

**LAUSUNTO EDUSKUNNAN LAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE RIKOSSEURAAMUSLAITOKSEN ORGANISAATION JA RIKOSSEURAAMUSALAN KOULUTUSJÄRJESTELMÄN UUDISTAMISTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 25/2026 VP)**

*Eduskunnan lakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.*

**Yleistä**

Hallituksen esityksessä on kyse Rikosseuraamuslaitoksen organisaation ja rikosseuraamusalan koulutusjärjestelmän uudistamisesta. Esitykseen sisältyy ehdotus, jonka mukaan rikosseuraamusalan tutkinnon nykyisten koulutusjärjestelyjen (ns. opiskelijamalli) ohella otettaisiin käyttöön järjestely, jossa jonkin muun ammatillisen koulutuksen jo suorittaneet, Rikosseuraamuslaitoksessa vartijan määräaikaisessa virassa työskentelevät voisivat työn ohessa suorittaa kyseisen tutkinnon (ns. työssäoppimismalli).

Lakivaliokunta pyytää kirjallista lausuntoa siitä, liittykö hallituksen esityksessä ehdotettuun koulutusjärjestelmän uudistukseen sisältyvissä eri malleissa (opiskelija- ja työssäoppimismalli) opiskelevien yhdenvertaisesta asemasta ja erilaisista opintojen aikaisista etuuksista sellaista eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettua epäselvyyttä, minkä johdosta lakivaliokunnan tulisi pyytää hallituksen esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunto.

Lausuntopyynnössä on annettu tietoa nykyisestä opiskelijamallista sekä ehdotetusta työssäoppimismallista. Lisäksi lausuntopyyntöön sisältyy lakivaliokunnan oikeusministeriöltä saamia taustatietoja ja arvioita tutkinnon suorittamisen aikaisten etuuksien kannalta keskeisistä seikoista ja eri malleissa opiskelevien asemasta.

*Seuraava arvioni on valtiosääntöoikeudellinen ja rajautuu lakivaliokunnan lausuntopyynnössä yksilöityyn kysymykseen. Asiassa on valtiosääntöoikeudellisesti arvioitava, onko esityksessä ehdotettuun koulutusjärjestelmän uudistukseen sisältyvissä eri malleissa (opiskelija- ja työssäoppimismalli) opiskelevien asemassa ja opintojen aikaisissa etuuksissa perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuuteen nähden sellaista epäselvyyttä, että lakivaliokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti.*

**Ehdotus**

Esityksen mukaan rikosseuraamusalan koulutus vastaisi edelleen ammatillisten perustutkintojen ja ammattitutkintojen vaativuustasoa. Uudistuksella rikosseuraamusalan koulutuskäytänteitä lähennettäisiin joiltakin osin ammatilliseen koulutukseen. Rikosseuraamusalan tutkinnon nykyisten koulutusjärjestelyjen ohella otettaisiin käyttöön järjestely, jossa jonkin muun ammatillisen koulutuksen jo suorittaneet, Rikosseuraamuslaitoksessa vartijan määräaikaisessa virassa

työskentelevät voisivat työn ohessa suorittaa kyseisen tutkinnon. Rikosseuraamusalan tutkinnon lisäksi soveltuva korkeakoulututkinto säilyisi vartijan tehtäviin kelpoisuuden antavana koulutuksena. Laintasoista sääntelyä edellyttävistä rikosseuraamusalan tutkintoon johtavan koulutuksen sisältöä ja järjestelyjä sekä opiskelijoiden oikeuksia ja velvollisuuksia koskevista asioista säädettäisiin uudessa rikosseuraamusalan tutkinnosta annettavassa laissa.

Taustalla on eduskunnan antama koulutusselvitystä koskeva lausuma, jonka se antoi oikeudenhoidon selontekoon liittyen. Eduskunta edellytti, että hallitus käynnistää välittömästi selvityksen lakimieskoulutuksen lisäämistarpeista ja -mahdollisuuksista sekä muunto- ja täydennyskoulutuksen kehittämisestä selonteosta ilmenevään oikeudenhoidon henkilöstön koulutus- ja rekrytointihaasteeseen vastaamiseksi. Myös rikosseuraamusalan koulutuksen kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia tuli eduskunnan mukaan selvittää samassa yhteydessä tai erikseen. (EK 84/2022 vp.)

Esityksen mukaan (s. 7) koulutetun valvontahenkilöstön määrä on riittämätön kasvavaan vankimäärään nähden. Esityksessä on käyty läpi rikosseuraamusalan koulutusjärjestelmän nykytila (jakso 2.2), mukaan lukien koulutusjärjestelmässä todetut ongelmat. Myös tässä yhteydessä (s. 20) tuodaan esille se, että valvonta- ja ohjaushenkilöstön lisääntyvä tarve, kouluttamattoman henkilöstön kasvanut määrä sekä henkilöstön vaihtuvuus ja eläköityminen edellyttävät koulutettavien määrän lisäämistä. Lisäksi on todettu (s. 23), että nykyisellä rikosseuraamusalan koulutusmallilla alan tutkintokoulutuksesta ei valmistu riittävästi kelpoisuusvaatimukset täyttävää henkilöstöä vastaamaan Rikosseuraamuslaitoksen tulevaisuuden henkilöstötarpeisiin. Huomioon tulisi ottaa myös se, että vankimäärän on arvioitu edelleen nousevan. Tässä tilanteessa Rikosseuraamuslaitoksen tulee keskittyä perustehtäviensä hoitamiseen. Tämä edellyttää sitä, että alan koulutusjärjestelmässä painottuu aikaisempaa enemmän ammatillinen tutkintokoulutus ja henkilöstön täydennyskoulutus.

Esityksen mukaan (s. 28) rikosseuraamusalan koulutusjärjestelmää koskevan uudistuksen tavoitteena on, että Rikosseuraamuslaitos saa riittävästi koulutettua, säädetyt kelpoisuusvaatimukset täyttävää henkilöstöä erityisesti vartijan tehtäviin. Koulutusjärjestelmää kehitettäessä tavoitteena on myös ottaa huomioon Rikosseuraamuslaitoksen muuttunut ja muuttuva toimintaympäristö, kuten yhä lisääntyvän vankimäärän mukaiset henkilöstön osaamisvaatimukset. Tavoitteena on lisätä vartijan kelpoisuusvaatimuksen mukaisen rikosseuraamusalan tutkinnon suorittaneiden määrää niin, että tutkinnon voisi suorittaa myös työn ohella opiskellen.

Esityksen vaikutusarviointien mukaan (s. 31) ehdotettu työssäoppimisväylällä suoritettava tutkinto antaisi mahdollisuuden rekrytoida rikosseuraamusalalle henkilöstöä, jolla on monipuolinen koulutus- ja osaamistausta. Kyse olisi myös henkilöstön osaamisen kehittämisestä työuran aikana. Työssäoppimisväylällä tutkinnon suorittamiseen aikovat henkilöt olisivat määräraikaisessa vartijan virkasuhteessa. Esityksen vaikutusarvioinneissa ei ole esitetty arvioita eri koulutusmallien yhdenvertaisuusvaikutuksista.

Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa (12) on arvioitu koulutusjärjestelmän uudistusta (12.2). Tältä osin on todettu, että ehdotettu rikosseuraamusalan tutkinnon suorittamismahdollisuuden laajennus lisäisi yhdenvertaisuuden ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumista. Rikosseuraamusalan tutkintoa suorittavien opiskelijoiden oikeuksia ja

velvollisuuksia koskevat säännökset varmistaisivat opiskelijan oikeusturvan toteutuvan perustuslaissa edellytetyllä tavalla.

### **Sivistysvaliokunnan lausunto**

Hallituksen esityksestä lausunnon antanut eduskunnan sivistysvaliokunta on tuonut esille asiantuntijalausunnoissa esitetyn huolen siitä, että kahden opintoväylän välille voi syntyä eriarvoisuutta paitsi koulutuksen laadun myös opintososiaalisten etujen, ohjauksen ja opintosuoritusten arvioinnin osalta. Valiokunta korosti, että uudistuksen toteutumista tulee seurata ja arvioida huolellisesti. Tässä työssä on tärkeää kiinnittää huomiota koulutuksen laadun ja opiskelijoiden yhdenvertaisuuden toteutumiseen. (SiVL 7/2026 vp, s. 3, 5.)

### **Oikeusministeriön antamat taustatiedot ja arviot**

Opiskelijamallia koskee oikeusministeriön antama asetus rikosseuraamusalan ammatilliseen tutkintoon johtavaan koulutukseen sisältyvistä opintososiaalisista eduista (501/2012). Asetuksen 1 § koskee matkakustannuksia ja palkkausta. Sen mukaan Rikosseuraamusalan koulutuskeskus korvaa opiskelijalle opiskeluun kuuluvien matkojen matkakustannukset valtion matkustussäännön mukaisesti työharjoittelujaksoja lukuun ottamatta. Työharjoittelujaksojen palkkauksesta säädetään Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksesta annetun lain (1316/2006) 18 §:n 2 momentissa. Mainitun 18 §:n 2 momentin mukaan työssäoppimisjakson ajalta maksettavasta palkkauksesta päättää Rikosseuraamuslaitoksen hallinto- ja tukipalveluista vastaava vastuualue. Jos työssäoppiminen suoritetaan muun alan yksikössä, palkkauksesta sovitaan työssäoppimispaikan kanssa.

Asetuksen 2 § koskee majoitusta ja ruokailua. Sen mukaan koulutuskeskus järjestää tarvittaessa virkasuhdetta vailla olevalle opiskelijalle maksuttoman majoituksen siten, että etusijalla ovat opiskelijat, joiden vakituinen asunto on yli 80 kilometrin päässä koulutuskeskuksesta. Koulutuskeskus järjestää virkasuhdetta vailla olevalle opiskelijalle opetuspäivinä maksuttoman aterian.

Asetuksen 3 § koskee terveydenhuoltoa. Opiskeluterveydenhuollosta säädetään terveydenhuoltolaissa (1326/2010). Virkasuhteessa oleva opiskelija kuuluu työterveyshuollon piiriin. Opiskelijan vamman ja sairauden korvaamisesta eräissä tapauksissa säädetään opiskeluun liittyvissä työhön rinnastettavissa olosuhteissa syntyneen vamman tai sairauden korvaamisesta annetussa laissa (1318/2002).

Esityksessä ehdotetussa työssäoppimismallissa opiskelijat olisivat määräaikaisessa vartijan virkasuhteessa Rikosseuraamuslaitokseen koko opintojen ajan. Siten heihin sovelletaan samaa lainsäädäntöä ja virkaehtosopimusta kuin muihinkin Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehiin. Heidän asemansa virkamiehinä vaikuttaa siihen, miten heidän palkkauksestaan tai muista ehdoista ohjeistetaan. Työssäoppimismallin mukaisesti opiskelevat saisivat virkasuhteen mukaiset edut, kuten työterveyshuollon. Työssäoppimismallin mukaisesti opiskelevilla olisi myös määräaikaisessa virkasuhteessa ollessaan siihen kuuluva virkavastuu.

Oikeusministeriön arvion mukaan tutkinnon suorittamisen aikaisten etuuksien kannalta keskeistä on se, että opiskelijamallin mukaisesti tutkintoa suorittavat eivät ole virkasuhteessa Rikosseuraamuslaitokseen, työssäoppimismallin mukaisesti opiskelevat ovat, minkä vuoksi heihin

sovelletaan erilaista etuusjärjestelmää. Koska työssäoppimismallin mukaisesti opiskelevat ovat virkasuhteessa ja sen mukaisessa virkavastuussa sekä tekevät opiskelun ohella työskentelevät vartijan työssä, oikeusministeriö on arvioinut, että yhdenvertaisuutta tarkasteltaessa heidän etunsa vertautuvat ensisijassa muihin vartijan virkasuhteessa oleviin. Oikeusministeriön mukaan ehdotettu sääntely muistuttaisi järjestelyjä, joissa tutkinnon voi suorittaa joko opiskelijana tai oppisopimusopiskelijana. Oppisopimusopiskelija saa palkkaa opintojensa aikana, vaikka opiskelijaväylän mukaisesti tutkintoa suorittava ei saa palkkaa.

## **Valtiosääntöoikeudelliset arviointiperusteet**

### ***Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentti***

Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan ”Jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimukseen on epäselvyyttä, valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta.” Eduskunnan työjärjestyksen esitöissä ei ole avattu tarkemmin, mitä 38 §:n 2 momentissa ilmaistulla ”epäselvyydellä” tarkoitetaan. Esitöissä todetaan vain, että säännös ”täydentää perustuslain 74 §:n säännöstä” (PNE 1/1999 vp). Perustuslakivaliokunnan mietinnössä asiasta ei sanota mitään (PeVM 9/1999 vp). Perustuslain 74 §:n mukaan eduskunnan ”perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimukseen.”

### ***Yhdenvertaisuus***

Kysymys eri malleissa opiskelevien etuuksista ja asemasta on merkityksellinen perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuusperusoikeuden kannalta. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tällä yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi. (HE 309/1993 vp, s. 42–43.)

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 4/2016 vp, s. 2–3, PeVL 67/2014 vp, s. 11, PeVL 40/2014 vp, s. 6). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät kuitenkaan saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 32/2022 vp, kappale 5, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 2).

Joissakin tapauksissa lakiehdotuksen tavoitteena on edistää tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Lähtökohdat valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa ovat näissä tapauksissa toisenlaiset kuin

käsiteltäessä perusoikeuksien rajoittamista tarkoittavia ehdotuksia. Näissä tilanteissa tulee kiinnittää huomiota esityksen vaikutusten arviointiin, vaikka tähän usein liittyy tietty epävarmuuselementti. (Ks. esim. PeVL 26/2017 vp.)

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi sukupuolen, alkuperän, kielen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Erilainen kohtelu voi olla sallittua, jos taustalla on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste, mutta erityisesti nimenomaisesti kiellettyjen erotteluperusteiden osalta perusteluille asetetaan korkeat vaatimukset (HE 309/1993 vp, s. 44, ks. esim. PeVL 4/2016 vp, PeVL 37/2014 vp). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on erottelun hyväksyttävyyden lisäksi kiinnitetty huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (ks. esim. PeVL 61/2018 vp, PeVL 59/2018 vp, PeVL 57/2016 vp, s. 3–4, PeVL 52/2016 vp, PeVL 23/2012 vp, s. 2, PeVL 60/2010 vp, s. 3, PeVL 38/2006 vp, s. 3).

Joissain tilanteissa perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että lakiehdotuksen vaikutuksia seurataan tarkoin ja mahdollisiin epäkohtiin puututaan viipymättä, jos laki tuottaa ongelmia yhdenvertaisuuden kannalta (ks. esim. PeVL 30/2016 vp).

### **Perustuslain 16 §:n 2 momentti**

Koulutuksen järjestämistä koskeva sääntely kytkeytyy lisäksi perustuslain 16 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä (ks. PeVL 74/2014 vp, s. 3/II). Perustuslakivaliokunta on katsonut tämän tarkoittavan muun muassa, että ammatillisen koulutuksen perusteita koskevalla lainsäädännöllä on turvattava opetuksen saatavuutta koskevan perusoikeuden toteuttaminen. Mainittuun sääntelyyn sisältyy oppimisopimusta koskevia säännöksiä. Valiokunnan kannanottoon ei tässä yhteydessä sisällynyt perustuslain 6 §:ään liittyviä huomioita. (PeVL 22/2017 vp, s. s 2, ks. myös esim. HE 124/2024 vp, PeVL 39/2024 vp.) Myös esimerkiksi ensimmäistä opiskelupaikkaa hakevien erityiskohtelua on pidetty mahdollisena (ks. esim. PeVL 50/2014 vp, s. 3/I, PeVL 13/2013 vp, s. 2, PeVL 23/2012 vp, s. 2–3).

### **Arvio**

*Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta on ilmeistä, että eri malleissa opiskelevien etuuksiin ja laajemminkin heidän asemaansa ja vastuukysymyksiin liittyy eroavuutta. Tältä osin esityksen peruslakijakson arvio siitä, että esitys lisäisi yhdenvertaisuutta, ei vaikuta oikeansuuntaiselta tai ainakin tällaisen arvion perusta jää esityksessä avaamatta. Näkemykseni mukaan voidaan kuitenkin yhtyä esityksen arvioon siitä, että esitys lisäisi sivistyksellisten oikeuksien toteutumista. Nähdäkseni esityksellä toteutetaan osaltaan perustuslain 16 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettua sivistyksellisten oikeuksien turvaamisvelvoitetta.*

*Perustuslainmukaisuuden arvioinnin kannalta on keskeistä, että työssäoppimismallissa opiskelijat olisivat määräaikaisessa vartijan virkasuhteessa, toisin kuin opiskelijamallin mukaisesti tutkintoa suorittavat, mikä vaikuttaa luonnollisesti opiskelijoiden asemaan, vastuisiin ja sovellettavaan etuusjärjestelmään. Eri malleissa opiskelevien olosuhteet eivät siten ole samanlaiset sillä tavalla,*

*että perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden vuoksi välttämättä edellytettäisiin eri malleissa opiskelevien samanlaista kohtelua.*

*Lisäksi perustuslainmukaisuusarvioinnissa on syytä ottaa huomioon ehdotetun koulutusjärjestelmäuudistuksen tavoite. Esityksen mukaisena koulutusjärjestelmää koskevan uudistuksen tavoitteena on varmistaa riittävä koulutetun valvontahenkilöstön saaminen rikosseuraamusalalle. Esityksessä tuodaan esille useassa kohtaa koulutusjärjestelmän uudistamistarve alan työvoimapulaan vastaamiseksi. Lisäksi huomionarvoista on, että esityksen taustalla on eduskunnan edellyttävä muunto- ja täydennyskoulutuksen kehittämistarve oikeudenhoidon henkilöstön koulutus- ja rekrytointihaasteeseen vastaamiseksi (EK 84/2022 vp).*

*Tällaista tarvetta ja tavoitteenasettelua voi pitää sellaisena pyrkimyksenä yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn, jonka perusteella perustuslain 6 § ei estä sitä, että opiskelijoita voidaan asettaa erilaiseen asemaan. Nähdäkseni ehdotettua oppisopimusjärjestelmän kaltaista mallia voi pitää mahdollisena perustuslain 6 §:n estämättä.*

*Arvioni mukaan ehdotetusta johtuvat erot eivät myöskään ole mielivaltaisia tai kohtuuttomia eivätkä silläkään tavalla muodostu perustuslain 6 §:n kannalta ongelmallisiksi. Kyse ei ole myöskään perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaisten syrjintäkieltojen alaan kuuluvasta eri asemaan asettamisesta.*

*Sääntelyn tarkoituksenmukaisuuden kannalta voi kuitenkin nähdäkseni kysyä, olisiko mahdollista lähentää eri malleissa olevien opiskelijoiden etuuksia. Lisäksi ehdotetun koulutusuudistuksen vaikutuksia olisi syytä seurata ja mahdollisiin epäkohtiin tulisi puuttua viipymättä, mikäli lain voimaantultua ilmenee ongelmia yhdenvertaisuuden kannalta.*

*Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettu epäselvyys perustuslainmukaisuudesta määrittyy tapauskohtaisesti. Ottaen huomioon välttämättömyys pyytää tällaisessa tilanteessa perustuslakivaliokunnan lausunto ja säännöksen luonne perustuslain 74 §:ää täydentävänä, ei kynnyksen pyytää tällaista lausuntoa ole syytä olla korkealla. Kuitenkin nyt arvioitavassa asiassa ei ole sellaista epäselvyyttä perustuslainmukaisuudesta, että asiassa syntyisi eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaista velvoitetta pyytää lausuntoa perustuslakivaliokunnalta.*

Mikkelissä 19.6.2026

Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori