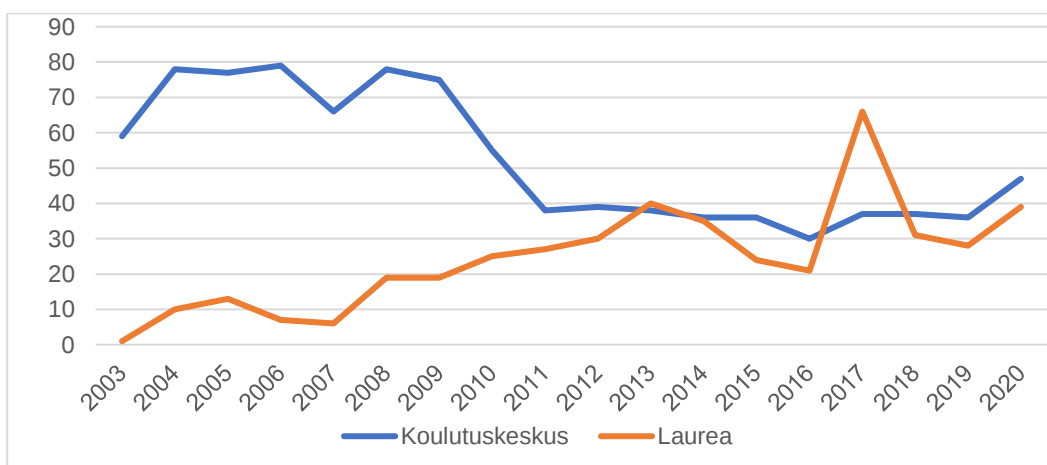
Rikosseuraamusalan ammattikorkeakoulututkinnon suorittamisessa on kaksi opintopolkua. Yleensä opiskelijaksi hyväksyminen edellyttää Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksessa

aiemmin suoritettua tutkintoa, jolloin koulutuksen sisäänotto tapahtuu ammattikorkeakoulun erillishaun kautta. Syksyn 2021 erillishaussa Laurea-ammattikorkeakoulussa oli avoinna 40 aloituspaikkaa ja Savonia-ammattikorkeakoulussa 10 aloituspaikkaa. Toisena vaihtoehtona on tilanne, jossa hakijalla ei ole aikaisempaa rikosseuraamusalan tutkintoa. Tällöin hän voi pyrkiä rikosseuraamusalan sosionomikoulutukseen korkeakoulujen yhteishaun kautta. Kyseistä koulutusvaihtoehtoa tarjoaa vain Laurea. Syksyn 2021 yhteishaussa rikosseuraamusalan sosionomikoulutukseen oli Laureassa 20 aloituspaikkaa.

Käytännössä opetus toteutetaan ammattikorkeakoulujen ja Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen yhteistyönä. Ammattikorkeakoulu toimii opetuksen järjestäjänä ja Rikosseuraamusalan koulutuskeskus tuottaa rikosseuraamusalaan liittyvät opintokokonaisuudet erikseen tehtyä sopimusta ja korvausta vastaan. Tämä toimintamalli vastaa osaltaan kansainvälisiä suosituksia, joiden mukaan rikosseuraamusalan koulutuksessa voidaan hyödyntää ulkopuolisia koulutuksen järjestäjiä.

Kuvasta 6 ilmenevät Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksessa ja Laurea-ammattikorkeakoulussa suoritettut tutkinnot vuosina 2003–2020. Laurean tiedot sisältävät kaikki valmistuneet eli ne ovat erillishaussa ja yhteishaussa valmistuneiden summa. Koska Savonia-ammattikorkeakoulussa rikosseuraamusalan sosionomikoulutus alkaa vuoden 2022 alussa, valmistuneita ei vielä ole.

Kuva 6. Koulutuskeskuksessa ja Laureassa suoritettut tutkinnot vuosina 2003–2020.



Rikosseuraamusalan ammattikorkeakoulututkintojen määrä on kasvanut samaan aikaan kun rikosseuraamusalan tutkinnon suorittaneiden määrä on laskenut. Hetkittäin Laureasta valmistuneiden luvut ovat jopa ylittäneet koulutuskeskuksen lukemat. Ammattikorkeakoulututkintojen määrällinen kasvu parantaa valvontahenkilöstön koulutustasoa siltä osin kuin kysymys on rikosseuraamusalan tutkinnon aiemmin suorittaneista, mutta se ei tuota uutta henkilöstöä alalle. Sitä vastoin yhteishausta valmistuneet, joilla ei ole aikaisempaa rikosseuraamusalan koulutusta, ovat uusia koulutusvaatimukset täyttäviä työntekijöitä, jotka sijoittuvat lähinnä rikosseuraamustyöntekijöiksi tai muihin korkeakoulututkintoa edellyttäviin virkoihin. Heidän osaltaan on kuitenkin huomattava, että Laurean sisäänottomäärä on vain 20. Lisäksi työvoimasta kilpaillaan, koska rikosseuraamusalan sosionomitutkinnon suorittaneita rekrytoidaan myös muihin julkisen sektorin tai kolmannen sektorin työpaikkoihin.

Yksittäistapauksissa ammattikorkeakoulututkinnolla on sijoitettu vartijan virkaan ilman, että on suoritettu rikosseuraamusalan tutkintoa. Silloin kun ammattikorkeakoulun suorittaneella ei ole aikaisempaa rikosseuraamusalan tutkintoa, hänen rekrytoimisensa edellyttää rikosseuraamusalan täydennyskoulutusta, kuten turvallisuuskoulutusta. Tarvittavan täydennyskoulutuksen järjestämisestä vastaa Rikosseuraamusalan koulutuskeskus, mikä osaltaan kuormittaa sitä.

4.3 Yhteenveto ja johtopäätökset

Valvontahenkilöstön koulutustarpeiden arvioimiselle antaa pohjan henkilöstön kokonaisvaihtuvuutta koskevat tiedot. Valvontahenkilöstön määrä oli 1336 vuonna 2020. Samana vuonna Rikosseuraamuslaitoksen henkilöstön vaihtuvuus oli keskimäärin 6,7 prosenttia. Näillä luvuilla laskettuna uuden valvontahenkilöstön rekrytointitarve olisi 90 henkilöä vuodessa. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että rikosseuraamusalan tutkinnon opiskelijamäärän nostaminen 80:een ei yksin riitä täyttämään henkilöstön vaihtuvuudesta johtuvaa vajetta.

Toisaalta Laurea-ammattikorkeakoulussa sosionomin tutkinnon suorittaneet vaikuttavat josakin määrin tilanteeseen, kun kysymys on niistä opiskelijoista, joilla ei ole aikaisempaa rikosseuraamusalan tutkintoa. Laurean yhteishaussa sisäänottomäärä on kuitenkin pieni. Laureassa sosionomin amk-tutkinnon suorittaneet eivät välttämättä myöskään työllisty

rikosseuraamusalalle, vaan sijoittuvat muihin julkisen tai kolmannen sektorin työpaikkoihin. Olennaista kuitenkin on, että suuri osa Laureasta valmistuneista on valvontahenkilöstöä, joka rikosseuraamusalan tutkinnon jälkeen suorittaa ammattikorkeakoulututkinnon, jotta voisi hakea rikosseuraamustyöntekijän tai rikosseuraamusesimiehen virkoja. Koulutuksen jälkeen he siis vain siirtyvät valvontahenkilöstön sisällä ryhmästä toiseen, eivätkä korvaa henkilöstön vaihtuvuuden aiheuttamia vajeita.

Kun arvioidaan valvontahenkilöstön vaihtuvuutta, on lisäksi otettava huomioon se, että valvontahenkilöstön eläke- ja muu alalta poistuma on todennäköisesti suurempaa kuin Rikosseuraamuslaitoksen keskiarvo. Näin ollen eri koulutusväylien yhteenlaskettu vaikutus ei tällä hetkellä riitä korvaamaan valvontahenkilöstön vaihtuvuutta. Tästä kertoo myös kouluttamattoman valvontahenkilöstön jatkuva kasvu. Käytännössä kouluttamattoman henkilöstön ongelmat kohdentuvat suurimpaan virkaryhmään eli vartijoihin. Keskeinen kysymys siis on, kuinka vartijoiden koulutusta voitaisiin entisestään lisätä.

5 Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen toiminnan kehittäminen

Kun arvioidaan valvontahenkilöstön koulutusvaihtoehtoja, lähtökohtana on, että ratkaisujen tulee olla Suomea koskevat kansainväliset kriteerit täyttäviä. Tästä näkökulmasta keskeisiä ovat Euroopan neuvoston vankilasäännöt ja Euroopan neuvoston CDPC-komitean antama henkilöstön rekrytointia ja koulutusta koskeva suositus. Niiden osalta voidaan todeta, että nykyinen rikosseuraamusalan tutkinto täyttää esitetyt vaatimukset.

Toisaalta on huomattava, että kyseiset asiakirjat rajaavat pois eräitä koulutusvaihtoehtoja. Lähtökohtana on, että rikosseuraamusalan tulee toimia erillään sotilas-, poliisi- ja muista rikoksia tutkivista viranomaisista. Näin ollen se vaihtoehto, että rikosseuraamusalan koulutusta laajennettaisiin yhteistyössä Poliisiammattikorkeakoulun kanssa, ei ole laajassa mittassa mahdollinen, vaikka yhteistyötä voidaan eri asiayhteyksissä tehdä. Sama koskee Rajavartiolaitoksen ja Tullin koulutusta, koska nekin toimivat esitutkintaviranomaisena.

Koulutusvaihtoehtoja tarkasteltaessa on myös otettava huomioon se, että vaihtoehtojen valintaa ohjaa perustuslaki. Sivistyksellisistä oikeuksista säädetään perustuslain 16 §:ssä. Kyseisessä lainkohdassa ja sen esitöissä lähtökohtana on, että varattomuus ja asuinpaikka eivät saa olla koulutuksen esteenä. Kun koulutusjärjestelmää kehitetään, sen tulee tapahtua perustuslain tavoitteita edistävällä tavalla. Rikosseuraamusalan tutkintojärjestelmä on tähän asti ollut erittäin keskitetty, koska se on järjestetty Vantaan Tikkurilassa sijaitsevassa koulutusyksikössä. Vaarana on, että keskitetty koulutusjärjestelmä voi estää perustuslain vaatimusten täysimittaisen toteutumisen. Taloudelliset ja maantieteelliset syyt saattavat estää koulutukseen hakeutumisen esimerkiksi lapsiperheiden vanhemmilta tai henkilöiltä, joiden ei ole mahdollista keskeyttää palkkatyössä käyntiä. Siksi koulutusvaihtoehtoja tarkasteltaessa tulee kiinnittää huomiota erityisesti siihen, millä tavoin koulutuksen saavutettavuutta voitaisiin parantaa.

5.1 Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen oppilasmäärän lisääminen

Kun arvioidaan sitä, voitaisiinko Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen oppilasmäärää lisätä, lähtökohtana ovat koulutuskeskuksen henkilöresurssit. Koulutuskeskuksen henkilöstömäärä on runsaat 20 henkilöä, joista opetukseen liittyvissä tehtävissä toimiin noin 15.

Opetustehtävien lisäksi hallinnollisia tehtäviä ovat johtaminen, talous ja suunnittelu sekä kirjaston hoitoon liittyvät tehtävät.

Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen vuotuinen opiskelijamäärä oli 2010-luvulla vakiintuneesti noin 40. Vuonna 2020 sisäänottoa lisättiin 60:een ja vuonna 2021 edelleen 80:een. Viimeksi mainittu luku on sama kuin koulutuskeskuksen opiskelijoiden maksimimäärä vuosina 2004–2009. Kun arvioidaan sitä, voitaisiinko koulutuskeskuksen opiskelijamäärää edelleen lisätä, on otettava huomioon lähtötilanne. Opiskelijamäärä on jo nyt muutamassa vuodessa kaksinkertaistunut, eikä riittävää kokemusta ole vielä siitä, millä tavoin voimakkaasti kasvaneesta opiskelijamäärästä kyetään suoriutumaan pitemmällä aikavälillä.

Riskinä on, että opiskelijamäärän kasvattaminen esimerkiksi sataan ylittäisi opettajakunnan suorituskyvyn ja nostaisi entisestään erittäin korkeaa pääsykokeisiin osallistuneiden hyväksymisprosenttia. Toisaalta ei myöskään ole varmuutta siitä, että sadan opiskelijan vuotuinen sisäänotto olisi riittävä kouluttamattoman valvontahenkilöstön kouluttamiseksi, koska valvontahenkilöstön viimeaikainen vaihtuvuus on vähintään 90 henkilön tasoa vuodessa.

Yhtenä vaihtoehtona on esitetty, että rikosseuraamusalan tutkintokoulutukseen otettaisiin opiskelijoita kaksi kertaa vuodessa, jolloin voitaisiin kasvattaa opiskelijamääriä. Tämä oli käytäntönä koulutuskeskuksen toiminnan alkuaikoina. Toisaalta kurssit olivat silloin lyhyitä ja tutkintovaatimukset merkittävästi nykyisiä alhaisemmat. Kun otetaan huomioon kansainväliset ja kotimaiset koulutusvaatimukset, jotka ovat nykyisin olennaisesti korkeammat, aikaisempaan tilanteeseen ei tässä mielessä ole paluuta.

Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen osalta voidaan siis todeta, että koulutusmäärien nostaminen nykyisestä edellyttäisi opettajakunnan lisäämistä ja siihen liittyviä taloudellisia panostuksia. Tässä tilanteessa tuleekin arvioida, olisiko joitakin muita keinoja, joilla voitaisiin kohtuullisia resursseja käyttäen saada koulutusmäärät kasvuun ilman, että tingitään opetuksen tasosta. Perustuslain edellyttämällä tavalla on myös arvioitava, voitaisiinko Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen nykyinen toiminta järjestää niin, että opetus olisi maantieteellisesti paremmin saavutettavissa ja siinä mielessä houkuttelevampaa.

5.2 Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen alueellinen hajauttaminen

Parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä on Rikosseuraamuslaitoksen organisaatiouudistus. Hallituksen esityksen mukaan uudistus oli tarkoitettu tulevan voimaan 1.1.2022, mutta eduskuntakäsittelyn keston vuoksi tämä ajankohta siirtyy myöhemmäksi vuonna 2022. Uudessa organisaatiossa Rikosseuraamusalan koulutuskeskus siirtyy osaksi Rikosseuraamuslaitosta. Rikosseuraamuslaitos muodostuu neljästä vastuualueesta, jotka vastaavat 1) kehittämisestä ja ohjauksesta, 2) asiakasprosesseista, 3) hallinto- ja tukipalveluista sekä 4) operatiivisesta toiminnasta. Rikosseuraamusalan koulutuskeskus sijoittuu kehittämisen ja ohjauksen vastuualueelle.

Uudistuksen myötä nykyisten rikosseuraamusalueiden toiminta lakkaa, ja niiden sijaan perustetaan 11 alueellista rikosseuraamuskeskusta. Uudistuksessa koulutuksen organisointi ei muutu, vaan se perustuu edelleen keskitetyn koulutuskeskuksen malliin. Teoreettisesti voidaan kuitenkin tarkastella sitä, olisiko valvontahenkilöstön koulutusta mahdollista järjestää hajautetulla organisaatiolla, jossa koulutuskeskus tuottaisi koulutuspalveluja alueellisesti. Ajatuksena on, että alueellisella toimintamallilla voitaisiin parantaa koulutuksen saatavuutta.

Hajautetuin koulutusmalli olisi se, että valvontahenkilöstön koulutus tuotettaisiin erikseen kussakin rikosseuraamuskeskuksessa. Tätä ratkaisumallia arvioitaessa olennaista on, että rikosseuraamuskeskusten mittasuhteet vaihtelevat merkittävästi. Suurimmissa keskuksissa valvontahenkilöstöä on yli 200, pienimmässä 15. Valvontahenkilöstön vaihtuvuus edellyttäisi suurissa keskuksissa 10–20 henkilön vuotuista koulutusta, pienissä vain muutaman. Viimeksi mainitut luvut ovat niin alhaisia, että koulutusta ei olisi käytännössä mahdollista järjestää rikosseuraamuskeskuksen tasolla.

Toisena vaihtoehtona on se, että valvontahenkilöstön koulutus hajautettaisiin alueellisesti useampaan toimipisteeseen. Jos nykyinen koulutuskeskus hajautettaisiin esimerkiksi kolmeen toimipisteeseen, opiskelijoita voisi kussakin olla 20–40. Opettajia olisi toimipistettä kohti noin viisi ja muutama hallinnolliseen henkilökuntaan kuuluva. Koulutuksen järjestämisen kannalta ongelmana olisi se, että kaikkea opetusta ei kyettäisi järjestämään omin voimin. Henkilöstörakenne olisi myös vähäisen määränsä vuoksi haavoittuva. Opetuksen järjestämisen kannalta ongelmana olisi lisäksi sisäänoton vuotuinen kausivaihtelu, jonka

merkitys korostuu, kun koulutusmäärät ovat pienet. Kolme toimipistettä ei välttämättä tuottaisi koulutuksen saavutettavuuden kannalta merkittävää lisäarvoa. Varsinkin jos opetus järjestettäisiin perinteisenä lähi- ja luokkaopetuksena, se edellyttäisi muuttamista/olemista paikkakunnalla koulutuksen saamiseksi. Ketju jäisi harvaksi ja olisi monille edelleen kaukana.

Näin ollen koulutusresurssien hajauttaminen rikosseuraamuskeskusten tasolle ei näyttäisi parantavan koulutuksen saavutettavuutta. Opetuksen järjestämisen kannalta tuloksena olisi henkilöstöltään pieniä ja toiminnaltaan helposti haavoittuvia yksiköitä, jotka eivät kykenisi itsenäisesti tuottamaan kaikkia rikosseuraamusalan tutkinnon edellyttämiä palveluita. Näin ollen nähtävissä ei ole sellaisia koulutuksen uusia organisaatiomalleja, jotka voitaisiin yhdistää Rikosseuraamuslaitoksen uuteen aluejakoon.

5.3 Koulutuksen joustava järjestäminen

Sekä koulutustarjonnan laajuuteen että saavutettavuuteen vaikuttaa se tapa, jolla koulutus on käytännössä järjestetty. Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksessa opetus on painottunut vahvasti lähi- ja luokkaopetukseen. Tässä suhteessa ero Laurea- ja Savonia-ammattikorkeakoulun toimintamalliin on selvä. Kummassakin oppilaitoksessa rikosseuraamusalan opinnot järjestetään monimuotokoulutuksena.

Monimuoto-opinnot voi suorittaa työssäkäynnin yhteydessä, minkä vuoksi koulutus on suosittua rikosseuraamusalalla toimivien ammattilaisten keskuudessa. Ammattikorkeakoulujen monimuotokoulutus toteutetaan kerran kuussa pidettävänä intensiiviviikkoina kokopäiväisesti. Koulutus sisältää verkko-opetusta, itsenäistä opiskelua, ryhmätöitä, työharjoitteluita, työelämäprojekteja sekä tutustumiskäyntejä sosiaali- ja rikosseuraamusalan toimintaympäristöihin.

Monimuotokoulutuksen etuna on joustavuus tutkinnon suoritusajan suhteen. Silloin kun koulutukseen osallistutaan oman työn ohella, esimerkiksi verkko-opintojen suorittaminen voi kestää pitempään ja sitä on mahdollista rytmittää omista lähtökohdista. Jos taas kyse on kokoaikaisesta opiskelijasta, tutkinnon verkossa suoritettavat osat on mahdollista tehdä nopeastikin.

Ammattikorkeakoulut eroavat Rikosseuraamuslaitoksen koulutuskeskuksesta myös siinä, että aikaisemmin hankittu osaaminen – joka täyttää tutkintotavoitteet –, voidaan hyvin joustavasti tunnustaa osaksi tutkintoa. Tutkintotavoitteiden mukaista osaamista voidaan osoittaa myös osaamisen näytöillä. Vastaavia käytäntöjä sovelletaan vain rajoitetusti Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksessa. Esimerkiksi ne henkilöt, jotka ovat työskennelleet ennen rikosseuraamusalan koulutukseen pääsyä vankilassa, joutuvat suorittamaan saman harjoittelujakson kuin ne opiskelijat, jotka eivät ennen rikosseuraamusalan tutkinnon aloittamista ole työskennelleet vankilassa.

5.4 Rikosseuraamuslaitoksen koulutuskeskuksen opettajien kannanotot

Selvitystä tehtäessä järjestettiin Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen opettajien kuulemistilaisuus. Tilaisuudessa esitetyissä kannanotoissa korostuivat koulutuksen joustavuus, saavutettavuus ja opetusmenetelmien uudistaminen. Rikosseuraamusalan tutkinnon kehittämisen kannalta pidettiin ongelmallisena, että tällä hetkellä ei ole selkeää linjausta siitä, mikä on tulevien vuosien henkilöstörakenne ja vartijoiden työnkuva. Tämä vaikuttaa ratkaisevasti siihen, millä tavoin opetussuunnitelmaa tulisi uudistaa, koska opetuksen sisällöt on rakennettava vartijan tulevaisuuden työnkuvan mukaiseksi.

Opettajat toivat esiin sen, että nykyinen lähiopetukseen perustuva tutkintomuoto ei vastaa tämän päivän koulutustarpeita. Esimerkiksi teoriaopiskelu voitaisiin tehdä itsenäisesti etäopiskeluna, ja lähijaksoilla toteutettaisiin vain läsnäoloa vaativat opetukset. Lähijaksojen määrä voisi olla ammattikorkeakoulujen tavoin yksi viikko kuukaudessa tai muutama päivä kuukaudessa. Etäopiskelun lisääminen edellyttäisi sitä, että nykyisiä laajoja opetuskokonaisuuksia pilkottaisiin pienempiin moduuleihin, joita voisi suorittaa omassa tahdissa. Ongelmaksi nähtiin myös aikaisemmin hankitun osaamisen tunnustaminen ja tunnistaminen. Nykyinen järjestelmä ei tue tätä kovin hyvin, koska opiskelijat eivät sen vaikutuksesta valmistu yhtään nopeammin.

Uusien opetusratkaisujen etuna pidettiin sitä, että joustavuus voisi houkuttaa parempaa ja määrällisesti runsaampaa opiskelijamateriaalia, josta olisi mahdollista tehdä aitoa valintaa. Edelleen se, että koulutukseen osallistuvat tekisivät samalla töitä, helpottaisi

rikosseuraamusalan työvoimapulaa. Jos siirryttäisiin joustavaan tutkintorakenteeseen, opiskelijat valmistuisivat eri aikaan, jolloin työllistyminen olisi vastaavasti joustavaa.

Uusien toimintamallien käyttöönotto edellyttäisi opetusteknisen ympäristön ja verkkoratkaisujen uudistamista. Käytettävänä tulisi olla nykyaikainen koulutuslusto, jolle voidaan rakentaa eheitä ja monipuolisia verkkokokonaisuuksia. Parasta olisi, jos opiskelijoilla olisi käytössä vain yksi järjestelmä. Myös opettaminen on haastavaa, jos ryhmässä on eri järjestelmiä käyttäviä henkilöitä. Tällä hetkellä koulutuskeskuksen tutkinto-opiskelijoiden käytössä on Primus ja Optima sekä täydennyskoulutuksessa eOppiva. Oppimisympäristöt tulisi kuitenkin integroida erityisesti Laurean ja Savonian kanssa. Laureassa on käytössä Peppi ja Canvas, Savoniassa Moodle. Toimivat ja muiden opetuksen järjestäjien kanssa yhteensopivat järjestelmät tulisi turvata kustannuksista riippumatta. Nyt opettajille on ilmoitettu, ettei niihin ole riittävää rahoitusta.

Opettajat tuovat esiin koulutusjärjestelmän uudistamiseen liittyvät vaikeudet. Haasteena suuren koulutusuudistuksen toteuttamisessa on ajankäyttö ja resurssit. Muutos vie aikaa ja sille pitäisi rauhoittaa selkeästi tilaa kalentereihin. Milloin tämä tehdään, jotta nykyinen tutkintokoulutus ei kärsi? Vanhat rakenteet tuntuvat olevan tiukassa, joka johtaa siihen, että pelkästään muutoksen suunnittelu vaikuttaa olevan paikoitellen vaikeaa.

Työpaikoilla tapahtuvan koulutuksen ongelmaksi nähtiin se, että työpaikoilla ei ole riittäviä koulutusresursseja eivätkä vankilat välttämättä pysty tuottamaan tasalaatuista koulutusta. Opettajien mielestä työpaikkaohjaajajärjestelmä voisi toimia, jos olisi selkeät raamit, mitä opetettaisiin ja millä tavalla – vai ottaisivatko ohjaajat vain näyttöjä vastaan ja opiskelijat opiskelisivat itsenäisesti teorian? Työpaikkaohjaajien osalta myös todettiin, että vankiloissa ei tällä hetkellä anneta riittävästi työaikaa hoitaa laadukkaasti laajaa tehtäväkenttää, johon kuuluu muun muassa uusien työntekijöiden, opiskelijoiden ja sijaisten perehdyttäminen sekä näyttöjen toteuttamiseen ja rekrytointiin liittyviä tehtäviä.

5.5 Yhteenveto ja johtopäätökset koulutuskeskuksen toiminnan kehittämisestä

Rikosseuraamuslaitoksen koulutuskeskuksen opiskelijamäärä on tällä hetkellä äärimajoil-
laan. Ongelmana on, että nykyinen koulutuskapasiteetti ei välttämättä riitä edes

valvontahenkilöstön vuotuisen vaihtuvuuden korvaamiseen. Koulutuksen lisääminen vaatisi sisäänoton lisäämistä tilanteessa, jossa vuotuinen opiskelijamäärä on muutaman vuoden aikana kaksinkertaistunut 40:stä 80:een. Tässä tilanteessa koulutuskeskuksen oppilasmäärän lisääminen vaatisi merkittäviä lisäresursseja, koska jo nykytilanne on oppilaitoksen resursseihin nähden erittäin haasteellinen.

Koulutuskeskuksen haasteita lisää osaltaan se, että koulutuksen järjestämistä ja sisältöä tulisi ajanmukaistaa. Esimerkiksi etäopiskelun järjestäminen vaatisi resursseja ja tietojärjestelmiä, joita Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksessa ei riittävästi ole. Ylipäätään oma-kohtaisia kokemuksia etäopetuksesta on vähän. Käytössä olevat tietojärjestelmät ovat vanheneita eivätkä vastaa sitä tasoa, jolla rikosseuraamusalan ammattikorkeakoulututkin-toja järjestävien oppilaitosten tietojärjestelmät ovat. Ylipäätään koulutuksen järjestämisessä ja sisällössä tarvittavat muutokset edellyttäisivät koulutuskeskuksen henkilöstöltä suurta työpanosta.

Näin ollen ongelma on kaksinkertainen. Varmuutta ei ole vielä siitä, miten 80:n opiskelijan kouluttaminen pitkällä aikavälillä onnistuu. Tämän lisäksi koulutuksen sisällöllinen kehittäminen vaatii toimenpiteitä ja investointeja, joihin ei ole olemassa riittäviä henkilö- ja taloudellisia resursseja. Tässä tilanteessa on selvää, että vankiloiden valvontahenkilöstön kouluttamiseksi on löydettävä uusia vaihtoehtoja.

6 Toisen asteen koulutus oppisopimuskoulutuksena

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen kokonaisuudistus tuli voimaan vuoden 2018 alussa. Lainsäädännön tavoitteena on muun muassa lisätä työpaikoilla tapahtuvaa oppimista ja oppisopimuskoulutuksen houkuttelevuutta niin työnantajan, koulutuksen järjestäjän kuin opiskelijan näkökulmasta. Lain mukaan oppisopimusmuotoista ammatillista koulutusta on mahdollista järjestää kysynnän mukaan ilman määrällistä säätelyä kaikilla koulutusaloilla.

Oppisopimus on joustava koulutusmuoto, jossa opiskelija ja työnantaja solmivat määräaikaisen työ- ja koulutussuhteen. Opiskelija sitoutuu tekemään työtä ja noudattamaan työnantajan ohjeita sekä opiskelemaan ja osallistumaan opintoihin oppilaitoksessa. Opiskelija saa työehtosopimuksen mukaisen palkan ja etuudet sekä maksuttoman opetuksen. Opiskelu tapahtuu pääosin työpaikalla käytännön työtehtävissä ja teoreettisilta osiltaan yleensä etäopetuksena.

Oppisopimuskoulutus tarjoaisi Rikosseuraamusalan valvontahenkilöstölle uuden koulutuspolun. Kysymys ei olisi rikosseuraamusalan tutkintoa korvaavasta, vaan siihen valmistavasta vaihtoehdosta. Oppisopimuspolku tarkoittaisi sitä, että alalle tulevalle ja vankiloissa työskentelevälle kouluttamattomalle valvontahenkilöstölle tarjotaan oppisopimusvaihtoehtoa, jolloin heidän on mahdollista suorittaa turvallisuusalan perustutkinto vankilassa. Koulutus järjestettäisiin yhteistyössä ammattioppilaitosten kanssa. Tällöin ammattioppilaitos järjestää oppisopimuskoulutuksena turvallisuusalan perustutkinnon, josta osa olisi Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen tuottamaa. Rikosseuraamusalaa koskevat opintovaatimukset olisivat samat kuin rikosseuraamusalan tutkinnon vastaavissa osissa. Siinä tapauksessa, että turvallisuusalan oppisopimuskoulutuksessa ollut opiskelija alkaa myöhemmin suorittaa rikosseuraamusalan tutkintoa, nämä suoritukset luettaisiin hyväksi rikosseuraamusalan tutkinnossa. Vastaavalla tavalla oppisopimuskoulutuksessa voidaan antaa rikosseuraamusalan tutkintoon kuuluvia näyttöjä ja suorittaa tutkinnon työssäoppimisjaksoa.

Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen asema olisi turvallisuusalan oppisopimuskoulutukseen nähden sama kuin ammattikorkeakouluissa suoritettavassa rikosseuraamusalan sosionomitutkinnossa. Kummassakin tapauksessa koulutuskeskus tuottaa rikosseuraamusalaa koskevan opintokokonaisuuden koulutuksen järjestäjän kanssa tehtävän

sopimuksen mukaisesti. Siitä, kuinka suuren osan turvallisuusalan oppisopimuskoulutus voisi kattaa rikosseuraamusalan tutkinnosta, on sovittava koulutuksen järjestäjän kanssa erikseen.

Valtionhallinnossa oppisopimusmalli on käytössä Tullin koulutusjärjestelmässä. Tullin oppisopimuskoulutus on toisen asteen näyttötutkinto, joka pätevöittää tulliselvityksen suorittamiseen. Koulutuksen järjestäjänä toimii Kouvolan seudun ammattiopisto. Tullin koulutusjärjestelmä eroaa edellä esitetystä mallista siinä, että oppisopimuskoulutuksessa voidaan suorittaa kokonaisuudessaan tulliselvitystehtävissä tarvittava tutkinto, kun taas rikosseuraamusosalalla turvallisuusalan oppisopimuskoulutus kattaisi vain osan rikosseuraamusalan tutkinnosta.

Omalta osaltaan oppisopimuskoulutus parantaisi rikosseuraamusalan ammatillista vetovoimaa ja houkuttelevuutta. Jos henkilö on epävarma toimialan valinnasta, oppisopimuskoulutuksen kautta hän pääsee tutustumaan alaan. Siinä tapauksessa, että turvallisuusalan oppisopimuskoulutuksessa oleva tai sen suorittanut haluaa päästä suorittamaan rikosseuraamusalan tutkintoa, pääsykoevaatimukset ovat samat kuin muillakin pyrkijöillä. Kuntokoe, psykologiset testit ja Supon turvallisuusselvitys järjestetään tavanomaiseen tapaan, ja luonnollisesti pyrkijän on läpäistävä itse pääsykoe.

Merkittävää on, että oppisopimuskoulutus vähentää tarpeettoman kouluttautumisen riskiä. Vaikka henkilöä ei hyväksyttäisi suorittamaan rikosseuraamusalan tutkintoa, hänellä on mahdollisuus suorittaa turvallisuusalan perustutkinto vankilassa. Tutkinnon saatuaan hän voi siirtyä esimerkiksi yksityiselle turvallisuusosalalle. Näin ollen oppisopimuskoulutus on monikäyttöistä ja sen suorittaja saa joka tapauksessa vankilassa työskentelystä myöhemässä työhaussa käyttökelpoisen CV-merkinnän.

Oppisopimuskoulutuksessa koulutuksen järjestäjänä toimii ammattioppilaitos. Tietopuolisten opintojen oppimista arvioi kyseisestä opetuskokonaisuudesta vastaava opettaja. Rikosseuraamusalaa koskevien opintokokonaisuuksien järjestämisestä, laajuudesta ja arvioinnista tulee sopia erikseen koulutusta suunniteltaessa. Oppisopimuskoulutettavan ohjauksesta vankilassa vastaa vankilan työpaikkakouluttaja, joka yhdessä opetusta järjestävän ammattioppilaitoksen vastuuhenkilön kanssa arvioi koulutukseen liittyviä näyttöjä.

Pääsääntöisesti oppisopimuskoulutuksen kustannuksista vastaa opetuksen järjestäjä eli ammattioppilaitos. Rikosseuraamuslaitokselle syntyy kustannuksia sovittujen opintokokonaisuuksien järjestämisestä ja vankiloissa tapahtuvan koulutuksen ohjaamisesta. Selvää on, että nykyiset työpaikkaohjauksen resurssit ovat oppisopimuskoulutuksen järjestämisen kannalta riittämättömät.

Yhteenveto ja johtopäätökset

Turvallisuusalan perustutkintoa koskevan oppisopimuskoulutuksen järjestämisestä vankiloissa on neuvoteltu Turun ammatti-instituutin ja Ylä-Savon ammattioppilaitoksen kanssa. Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen ja kyseisten oppilaitosten yhteinen neuvottelu käytiin 22.12.2021. Neuvottelussa hahmoteltiin pilottihankkeiden toteutustapoja ja valmisteluaikatauluja.

Turun ammatti-instituutti ja Ylä-Savon ammattioppilaitos lisälmella sijaitsevat lähellä Turun ja Sukevan vankiloita, joihin kouluttamattoman valvontahenkilöstön käyttöä koskevat valvontaelinten kriittiset lausunnot kohdistuvat. Tarkoitus ei kuitenkaan ole, että oppisopimuskoulutusta järjestettäisiin vain näissä vankiloissa. Kyseiset ammattioppilaitokset voivat tarjota suunniteltua oppisopimuskoulutusta valtakunnallisesti vankiloiden sijainnista riippumatta.

Selvityksen perusteella oppisopimuskoulutuksen valmistelemiseksi tulisi asettaa työryhmä, jossa olisi syytä olla ainakin Rikosseuraamuslaitoksen, Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen, edellä mainittujen oppilaitosten ja vankiloiden edustus. Jatkovalmistelun kannalta keskeisiä ovat muun muassa seuraavat kysymykset:

- 1) Millä tavoin koulutusjärjestelmän kehittäminen kytkeytyy Rikosseuraamuslaitoksen strategiseen henkilöstösuunnitteluun?
- 2) Millä tavoin varmistetaan se, että oppisopimuskoulutukseen liittyvä henkilöstösuunnittelu on yhdenmukaista ja dynaamista 11 uudessa rikosseuraamuskeskuksessa ja niihin kuuluvissa vankiloissa?
- 3) Miten tehtävien ja resurssien jakautuminen määräytyy Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen, ammattioppilaitosten ja vankiloiden välillä?

- 4) Kuinka suuri osa turvallisuusalan perustutkinnosta voi olla rikosseuraamusalan opintoja?
- 5) Kuinka paljon oppisopimuksia on mahdollista solmia ottaen huomioon ammattioppilaitosten, Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen ja vankiloiden työpaikkaohjauksen resurssit?
- 6) Koulutusjärjestelmän uudistaminen edellyttää Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen opetussuunnitelman uudistamista. Mistä saadaan opetussuunnitelmatyön vaatimat henkilöresurssit ja opetuksen tietojärjestelmien uudistamisen vaatimat määrärahat?
- 7) Nykyiset työpaikkaohjauksen resurssit ovat oppisopimuskoulutukseen täysin riittämättömät. Miten paljon niitä tulisi lisätä ja miten oppisopimuskoulutukseen liittyvä työpaikkaohjaus tulisi organisoida vankiloiden ja uusien rikosseuraamuskeskusten tasolla?