



Joanna Kalalahti ja Vesa Huotari

Yhtenäisen koulutusrakenteen edellytykset, hyödyt ja haitat SM:n hallinnonalalla

POLIISIAMMATTIKORKEAKOULUN RAPORTEJA 118

YHTENÄISEN KOULUTUSRAKENTEEN
EDELLYTYKSET, HYÖDYT JA HAITAT
SM:N HALLINNONALALLA

YHTENÄISEN KOULUTUSRAKENTEEN
EDELLYTYKSET, HYÖDYT JA HAITAT
SM:N HALLINNONALALLA

Joanna Kalalahti ja Vesa Huotari

Poliisiammattikorkeakoulu
Tampere, 2015

Joanna Kalalahti ja Vesa Huotari:
Yhtenäisen koulutusrakenteen edellytykset,
hyödyt ja haitat SM:n hallinnonalalla

Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 118

ISBN 978-951-815-301-9 (painettu)
ISBN 978-951-815-302-6 (pdf)
ISSN 1797-5743

Kannet: Juvenes Print
Taitto ja paino: Suomen Yliopistopaino – Juvenes Print, Tampere 2015

SISÄLLYS

<i>Tiivistelmä</i>	1
<i>Abstract</i>	2
<i>Esipuhe</i>	4
1 NYKYISTÄ YHTENÄISEMMÄN KOULUTUSRAKENTEEN EDELLYTYSTEN, HYÖTYJEN JA HAITTOJEN ARVIOINTI	
1 Johdanto	5
2 Yhdistettävyyden arviointi	7
2.1 Organisaatioiden yhdistämiset tutkimuskohteena	7
2.2 Realistinen lähestymistapa ennakoarvioinnissa.....	10
2.3 Arviointimalli	12
2.4 Yhdistettävyyden arvioinnin toteuttaminen.....	14
3 Yhtenäisemmän koulutusrakenteen edellytykset SM:n hallinnonalalla	16
3.1 Turvallisuusalan koulutusjärjestelmä ja sen suhde kansalliseen tutkintojärjestelmään	17
3.2 Oppilaitosprofiilit.....	25
3.2.1 Raja- ja merivartiokoulu.....	25
3.2.2 Pelastusopisto	30
3.2.3 Poliisiammattikorkeakoulu.....	34
3.2.4 Kriisinhallintakeskus	37
3.3 Taloudellinen vertailu	40
3.4 Yhtenevyudet ja eroavuudet opetussuunnitelmissa	46
3.5 Vertailu olemassa oleviin malleihin.....	51
3.5.1 Ammattikorkeakoulujen vertailu	52
3.5.2 Viron malli ja sen antamat kokemukset.....	53
4 Turvallisuusakatemia – poliittinen päiväuni vai perusteltu tavoite? Yhtenäisemmän koulutus-rakenteen strategiset hyödyt.....	55
5 Diskussio	68
6 Yhteenveto: Nykyistä yhtenäisemmän koulutusrakenteen edellytykset, hyödyt ja haitat.....	70

II ”TURVALLISUUSAKATEMIAN” MAHDOLLISIA
ORGANISAATIOMALLEJA JA VISIOINTIA

7	Turvallisuusakatemia rakentuminen ja kehitysvaiheet	74
8	Turvallisuuden korkeakoulu (TurKku) – luonnos oppilaitos- rakenteeksi, koulutussisällöksi ja koulutustoiminnaksi.....	87
8.1	Turvallisuusalan koulutuksen suunnitteluparametrit	87
8.2	Hahmotelma turvallisuuskonseptiksi turvallisuusalan koulutuksen lähtökohtana.....	90
8.3	Julkiset turvallisuuspalvelut tulokulmina	94
8.4	Opetuksen organisointi: opetussuunnitelma ja sen toteuttaminen.....	95
	<i>Lähteet.....</i>	<i>100</i>
	<i>LIITE 1. Taloudelliset tunnusluvut.....</i>	<i>103</i>
	<i>LIITE 2. Opetussuunnitelmavertailun toteuttaminen.....</i>	<i>107</i>
	<i>LIITE 3. Ammattikorkeakoulujen vertailu</i>	<i>114</i>
	<i>LIITE 4. Sisekaitseakadeemia.....</i>	<i>124</i>

TIIVISTELMÄ

Nykyistä yhtenäisemmän koulutusrakenteen mahdollisuuden analyysi käsittelee neljää sisäministeriön hallinnonalan koulutusorganisaatiota – Pelastusopisto, Poliisiammattikorkeakoulu, Raja- ja merivartiokoulu ja Kriisinhallintakeskus – sekä niiden tarjoamaa koulutusta. Yhtenäisempi koulutusrakenne tarkoittaa sitä, missä määrin ja miltä osin nykyisiä koulutustehtäviä olisi mahdollista koota yhteen, jakaa uudella tavalla ja toteuttaa aikaisempaa jaetummin erilaisten positiivisten vaikutusten aikaansaamiseksi. Analyysin pohjana oli yhdistettävyyden ennakoarviointimalli, jonka avulla pyritään tunnistamaan yhdistämisellä saavutettavissa olevat strategiset hyödyt, organisaatioiden yhdistettävyyden ja edelleen määrittämään yhdistämisen edellyttämä työ. Osoittautui, ettei yhdistämisellä ole saavutettavissa merkittäviä synergioita tai hyötyjä lyhyellä aikajänteellä. Näin ollen yhdistettävyyden analyysin kaksi jälkimmäistä vaihetta jätettiin toteuttamatta. Niiden sijaan luonnosteltiin mallia korkeakoulututkintoon johtavasta turvallisuusalan koulutuksesta, jota olisi mahdollista käyttää viitekohtana hallinnonalan koulutusten arviointi- ja kehittämistyössä.

Strategista hyötyä jäljitettiin vertailemalla oppilaitosten profiileja sekä opetus suunnitelmien välisiä eroavuuksia ja yhtäläisyyksiä. Lisäksi tarkasteltiin Viron yhden oppilaitoksen mallia ja alueellisesti hajautetusti toimivien ammattikorkeakoulujen ratkaisuja palveluiden keskittämisen ja hajauttamisen välillä. Oppilaitoksia erottavat niiden profiilien osalta erityisesti valmistuneiden suorittaman tutkinnon taso, kytkentä omaan hallintosektoriin hallinnonalan sisällä, valmistaminen määrättyihin työtehtäviin sekä Raja- ja merivartiokoulun osalta sotilaallisuus ja päällystövirkoihin pätevytyminen Maanpuolustuskorkeakoulussa. Opetussuunnitelmavertailu nosti esiin vahvan ja pedagogisestikin perustellun pyrkimyksen integroida oppisisältöjä työtehtävälähtöisiksi kokonaisuuksiksi. Eroavuudet niin oppisisältöjen, tavoitteiden kuin tutkintotasojen välillä olivat huomattavasti suurempia kuin niiden väliset yhtäläisyydet. Perustutkintokoulutuksissa eroavuuksia oli enemmän kuin päällystö- ja korkeakoulutuksissa, joille yhteistä ovat hallinnollisiin työtehtäviin ja yleisesti johtamiseen liittyvät oppisisällöt.

Nykyistä yhtenäisempi koulutusrakenne sisäisen turvallisuuden alalla edellyttäisi tutkintotasojen yhdenmukaistamista, palkkauksen ja työsuhte-etujen yhtenäistämistä, koulutuksen siirtämistä kolmen toimipaikan sijaan yhteen toimipisteeseen, koulutusajan jatkamista raja- ja pelastuspuolen ammatillisissa tutkinnoissa, yhtenäisen käsitteellisen lähtökohdan luomista turvallisuusalan korkeakoulutukselle ja koulutuskustannusten, vastuiden ja roolien uusjakoa. Lyhyellä tähtämellä parhaat edellytykset edelleen kehittää eriytyneitä tutkintoja ja niihin valmistavia koulutuksia yhtenäisempään suuntaan on itsenäisinä oppilaitoksina. Tätä voidaan tukea paremmin lisäämällä keskinäistä ja muiden oppilaitosten kanssa tapahtuvaa yhteistyötä kuin yhdistämällä tehtäviltään ja toimintalogiikoiltaan erilaisia oppilaitoksia.

Vaikka nykytila ei arviomme mukaan tarjoa juurikaan edellytyksiä nykyistä yhtenäisemmällä koulutusrakenteelle sisäministeriön hallinnonalalla, pitkällä tähtämellä ”turvallisuusakatemia” voisi olla jopa tavoittelemisen arvoinen visio. Matka on kuitenkin pitkä ja edellyttää merkittäviä muutoksia nykytilaan verrattuna.

ABSTRACT

The focus of this analysis is on the prerequisites for a more integrated educational structure within four educational institutions supervised by the Ministry of the Interior – the Police University College, the Emergency Services College, the Border and Coast Guard Academy and the Crisis Management Centre Finland. An increasingly integrated educational structure implies an analysis of the possibilities to integrate the educational tasks and provisions in a new, more shared manner in order to achieve positive impacts. The analysis is built on a pre-evaluation model of organisational mergers aiming firstly to identify the strategic benefits of the merger, secondly, the organisational similarities and differences relevant from the viewpoint of the merger, and, thirdly, the amount and nature of work required to actually integrate the organisations. However, it turned out that an increasingly integrated educational structure would not provide significant strategic benefits in the short run, and the last two phases of evaluation were left aside. Instead, the outlines were drawn for an ideal higher education institution in the field of internal security that could be used as a point of reference in the development and evaluation of the current educational arrangements within the administrative sector.

The possible strategic benefits were sought by comparing the educational profiles of the educational institutions and the similarities and differences in their curricula. An integrated educational model of the Estonian Academy of Security Sciences was studied as well as the structural development of regionally distributed universities of applied sciences in Finland in terms of their internal service organisation. As to the educational profiles, the four institutes studied differ from each other in terms of the level of the degrees they offer, the close relations to their respective stakeholders as well as the professions the students are expected to enter after their graduation, the military nature of the Border and Coast Guard Academy and that the qualification for the senior positions in the Finnish Border Guard which is served by the education offered by the National Defence University. The comparison of the curricula showed a strong, pedagogically grounded endeavour to integrate the learning contents to work-related units instead of a subject-based model. Differences exceed similarities in terms of learning contents, objectives and qualification levels. The dissimilarities were more distinctive in vocational education and training than in officer and higher education, in which contents related to administrative responsibilities and leadership in general were common to all fields.

An increasingly integrated educational structure in the field of internal security would require upgrading all the degrees to the level of higher education, unifying salary and fringe benefits, operating in one physical location, increasing the length of education in the fields of the border guard and emergency services, creating encompassing conceptual framework for different services in the field of security and dividing roles, responsibilities and training costs anew. In the short term, the autonomy of each of the institutions will provide the best conditions for developing their qualifications and education towards a more unified direction. This effort can be best supported by increasing the co-operation between the institutions supervised by the Ministry of the Interior and with other educational institutions, instead of forcing the integration of institutions which differ from each other as regards their tasks and operative logics.

Although the prerequisites for an increasingly integrated educational structure within the field of the Ministry of the Interior are currently non-existent, in the long term a vision of an “Academy for Safety and Security” might be worth pursuing. However, we are a long way from this goal, and getting there would imply significant changes to the current situation.

ESIPUHE

Sisäministeriön rahoittaman Merger-hankkeen tehtävänä oli selvittää nykyistä yhtenäisemmän koulusrakenteen edellytykset, hyödyt ja haitat ja samalla arvioida ja määrittää edellytykset perustaa Suomeen yksi turvallisuusalan oppilaitos. Hanke toteutettiin Poliisiammattikorkeakoulussa 1.2.–30.9.2015.

Hankkeen ohjausryhmään ovat kuuluneet erikoistutkija Vesa Huotari (Poliisiammattikorkeakoulu), tutkija Joanna Kalalahti (Poliisiammattikorkeakoulu), koulutuspäällikkö Eero Koljonen (Poliisiammattikorkeakoulu), kehittämispäällikkö Päivi Kuosmanen ajalla 1.2.–31.5.2015 sekä kehittämispäällikkö Jari Mustonen ajalla 1.6.–30.9.2015 (Kriisinhallintakeskus), apulaisjohtaja Tuomas Laosmaa (Raja- ja merivartiokoulu) ja koulutusjohtaja Pekka Rantala (Pelastusopisto). Kiitämme ohjausryhmää työskentelyä tukeneista huomioista ja kaikesta avusta hankkeen aikana.

Raportti on kooste kolmen henkilön työpanoksesta. Joanna Kalalahti on hankkeen päävastuullisena tutkijana toteuttanut opetussuunnitelma- ja kustannusanalyysit sekä työstänyt eri aineistoista tämän raporttikokonaisuudeksi. Vesa Huotari on koonnut erilaisia hanketta palvelevia materiaaleja sekä luonnostellut mallia turvallisuuden korkeakouluksi. Annika Tikkanen on hanketta avustavana työnä selvittänyt ammattikorkeakoulujen tapoja hajauttaa ja keskittää opetuksen ja oppimisen tukipalveluita.

Tampereella 25.9.2015

Joanna Kalalahti ja Vesa Huotari

OSA I

Nykyistä yhtenäisemmän koulutusrakenteen
edellytysten, hyötyjen ja haitojen arviointi

1 JOHDANTO

Eri yhteyksissä on nostettu esiin ajatus kansallisesta ”Turvallisuusakatemiasta”. Selvityshenkilö Kari Salmi (2013) näki Poliisin hallintorakenneuudistukseen liittyvässä selvityksessä tarpeelliseksi vahvistaa sisäisen turvallisuuden kokonaisuutta ja esitti alan koulutuksen kokoamista yhtenä tätä palvelevana tavoitteena. Hänen esityksensä sisälsi myös Tullin rikostorjuntaan liittyvien tehtävien siirtämisen poliisille ja rajanylityspaikkojen henkilö- ja tavaraliikenteen valvonnan työnjohdon siirtämisen Rajavartiolaitokselle. Sisäministeri Räsänen nosti esille Sisäisen turvallisuuden seminaarissa 27.11.2014 tarpeen selvittää hallinnollisesti yhteisen, mutta eri oppilaitoksista muodostuneen turvallisuusalan oppilaitoksen, ”turvallisuusakatemian”, mahdollisuutta. Tässä yhteydessä tuli hänen mukaansa myös selvittää eri järjestämismallit ja niiden taloudelliset vaikutukset niin lyhyellä kuin pitkälläkin aikavälillä. Olennaista oli tarkastella rohkeasti ja ennakkoluulottomasti koko turvallisuussektorin yhteistyön ja rakenteiden kehittämistä niin, että ne vastaisivat paremmin ja taloudellisesti tehokkaammin sisäisen turvallisuuden haasteisiin. Selvityshenkilö Jorma Rantanen (2014) on puolestaan ehdottanut pelastustoimen tutkimus- ja kehittämistoimintaa koskevassa selvityksessään Pelastusalan valtakunnallista Tutkimus-, Koulutus- ja Kehittämiskeskusta (PTKK). PTKK:ssa Pelastusopisto, Pelastustoimen tutkimus- ja kehittämiskeskus ja Kansainvälinen kriisinhallintakeskus olisivat itsenäisiä, tulostavuuksellisia yksiköitä, mutta niillä olisi yhteinen johto, hallinto- ja tukipalvelut. Keskusta ympäröisi korkeakouluissa ja tutkimuslaitoksissa sekä pelastuslaitoksissa tehtävä pelastusalan kannalta relevantista tutkimustoiminnasta muodostuva verkosto. Myös Poliisiammattikorkeakoulun tulevaisuusverstaan pohdinnoissa nostettiin esiin yhteinen turvallisuusalan perustutkinto esiin yhtenä opetuksen kehittämisehdotuksena (Hietanen et al. 2009, 8–9).

Tämän sisäministeriön rahoittaman tutkimushankkeen tavoitteeksi tulikin nykyistä yhtenäisemmän koulutusrakenteen edellytysten, mahdollisia hyötyjen ja haittojen selvittäminen sisäministeriön (SM) hallinnonalan koulutuksissa. SM:n hallinnonalaan kuuluvat oppilaitokset ovat Pelastusopisto (PeO), Poliisiammattikorkeakoulu (Polamk) ja Raja- ja merivartiokoulu (RMVK). Lisäksi Kriisinhallintakeskuksella (CMC Finland) on oma selkeä koulutustehtävänsä. Kaikkia näitä yhdistää opetus ja oppiminen toiminnallisena ydinprosessina sekä joukko sen edellyttämiä tukiprosesseja, esimerkiksi johto, opiskelija- ja kirjastopalvelut, talous-, henkilöstö- ja tietohallinto sekä tutkimus ja kehittäminen. Tutkimustehtävänä oli täten selvittää, missä määrin ja miltä osin nykyisiä koulutustehtäviä olisi mahdollista koota yhteen, jakaa uudella tavalla, toteuttaa aikaisempaa jaetummin tai koota yhteen ”turvallisuusakatemiaksi”.

Lähtökohtana työssämme oli täydellisen korvautuvuuden ja yhdistettävyyden mahdollisuus. Pyrimme tunnistamaan ei-yhdistettävissä tai korvattavissa olevat sekä yhdistettävissä olevat osat koulutuksista. Vaihtoehtona olisi ollut lähteä liikkeelle siitä, ettei mikään ole yhdistettävissä kunnes toisin todistetaan. Vaikka kysymys onkin perimmältään opetuksesta ja oppimisesta, puheena olevat koulutukset kuitenkin valmistavat toimimaan vähintään neljässä eri ammatissa – poliisi, pelastaja, hätäkeskuspäivystäjä ja rajavartija – sekä niiden päällystätehtävissä. Toisaalta ammatillisesti eriytynyttäkin koulutusta yhdistävät yleiset, kaikissa ammateissa toimimiseen liittyvät valmiudet, kuten jatkuva oppiminen, luova ongelmanratkaisu ja ammatillinen kasvu.

Tutkimuksemme lähestymistavaksi ja menetelmälliseksi kehykseksi valitsimme arviointitutkimuksen ja realistisen arvioinnin. Koska realistinen arviointi lähtee

liikkeelle arvioinnin teoriaperustaisuudesta, käytimme aikaa myös sen selvittämiseen, miten etukäteen voidaan arvioida organisaatioiden yhdistettävyyttä, mihin tällöin kannattaa kiinnittää huomiota ja miten tehdyistä huomioista voidaan johtaa yhdistettävyyttä koskevia päätelmiä. Erotamme ennakoarvointimallissamme strategisen yhteensopivuuden arvioinnin, organisaatioiden yhdistettävyyden arvioinnin ja yhdistämisen vaatiman työn arvioinnin kolmena eri tasona ja kolmena eri vaiheena. Strategisen yhteensopivuuden arviointi tarkoittaa sen selvittämistä, mitä hyötyjä tai synergiaetuja yhdistämisellä olisi saavutettavissa. Organisatorinen yhdistettävyyden arviointi puolestaan tarkoittaa huomion suuntaamista sellaisiin organisatorisiin tekijöihin, jotka käytännössä mahdollisesti edistävät tai hankaloittavat yhdistymistä ja joista strategisten hyötyjen saavuttaminen tai todentaminen riippuu. Organisatoristen tekijöiden pohjalta on mahdollista arvioida yhdistämisen edellyttämää työtä ja edelleen sen vaatimaa aikaa. Ennakoarvioinnin tarkoituksena on selvittää yhdistämisellä periaatteessa saavutettavissa olevat hyödyt, yhdistämisestä koituvat haitat ja kohteena olevien organisaatioiden yhdistettävyyden käytännössä. Jos hyötyjä löytyy ja organisaatioiden yhdistäminen olisi käytännössä realistinen hanke, pyrkimyksenä on osoittaa yhdistämistyön kohteet.

Arviointimallimme kattoi enemmän kuin oli mahdollista toteuttaa kahdeksan kuukauden hankkeessa. Pidimme kuitenkin tärkeänä sitä, että hankkeen pohjana on ymmärrys siitä, mitä pyrimme tekemään sekä siitä, mitä mahdollisesti joudumme jättämään tekemättä tai minkä tekeminen kannattaa lykätä myöhemmäksi. Lähtökohtana oli pyrkimys tunnistaa yhdistymisen strategisia hyötyjä.

Raporttimme koostuu kahdesta osasta. Osassa I on kuvattu varsinainen tutkimustyö. Luonnehdimme aluksi lyhyesti realistista arviointia lähestymistapana ja arviointimme pohjalla olevaa arviointimallia sekä arvioinnin toteutusta. Arviointityön anti on koottu kahteen päälukuun. Luvussa 3 kuvaamme turvallisuusalan koulutusta suhteessa yleiseen koulutusjärjestelmään ja sen tutkintoihin, tarkasteltavia oppilaitoksia ja niiden taloudellisia tunnuslukuja, opetussuunnitelmia, opetuksen ja oppimisen tukipalveluiden organisointiratkaisuja, erilaisia vaihtoehtoja toteuttaa turvallisuusalan koulutus sekä yhtenäisemmän koulutusrakenteen edellytyksiä. Luku 4 puolestaan rakentuu strategiselle analyysille nykyistä yhtenäisemmästä koulutusrakenteesta. Lopuksi pohdimme analyysin antia ja merkitystä.

Arvioinnin pohjana oleva aineisto muodostui oppilaitosten järjestämien koulutusten opetussuunnitelmista ja muista niitä tukevista aineistoista, oppilaitoksia koskevasta historiasta, lainsäädännöstä, toimintakertomuksista ja tilinpäätöksistä, ammattikorkeakoulujen yhdistymisiä koskevista raporteista. Aineistoa on hankittu myös haastatteleamalla (kansainvälinen vertailu).

Raportin osassa II esittelemme kuvitteellisen luonnoksen turvallisuuden korkeakoulusta ja erilaisista vaihtoehtoisista tavoista todentaa nykyistä yhtenäisempi koulutus rakenne sisäisen turvallisuuden kentällä, koska tutkimuksen tilaaja toivoi myös nykyrakenteista irtautuvaa, ennakkoluulotonta visiointia.

Oma näkemysemme on, että lyhyellä aikavälillä nykyistä yhtenäisemmän koulutusrakenteen osalta on saavutettavissa vain vähän. Oppiminen ja opiskelu nykyisissä oppilaitoksissa perustuvat vahvaan työnjaolliseen malliin ja työtehtävälähtöisyyteen. Niin oppilaitosten koulutusrakenteet kuin opetussuunnitelmatkin ovat vastaavasti vahvasti eriytyneitä. Hallinto- ja tukipalveluiden yhdistämistä hankaloittaa merkittävästi se, että koulutukset tähtäävät tutkintoihin tai pätevyysiin eri tutkintotasoilla. Hallinto- ja tukipalveluiden kokoaminen kannattaisi vain, jos koulutus tapahtuisi yhtenäisessä tutkintokehityksessä. Tämä puolestaan tarkoittaisi merkittävää koulutusajan jatkumista sekä toimenkuvien ja tehtäväjakojen uudistamisia erityisesti Rajavartiolaitoksessa.

2 YHDISTETTÄVYYDEN ARVIOINTI

Nykyistä yhtenäisemmän koulutusrakenteen edellytysten ja ehtojen arviointimallimme perustuu strategisen yhteensopivuuden ja organisatorisen yhdistettävyyden arviointiin. Strategisen yhteensopivuuden arviointi pyrkii täsmentämään yhdistämisen, yhteistyön lisäämisen ja erillään säilyttämisen mahdollisia hyötyjä, kun taas organisatorisen yhteensopivuuden arvioinnissa huomio suuntautuu reaalisiin mahdollisuuksiin todentaa hyödyt käytännössä. Arviointimallimme heijastaa orientaatioltaan realistista arviointikehystä ja sisällöltään organisaatioiden yhdistämistä koskevia tutkimushavaintoja. Arviointi edellyttää yleistä arviointikehystä ja sitä tarkentavaa sisällöllistä arviointimallia karttana siitä, mihin kohdistaa arviointi ja miksi. Kuvamme seuraavassa organisaatioiden yhdistämisen lähtökohtia, yhdistettävyyden arviointia ja ennakoarvioinnin toteuttamista tässä hankkeessa.

2.1 Organisaatioiden yhdistämiset tutkimuskohteena

Organisaatioiden yhdistämiset, yritysfuusiot ja -valtaukset ovat nousseet sängen suosituksi ja monitieteiseksi tutkimuskohteeksi. Organisaatioiden yhdistymisen ehdoista, sen edellyttämiä toimenpiteistä ja käytännön menestyksestä on keskusteltu ”Mergers & Acquisitions” -tarkastelukehyyksen alla, mutta relevanttia tutkimuskirjallisuutta löytyy myös yritysvaltausten (takeovers), yhteenliittymien (consolidation, amalgamation) sekä yleensä uudelleenorganisointien (reorganizations) alueelta. Viimeaikaista kehitystä sekä yksityisellä, julkisella että kolmannella sektorilla on luonnehdittu yhdistymismaniaksi (merger mania) tai -vimmaksi (merger frenzy). Angwin ja Vaara (2005) ennakoivat, että tahti tulee vain kiihtymään, jolloin uusia yhdistymisiä aloitetaan jo ennen kuin aikaisemmasta on selvitty.

Yhdistymiselle on moninaisia motiiveja. Sen avulla on mahdollista hankkia osaamista ja uutta teknologiaa, laajentaa palveluvalikoimaa, tavoitella mittakaava- ja synergiaetuja, kustannustehokkuutta ja parempaa laatua. Toimivalle johdolle se tarjoaa mahdollisuuden myös nostaa palkkaa, vahvistaa statusta ja osoittaa dynaamisuutta ja aktiivisuutta.

Julkisella sektorilla yhdistymiset ovat näyttäytyneet lähinnä tapoina uudistaa toimintaa, säästää toimintakustannuksissa, kehittää tai ylläpitää palvelutasoa, korjata laatu puutteita ja lisätä tehokkuutta. Yhdistämisten potentiaalisten hyötyjen tavoittelussa huomio kohdistuu kaksinkertaiseen henkilöstöön, tiloihin, hankintoihin ja hallinnollisiin päällekkäisyyksiin. Kustannussäätöjen aikaansaaminen on tarkoittanut toiminnan rationalisointia ja yhteiskäyttömahdollisuuksien avaamista yhdistämällä toimipaikkoja, sijoittamalla uudelleen henkilöstöä ja vahvistamalla keskinäisen koordinoinnin edellytyksiä. (Shaver 2006, 962.) Yhdistäminen on paras keino karsia palveluverkkoja, vähentää palveluiden alueellista kattavuutta, koota toimintoja tavalla, joka mahdollistaa niiden leikkaamisen jatkossa sekä merkittäväällä tavalla muuttaa tarjottujen palveluiden luonnetta. Potentiaalisten kustannusten kohdalla huomio suunnataan työsuhteen ehtojen tasaamiseen, uudelleen sijoittamisista syntyviin kustannuksiin, irtisanomisiin, korvauksiin, informaatioteknologian yhdistämiskustannuksiin, tilojen ja järjestelmien uudelleenmuotoiluun sekä oikeudellisiin ja sopimusten tekemisiin liittyviin maksuihin. Hyötyjen vaikutus nähdään pitkäaikaisena, kun taas monet kustannukset ovat kertaluonteisia ja liittyvät yhdistymiseen itseensä.

Hallinnon tutkimuksessa yhdistymisiä on tarkasteltu strategisena valintana (Clark ym. 2010, 400). Hallinnollisesti yhdistäminen on myös keino yhdentää ja lisätä yhdenmukaisuutta sekä edistää täten hallittavuutta. Tämä voi tarkoittaa ohjaustoimenpiteiden tehostumista ja toiminnan vaikuttavuuden kasvua. Hallinnon kehittäminen on erityisesti taloudellisesti niukkenevien olosuhteiden alla kohteena olevasta palvelutoiminnasta vastaavien yksiköiden määrän vähentämistä ja yhdenmukaistamista sekä tarjottavien palveluiden yksinkertaistamista. Tämä yksinkertaistaa viestintää ja vähentää neuvotteluiden tarvetta sekä vahvistaa ohjauksen, seurannan sekä arvioinnin edellytyksiä.

Yhdistymiset tai yhdistämiset nähdään usein itsestään selvinä toimintaa tehostavina tapahtumina. Ne eivät kuitenkaan aina johda odotettuun lopputulokseen tai epäonnistuvat muuten. Syynä nähdään usein se, että huomiota ei kiinnitetä riittävästi organisaatioiden eroihin, yhdistämisen suunnitteluun, organisointiin, ja johtamiseen eikä erilaisiin kulttuurisiin ja inhimillisiin tekijöihin sekä prosesseihin. Kaikkia yhdistämiseen liittyviä kustannuksia ei tällöin osata ottaa huomioon. Kompleksisuutta lisää edelleen se, että yhdistymisessä on erilaisia asteita ja muotoja, jolloin joudutaan pohtimaan sitä, missä määrin toimintoja kannattaa yhdistää ja toisaalta säilyttää erillisinä tehokkuuden ja tuottavuuden maksimoimiseksi.

Stephensonin (2011) mukaan oppilaitosten yhdistymiset koetaan pääosin epäonnistuneiksi. Yrityskauppoja ja -fuusioita koskevan tutkimuksen mukaan yhdistymiset usein epäonnistuvat ja yhdistymisen tehokkuushyötyä tai sen luomaa lisäarvoa usein liioitellaan (Kürsten 2008). Tämä on Weberin ja Camererin (2003, 400) mukaan ristiriidassa sen julkisuudessa elävän käsityksen kanssa, että yhdistymiset ovat suurenmoisia tapahtumia, jotka lähes varmasti luovat suuria, kaikkien tahojen kannalta toivottuja synergiaetuja.

Arkkikokemus yhteistyön välttämättömyydestä ja hyödyllisyydestä osaltaan tukee käsitystä organisoitumisen voimasta. Yhdistymiset ikään kuin jo tiedetään periaatteessa päteväksi ratkaisuksi, jolloin yhdistymisten tuomien hyötyjen jääminen odotettua pienemmiksi ei johdu ratkaisusta itsestään vaan pikemminkin siitä, ettei ratkaisua ole toimeenpantu pätevästi, hyötyjen paljastumista odotettu riittävän kauan tai yhdistäminen itsessään on jäänyt puolittaiseksi. Esimerkiksi poliisin hallintorakenneuudistuksessa ei juuri ole epäilty valittua uudistamistapaa eli poliisilaitosten yhdistämistä suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Epävarmuutta on ehkä ollut lähinnä siitä, mikä on oikea määrä poliisilaitoksia tämän kokoisessa maassa.

Virhe ei ole siinä, etteikö yhdistyneellä toiminnalla olisi saavutettavissa mittakaavaetuja suhteessa erillisenä toimimiseen. Virhe piilee mahdollisesti pikemminkin siinä, ettei yhdistymisen asteeseen kiinnitetä tarpeeksi huomiota. Tällöin varsinainen ongelma ei ole siinä, yhdistyäkö vai eikö yhdistyä, vaan siinä, missä määrin toimitoja tulee integroida ja säilyttää erillisinä toiminnallisen tehokkuuden ja tuottavuuden maksimoimiseksi.

Syy ongelmallisuuteen on myös mittakaavavirheessä, joka perustuu oletukseen, että yhdistettävissä organisaatioissa on hallinnollista ja/tai toiminnallista löysyyttä tai laaduttomuutta, jonka yhdistäminen paljastaa, ja josta sen avulla on mahdollista päästä eroon. ”Päällekkäisyyksien” vähentäminen on mahdollista vain silloin, kun toiminnassa on väljyyttä. Tilanteissa, joissa ”päällekkäisyys” on yksinomaan näennäistä, yhdistyminen ei tosiasiallisesti kykene tuomaan kustannussäästöjä.

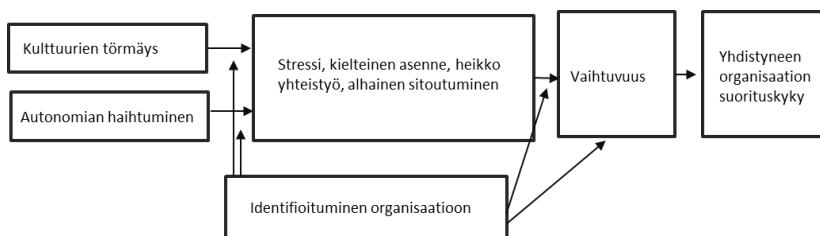
Yksityisellä sektorilla markkinamekanismi ja yritysten välinen kilpailu rajoittaa mahdollisuuksia tehottomuuden, laaduttomuuden tai hallinnollisen löysyyden syntymiseen. Julkisella sektorilla vastaavaa toiminnallista rajoitetta ei ole. Vaikka tämä

antaa perusteen epäillä, että julkista sektoria vaivaa yleisesti taipumus tehottomuuteen ja hallinnollisten tukipalveluiden ylimitoittamiseen, se ei välttämättä tarkoita, että asia olisi aina ja kaikissa tapauksissa näin.

Mittakaavavirhe koskee myös uuden, yhdistyneen organisaation koon kasvusta syntyviä uusia kustannuksia, joita ei osata ottaa ennalta huomioon. Vaikka toimintayksikön koon kasvu mahdollistaa mittakaavahyötyjä, tarkoittaa suurempi organisaatio usein myös lisääntyneitä tarvetta hallinnolliselle yhteensovittamis- ja suunnittelutyölle. Koon myötä syntyy uusia kustannustekijöitä, joista osa on mahdollista välttää, kun erikoistuminen tapahtuu koko organisaation tasolla. Vaikka mittakaavan kasvu tarjoaa mahdollisuuksia hienojakoisemmalle työnjaolle ja toiminnan laadukkuuden lisäämiselle erikoistumista seuraavan osaamisen kasvun kautta, se lisää ajan myötä myös monimutkaisuutta, koordinaatiokustannuksia, viestintäongelmia ja kasvattaa byrokraattista jäykkyyttä. Kaikki tämä on omiaan kasvattamaan juuri niitä hallintokustannuksia, joiden leikkaamisella yhdistämistä alun perin perusteltiin. Ongelma on siis siinä, että tarkastelu tehdään vertaamalla kahta tai useampaa olemassa olevaa organisaatiota toisiinsa, ei vertaamalla niitä suhteessa uuteen, toki vasta paperilla olemassa olevaan, yhdistyneeseen organisaatioon ja sen toiminnan kustannuksiin.

Yhdistämisen ajatellaan myös tarkoittavan laadukkuuden lisääntymistä, kun uudessa, yhdistetyssä organisaatiossa on mahdollista valita käyttöön useista tarjolla olevista malleista ja käytännöistä paras. Valitettavasti paremmat käytännöt eivät yhdistymisten yhteydessä automaattisesti syrjäytä huonompia, vaan suuremman organisaation järjestelmät, käytännöt ja toimintamallit korvaavat usein pienemmän organisaation vastaavat. Johtamis- ja viestintämallit, erilaiset toiminnalliset käytännöt ja prosessit sekä erilaiset tietotekniset järjestelmät ovat yleensä toisiinsa kietoutuneita. Tästä syystä usein on helpointa ajaa yhteiseen käyttöön yhden organisaation toimintamuotoja ja -tapoja. Tämä kuitenkin on omiaan lisäämään sisäistä tyytymättömyyttä, työpaikan vaihtamisen aikomuksia ja kulttuurisia konflikteja yhdistymisen muissa osapuolissa sekä edelleen hidastamaan yhdistymisprosessin loppuunsaattamista, josta hyötyjen todentaminen riippuu.

Yhdistämiset eivät automaattisesti vähennä toimintakustannuksia, vahvista laatua tai lisää tehokkuutta. Jos yhdistymisprosessia ei suunnitella ja johdeta kunnolla, se voi jopa toimia päinvastoin. Weber ja Drori (2011) väittävät, että epäonnistuneiden yhdistymisen suuri määrä antaa olettaa, etteivät tutkijat eivätkä johtajat ole ymmärtäneet täysin niitä tekijöitä, jotka ovat olennaisia yhdistymisen jälkeisen integroitumisen kannalta. Strategisten ja taloudellisten tekijöiden ohella tulisi ottaa huomioon myös sosiaaliset ja kulttuuriset ulottuvuudet, erityisesti identifioituminen ja identiteetti, keskeisinä onnistumisen ehtoina ja edellytyksinä (ks. kuvio 1).



Kuvio 1. Yhdistymisen onnistumiseen vaikuttavat tekijät (Weber & Drori 2011, 81).

Korkeakoulujen kannattaisi Fieldenin mukaan yhdistyä pikemminkin akateemisista ja strategisista kuin taloudellisista syistä. (Patterson 2000, 265–266.) Siinä missä hallinnon ajamissa yhdistymisissä tavoitellaan korkeakoulutuksessa usein taloudellista tehokkuuden lisäämistä, vapaaehtoiset yhdistymiset korostavat vahvemman roolin tavoittelua korkeakoulutuksen markkinoilla.

Norjassa yhdistymisiin on tartuttu yliopistotatuksen tavoittelukeinona Ruotsin tarjoaman mallin pohjalta. Osa korkea-asteen oppilaitoksista loi maisteriohjelmiä ja tavoitteli tohtoriohjelmiä siinä määrin pontevasti, että se hämärsi dualisysteemiä, jolloin ratkaisuksi nähtiin oppilaitosten yhdistämiset:

Yhdistymiset ovat keino vähentää kilpailua ja laajentaa oppilaitosten alueellista kattavuutta aikana, jolle on ominaista kilpailu opiskelijoista ja resurssista.

Yhdistymiset voivat luoda tietä toiminnalliseen tehokkuuden lisäämiselle, kun toisilleen läheiset koulutukset voidaan yhdistää hierarkkisesti matalampana organisaationa. Monet oppilaitokset pyrkivät laajentamaan resurssipohjaansa ja saavuttamaan mittakaavaetuja.

Yhdistyminen statukseltaan ylempään oppilaitokseen tuo statushyötyä ja akkreditointietua (esimerkiksi Norjassa yliopistot akkreditoivat itse omat ohjelmansa).

Statuksen nousu on tapa houkutellessa pätevää henkilöstöä ja pitää siitä kiinni. (Kyvik & Stensakers 2013, 327.)

Yhtenäisempi koulutusrakenne tarkoittaa sitä, missä määrin ja miltä osin nykyisiä koulutustehtäviä olisi mahdollista koota yhteen, jakaa uudella tavalla, ja toteuttaa aikaisempaa jaetummin erilaisten positiivisten vaikutusten aikaansaamiseksi. Kun kysymys on muodoltaan, asemaltaan ja mitoitukseltaan identtisistä, joskin hallinnollisesti erillisistä oppilaitoksista, niiden kokoaminen yhdeksi kokonaisuudeksi on suhteellisen suoraviivaista. Jos kysymys on saman alan oppilaitoksista, se tarkoittaa lähinnä toiminnan volyymin ja mittakaavan kasvattamista. Tämä puolestaan avaa mahdollisuuksia laadun ja tehokkuuden lisäämiseen lähinnä erikoistumisen kautta.

Käytännössä yhdistyminen on prosessi, jonka loppuunsaattaminen voi osoittautua mahdottomaksi, liikaa aikaa, taitoa ja huomiota vaativaksi ja siten kustannuksiltaan liian korkeaksi. Lisäksi hyötyjen todentaminen voi tarkoittaa sitä, että joiltakin osin sulaudutaan, toiselta lisätään yhteistyötä ja kolmannelta pidetään toiminnot erillään. Yhdistämisessä on asteita ja monimutkaisten kokonaisuuksien kohdalla ratkaisu voi olla niiden erilainen kombinaatio tai yhdistämisestä kokonaan luopuminen. Yhdistämisellä saavutettavissa olevat hyödyt ovat kuitenkin todennettavissa ainoastaan silloin, kun organisaatiot ovat aidosti yhdistyneet.

2.2 Realistinen lähestymistapa ennakoarvioinnissa

Kun kysymys on erillisistä oppilaitoksista, niiden yhdistettävyyden arviointi on väistämättä ennakkollista, mahdollisuuksiin, edellytyksiin ja todennäköisyyksiin kohdistuvaa. Realistisessa arvioinnissa huomioidaan havaittujen vaikutusten lisäksi niiden syntyprosessi ja vaikutusmekanismi. Tällöin teorian merkitys korostuu. Teorian roolina on auttaa ennakoimaan tietyn intervention todennäköisiä seurauksia. Teoria osoittaa mahdolliset asiantilat ja nostaa esiin vaikutusmekanismit, niiden toimivuuden ehdot ja edellytykset. Arviointi lisää ymmärrystä yhdistymisen kannalta merkittävien asioiden välisistä yhteyksistä ja olosuhteista, jolloin arviointitiedosta on myös apua päätöksenteossa. (Pedersen & Rieper 2008, 271–272.)

Teorialähtöisyys mahdollistaa myös sellaisten asiantilojen arvioinnin, jotka eivät ole vielä tapahtuneet. Ennakoarvioinnissa mahdollisiin seuraamuksiin, asiantiloihin ja vaikutuksiin joudutaan ottamaan kantaa ennen niiden todentumista: miten jokin tulee vaikuttamaan tai minkälaiset edellytykset tietyllä ratkaisulla on vaikuttaa toivotulla tavalla jossakin konkreettisesti yhteydessä? On määriteltävä, mikä on olemassa olevan tietämyksen valossa mahdollista ja selvitettävä tekijät ja prosessit, joilla on merkitystä mahdollisen todentumisen kannalta. Mahdollisissa asiantiloissa voidaan ääripäinä erottaa asiantilat, aikaansaannokset tai tuotokset, jotka todentuvat lähes automaattisesti tai itsestään ja toisaalta sellaiset, joiden todentuminen on äärimmäisen epävarmaa tai työlästä suotuisissakin olosuhteissa.

Realistinen ennakoarviointi käsittää monia potentiaalisia interventiomahdollisuuksia, mutta yhden tai joitakin relevantteja toimintakonteksteja, jonka suhteen mahdollisia vaikutuksia pyritään ennakoimaan. Konteksti tarkoittaa osallisten, heidän keskinäissuhteidensa, institutionaalisen ympäristön ja ympäröivän infrastruktuurin ominaispiirteitä (Pawson & Tilley 1997). Olennaista on kysyä, mitkä olosuhteet ovat lähtökohtaisesti merkittäviä tietyn intervention onnistumisen kannalta ja miten olosuhteita sekä interventiota tulisi mahdollisesti muovata menestymisen edellytysten vahvistamiseksi.

Ennakoarviointi edellyttää arviointia suuntaavaa sisällöllistä teoriaa ja sen kautta rakennettua arviointimallia. Mallin tehtävänä on osoittaa, mihin huomio kannattaa kohdistaa, kun arvioidaan organisaatioiden yhdistettävyyttä yleensä – tai tässä tapauksessa yhtenäisemmän koulutusrakenteen edellytyksiä. Arvioinnissa on huomioitava myös laajempi toimintaympäristö, johon eri oppilaitoksen kytkeytyvät ja jossa niiden järjestämä koulutus saa erityisen merkityksensä. Lisäksi mallin tulisi edesauttaa asianmukaisiin päätelmiin päätyemisessä. Sen siis tulisi yhtäältä erottaa arviointikohteet taustastaan ja toisaalta tukea niitä koskevien havaintojen ja mittaus-ten saattamista palvelemaan arvioinnin tarkoitusta. Empiirisillä tutkimushavainnoilla, jotka osoittavat yhteyksiä teorian täsmentämien ja muiden relevanttien asiantilojen välillä, on jälkimmäisessä keskeinen rooli.

Arvioinnin tarkoituksena ei ole Pawsonin (2003) mukaan osoittaa päätöksen-tekijöille varmaa reittiä vaikuttavuuteen, sillä avoimissa toimintaympäristöissä varmuudelle ei ole takeita. Arviointi kykenee valottamaan edessä todennäköisesti olevia ongelmia ja niiden mahdollisia käsittelytapoja. Parhaimmillaan se auttaa ajattelemaan ennalta edessä olevaa muutosprosessia moninaisuudessaan. (Pawson 2003, 488.)

Realistinen ennakoarviointi, joka vastaa kysymykseen siitä, mitä tietyssä yhteydessä on mahdollista saavuttaa, missä määrin ja millä kustannuksilla, kääntää yleisen tietämyksen erityiseksi ymmärrykseksi toimintamahdollisuuksista jossakin konkreettisesti tapauksissa. Ennakoarviointi osoittaa parhaimmillaan sekä sen, mikä olisi mahdollista, kuin myös sen, mitä mahdollisen todentaminen käytännössä tarkoittaisi.

2.3 Arviointimalli

Yhdistettävyyttä on lähestytty usein strategisen yhteensopivuuden näkökulmasta (strategic fit). Strategisen yhteensopivuuden arviointi on niiden hyötyjen eksplikointia, joita yhdistymisellä tavoitellaan sekä valitun keinon (yhdistyminen) suhteuttamista kyseisiin odotuksiin yleensä ja erityisesti kohdeorganisaatioiden kohdalla. Strategisen yhteensopivuuden arviointi tarkoittaa mahdollisten synergiaetujen paikantamista.

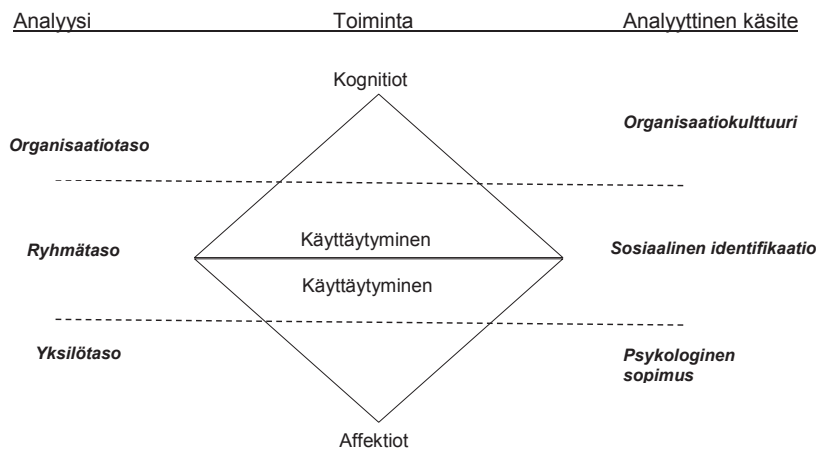
Strategisen yhteensopivuuden arvioinnissa painotetaan kokoa, asemaa toimialalla, osaamista ja vahvuuksia. Ideaalitulanteessa osapuolten vahvuudet ja heikkoudet ovat toisilleen vastakkaiset, jolloin yhdistäminen tarjoaa keinon nostaa toiminta uudelle tasolle uudessa organisaatiossa. Mikäli vahvuudet ovat komplementaarisia suhteessa toinen toisiinsa, yhdistyminen avaa mahdollisuuksia edelleen vahvistaa toimintoja, esimerkiksi tuote- ja palveluvalikoimaa, alueellista kattavuutta ja asiakassegmenttejä.

Oppilaitosten tapauksessa strategiset hyödyt ja synergiaedut ovat lähtökohdaisesti löydettävissä kaikille oppilaitoksille yhteisen oppimis- ja opetusprosessin tukitehtävistä, resurssien yhteiskäytön tehostamisesta, yhteistyöstä hankinnoissa (esimerkiksi simulaatioympäristöt), sekä yleisten ammatillisten valmiuksien opetuksesta (työssä oppiminen, työnjohtovalmiudet, hallinnolliset taidot, johtaminen). Strategisen yhteensopivuuden arvioinnin vaikeus on erottaa toisistaan kohteet, joiden kohdalla paras ratkaisu on sulautuminen niistä kohteista, joissa kannattaa yksinkertaisesti lisätä yhteistyötä, ja nämä edelleen kohteista, joissa paras tulos saavutetaan säilyttämällä toiminnot erillisinä. Viimeksi mainittujen kohdalla yhdistäminen tarkoittaisi laadun laskua ja/tai kustannusten nousua.

Sisäministeriön hallinnonalan oppilaitoksissa opetuksen ja oppimisen kohteena on valmistuminen toimimaan neljässä eri ammatissa – poliisi, pelastaja, hätäkeskuspäivystäjä ja rajavartija. Oppilaitoksissa toteutetaan myös perustutkintojen jälkeistä alipäällystö- ja päällystökoulutusta, joka antaa valmiuksia toimia oman ammattialan esimies- ja johtotehtävissä. Kuhunkin ammattiin sisältyy sekä eriytynyttä ammatillista osaamista, mutta myös yleisiä ja yhteisiä, kaikissa ammateissa toimimiseen liittyviä valmiuksia, kuten jatkuva oppiminen, luova ongelmanratkaisu ja ammatillinen kasvu. Strategista yhteensopivuutta arvioitaessa on luontevaa tarkastella eri tutkintotasojen opetussuunnitelmien eroavuuksia ja yhtenevyyksiä niiden valossa. Opetussuunnitelmat peilaavat opetus- ja oppimisprosessia, ja niiden avulla voidaan paikantaa koulutusten sisällöllisiä yhtenevyyksiä ja eroja eri tutkintotasoilla. Kysymys on sekä konkreettisista oppimääristä, oppiaineista kuin myös osaamiselle asetetuista sisällöllisistä tavoitteista. Tämä valottaa samalla myös opettajakunnan osaamista sekä oppilaitoksissa tarjolla olevaa asiantuntemusta ja pedagogista pääomaa.

Greenwood ym. (1994, 241) nostavat strategisen yhteensopivuuden rinnalle organisatorisen yhteensopivuuden käsitteen. Se tarkoittaa organisaatioihin itseensä liittyviä tekijöitä, jotka käytännössä vaikuttavat edistämällä tai hankaloittaen yhdistämistä. Organisatorinen yhteensopivuus voidaan määritellä rakenteen (eriytymisen aste), päätöksenteon (keskittämisen aste) ja kulttuurin (toiminnan tarkoitus ja rationaali tehti, organisointiperiaatteet ja arviointikriteerit) kautta. Organisatorinen yhdistettävyyden ennakoarviointi pyrkii ottamaan kantaa itse yhdistämisprosessin toteutettavuuteen, josta strategisten hyötyjen todentaminen on riippuvaista. Se, mikä on periaatteessa mahdollista ja saavutettavissa olevaa strategisella tasolla, ei ole sitä välttämättä käytännössä tai sen tavoittelun kustannukset tekevät tavoittelusta turhaa.

Jäsennämme yhdistymiskokemuksia ja -prosessia ruohonjuuritasolla yksilöllisellä, sosiaalisella ja kulttuurisella tasolla. Yksilöllisen tason näkökulmaa hahmotetaan psykologisen sopimuksen käsitteen kautta, sosiaalista sosiaalisen identiteetin käsitteen kautta ja kulttuurista organisaation kulttuurin käsitteen avulla. Tavoitteena on realistiseen arviointiin sisältyvän maailmankuvan mukaisesti erottaa erilaisia kerrostumia ja yksilöidä kullakin niistä vaikuttavia, yhdistymisen toteuttamisen kannalta merkittäviä mekanismeja. Erotamme organisaatioiden yhdistettävyyden arvioinnissa kolme erilaista vaikutusmekanismia, jotka jakautuvat yksilö-, ryhmä- ja organisaatiotasolla, mutta joiden kaikkien vaikutus todentuu inhimillisen käyttäytymisen kautta, erityisesti siinä, mitä organisaatioiden jäsenet tekevät tai jättävät tekemättä yhdistymisen yhteydessä. Psykologinen sopimus vaikuttaa ennen muuta yhdistämiseen liittyviin tunnereaktioihin (affektiot), sosiaalinen identifiointi identiteettiin ja organisaatiokulttuuri toimintakäytäntöihin, joiden kautta tilanteita käsitellään ja käsitteellistetään (kognitiot) (vrt. van den Heuvel & Schalk 2009). Konkreettisten tilanteiden kohdalla näiden tekijöiden keskinäiset vaikutussuhteet ovat monisuuntaiset ja eri tavoin välittyneitä (kuviot 2).



Kuvio 2. Käyttäytymisen määreiden kerrostumisesta organisaatioiden muutostilanteessa.

Strategisen yhteensopivuuden arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota myös oppilaitosten pedagogisiin profileihin. Pedagogisten prosessien laatu tai luonne ei välttämättä paljastu yksinomaan opetussuunnitelmista. Oppilaitosten suhteellisen aseman sekä profiilien erojen ja yhtenevyyksien paikantaminen valottaa niiden asemaa ja identiteettiä oppilaitoksena. Olennainen osa oppilaitosten organisaatiokulttuuria on se, miten oppiminen on organisoitu, millaisten suhteiden alla sitä toteutetaan (välittömät, muodolliset, läheiset, avoimet tms.) ja minkälaisiin pedagogisiin käytäntöihin ja muotoihin tukeudutaan. Vaikka kysymys onkin sisäministeriön alaisista oppilaitoksista, kukin niistä kiinnittyy todennäköisesti vahvasti omaan ammattialaansa ja sille ominaiseksi muodostuneeseen toimintakulttuuriin. Yhtenäisemmän koulutusrakenne muodostaminen tarkoittaisi enemmän tai vähemmän toisenlaiseen toimintakulttuuriin siirtymistä. Tällä on omat hyvät ja huonot puolensa.

Tässä pääluvussa esitellyt huomiot voidaan koota yhteen realistisessa arviointimaliksi kuvion 3 mukaisesti:

Konteksti	Mekanismi	Aikaansaannos
Strateginen yhteensopivuus	Mittakaavahyödyt Synergiahyödyt Asiantuntijuushyödyt	Tehokkuus, Laatu
Organisatorinen yhteensopivuus	Psykologiset sopimukset Sosiaalinen identifikaatio Organisaatiokulttuuri	Yhdistämis- prosessin kustannukset Strategisten hyötyjen todentaminen

Kuvio 3. Organisaatioiden yhdistettävyyden ennakoarviointi.

Vaikka yhdistämisellä olisi saavutettavissa selkeitä synergia- tai mittakaavahyötyjä, mutta organisatoriset tekijät tekisivät yhdistymisestä itsestään ilmeisen epävarman ja kalliin prosessin, siihen ryhtymistä on vaikea suositella. Mikäli yhdistymisellä ei näyttäisi saavutettavan strategisia hyötyjä tai se tuottaisi samalla merkittäviä haittoja, organisatorisen yhteensopivuuden arviointi olisi jokseenkin hyödytöntä. Ideaalitulanteessa yhdistymiselle voitaisiin osoittaa selkeä hyöty, ja organisaatiot osoittautuisivat yhdistettäviksi eli niiden organisaatiokulttuurit, identifikaatioprosessit ja psykologiset sopimukset olisivat pitkälti toisiaan vastaavia. Yhdistämisen edellyttämä työ olisi selkeästi osoittavissa ja alhaisin kustannuksin toteutettavissa.

2.4 Yhdistettävyyden arvioinnin toteuttaminen

Arviointitehtävät jaetaan edellisessä luvussa esitellyn arviointikehyksen mukaisesti kahteen vaiheeseen. Ensimmäiseksi arvioidaan strategista yhteensopivuutta ja synergiaetuja sen suhteen, mitkä seikat puhuvat yhdistettävyyden ja yhtenäisemmän koulutusrakenteen puolesta ja mitkä sitä vastaan (hyödyt ja haitat). Mikäli todennäköiset hyödyt ylittävät mahdolliset haitat, arviointi kohdistetaan organisaatioiden yhdistettävyyteen ja sitä kautta edellä mainittujen strategisten hyötyjen todennettavuuden arviointiin. Toisen vaiheen toteuttaminen riippuu täten ensimmäisen vaiheen tuloksista.

Tarkastelemme turvallisuusalan koulutusjärjestelmää ja sen suhdetta kansalliseen tutkintojärjestelmään. Oppilaitosten ominaispiirteitä on kuvattu laatimissamme oppilaitosprofiileissa, jotka kuvaavat oppilaitosten asemaa, tehtäviä ja niitä koskevaa lainsäädäntöä. Oppilaitosprofiilit valottavat oppilaitosten yhteneväisyyksiä ja eroavaisuuksia suhteessa organisaatioihin ja tehtäviin (sidosryhmät), joihin opiskelijat valmistuvat. Arvioimme oppilaitosprofiilien kautta myös oppilaitosten tutkintorakenteellisia eroavuuksia ja yhtäläisyyksiä. Seuraavaksi tuomme esiin taloudellisten tunnuslukujen kautta oppilaitosten toiminnan mittakaavaa. Arvioinnin päähuomio on oppilaitosten opetussuunnitelmissa ja koulutusten erojen ja yhtenevyyksien paikantamisessa niiden avulla. Tavoitteena on tunnistaa sekä kullekin oppilaitokselle omintakeiset että keskinäistä vastaavuutta sisältävät alueet.

Hankkeen yhteydessä on selvitetty lisäksi tapausesimerkkien avulla sitä, min-kälaisiin toimintoja ja palveluita integroiviin malleihin ammattikorkeakoulujen rakenteellinen kehittäminen on johtanut. Yhtenäisen koulutusrakenteen toimivuutta sisäisen turvallisuuden alalla on selvitetty Virossa toimivaan turvallisuusalan op-pilaitokseen, Sisekaitseakadeemiaan (The Estonian Academy of Security Sciences, EASS), tehdyllä arviointivierailulla huhtikuussa 2015.

Strategisen yhteensopivuuden arviointi tarkoittaa vastausten hakemista seuraaviin kysymyksiin:

1. Opetussuunnitelma-analyysi:
 - Mitä ovat koulutusalojen yhtenevyydet ja eroavuudet (pällekkäisyydet, rinnakkaisuudet, komplementaarisuudet) opetussuunnitelmien valossa miehistö-, alipäällystö ja päällystökoulutuksissa?
 - Miten maissa, joissa koulutus eri tehtäviin tapahtuu yhden organisaation alla, hyödynnetään yhtenäisemmän koulutusrakenteen mahdollisuuksia?
2. Koulutuskäytäntöjen tarkastelu:
 - Missä yhtenevyydet ja eroavuudet ilmenevät oppilaitos-, tutkinto- ja koulutus-profiileissa kohteena olevien oppilaitosten kohdalla?
 - Millä tavalla yhtenevyydet ja erot ovat merkittäviä aikaisempaa yhtenäisem-män koulutusrakenteen kannalta?
3. Yhdistämisprosessin edellytysten analyysi:
 - Mikä on yhdistettävyyden yhdistämisen edellytysten näkökulmasta?
 - Miten hyödyt ja haitat jakautuvat yhdistämisen asteen ja alan mukaan?
 - Mitä ovat yhtenäisen koulutusrakenteen hyödyt turvallisuustyön arjen kannalta (esim. Viro)?

Arvioinnin aineistona toimivat oppilaitosten omat dokumentit niiden toiminnasta ja historiasta, oppilaitosten asemaa, toimintaa ja valmistuneiden tulevia työtehtäviä määrittävä lainsäädäntö, opetussuunnitelmat sekä tarvittaessa yksityiskohtaisemmat opetuksen toteutussuunnitelmat sekä haastatteluaineisto Virossa¹. Tavoitteena on rakentaa eri aineistoista kokonaiskuvaa, joka auttaa hahmottamaan yhtenäisemmän koulutusrakenteen edellytyksiä ja siitä mahdollisesti seuraavia hyötyjä sekä haittoja.

Varauduimme myös selvittämään oppilaitosten yhdistettävyyttä selvittämällä organisaatiokulttuureihin, sosiaaliseen identifiikaatioon ja psykologisiin sopimuksiin liittyviä profiileja, mutta myös jättämään kyseisen osion toteuttamatta mikäli yhdis-tettävyyden edellytykset strategisella tasolla eivät näytä täyttyvän. Koska näin ei arvioimme mukaan tapahtunut ja koska toivottiin, että hanke tarjoaisi vaihtoehtoja nykyistä yhtenäisemmäksi turvallisuusalan koulutukseksi, käytimme organisaatioi-den yhdistettävyyden analyysistä säästyneen ajan erilaisten vaihtoehtoisten organi-sointimuotojen sekä nykytilanteesta mahdollisimman radikaalisti poikkeavan koulu-tusrakennemallin luonnosteluun osassa II.

1 Tutkimusaineistona käytettyihin lakeihin ja asetuksiin, ohjaaviin dokumentteihin, selontekoihin sekä oppi-laitosten aineistoihin on joiltakin osin jätetty tekemättä lähdeviittauksia (esim. oppilaitosten organisaatio-kaaviot ym.) Useita näistä aineistoista ei ole myöskään merkitty lähdeluetteloon, vaan ne löytyvät Finlexis-tä sekä oppilaitosten WWW-sivuilta.

3 YHTENÄISEMMÄN KOULUTUSRAKENTEEN EDELLYTYKSET SM:N HALLINNONALALLA

Koulutusjärjestelmä on rakenteellinen kokonaisuus, jossa tutkintotasot, oppi- tai koulutusasteet sekä niitä vastaavat oppilaitokset erottuvat, saavat asemansa ja profiilinsa jakamiensa piirteiden ja vaatimusten kautta. Tutkintojen, koulutusohjelmien, henkilökunnan, valmistuneiden, opiskelemaan pyrkivien ja opiskelevien identiteetit määrittävät moninaisten erojen, vastaavuuksien ja samankaltaisuuksien suhdeverkostoiden kautta. Esimerkiksi sisäministeriön oppilaitosten identiteetti on suuressa osin lainaa omalta taustaorganisaatiolta ja ammattikunnalta, joiden työtehtäviin liittyvää mentaliteettia ja arvoperustaa koulutuksen työelämälähtöisyys ilmentää. Tutkinnon arvoa määrittää esimerkiksi se, millaisia jatkokoulutusmahdollisuuksia se avaa koulutusjärjestelmän itsensä piirissä, ei yksinomaan se, millaisiin työtehtäviin se muodollisesti pätevoittää. Oppilaitoksen asema koulutusjärjestelmässä heijastuu esimerkiksi opettajien ja opiskelijoiden pohjakoulutusvaatimuksiin, tutkintokoulutuksen mitoitukseen, opiskelu- ja oppimistapaan, pedagogiikkaan ja oppisisältöihin. Asiaan liittyvää problematiikkaa hahmotetaan luvussa 3.1 koulutus- ja tutkintojärjestelmää määrittävien suhteiden kautta. Lisäksi tarkastellaan turvallisuusalan koulutusjärjestelmän suhdetta kansalliseen koulutusjärjestelmään. Nämä suhteet muodostavat rakenteelliset edellytykset nykyistä yhtenäisemmälle koulutukselle.

Kullakin oppilaitoksella on sille itselleen tyypillinen profiili, johon kiteytyy koko oppilaitoksen toiminta. Oppilaitosten profileissa on sekä yhtäläisyyksiä että eroja, jotka ovat merkityksellisiä yhtenäisemmän koulutusrakenteen kannalta. Niitä olemme pyrkineet nostamaan esiin tutkimusaineistoistamme luvussa 3.2, ja niiden merkitystä avaamme myöhemmin luvussa 4 arvioidessamme oppilaitosten strategista yhteensopivuutta.

Oppilaitosten opetussuunnitelmien vertailu luvussa 3.4 nostaa esiin opetuksen sisällöllisiä yhteneväisyyksiä ja eroavuuksia niiden tarjoaman opetuksen ja tutkintojen välillä. Toisaalta turvallisuusalan koulutusjärjestelmä näyttäytyy omana erillisenä saarekkeenaan suhteessa kansalliseen koulutus- ja tutkintojärjestelmään, mutta se tarjoaa laajemman viitekehyksen verrattaessa turvallisuusalan koulutusjärjestelmän tutkintoja toisiinsa.

Jos turvallisuusalan oppilaitoksia lähdetäisiin Suomessa yhdistämään hallinnollisesti, olemassa olevia ja jollakin tavalla yhdistämisen tilannetta vastaavia ratkaisuja kannattaa tutkia (luku 3.5). Hajautetusti toimivien ammattikorkeakoulujen palveluiden organisoinnin mallit antavat kuvan erilaisista käytössä olevista vaihtoehtoista. Kokemukset Viron Turvallisuusakatemiasta, oppilaitoksesta jossa sisäisen turvallisuuden koulutusta jo toteutetaan yhden oppilaitoksen mallilla, nostavat esiin mahdollisia hyötyjä ja haittoja, joita yhtenäiseen oppilaitokseen saattaa liittyä.

3.1 Turvallisuusalan koulutusjärjestelmä ja sen suhde kansalliseen tutkintojärjestelmään

Suomessa on kolme sisäministeriön hallinnonalaan kuuluvaa erillistä oppilaitosta, joilla on läheiset ja tiiviit yhteydet ministeriön vastuulla oleviin poliisi-, pelastus- ja rajavartiolaitaan² ja siten muista oppilaitoksista poikkeava tai laajempi vastuu ammattihenkilöstön koulutuksesta hallinnonalalle, henkilöstön rekrytoinnista sekä lisä- ja täydennyskoulutuksesta. Tähän on sekä historialliset syynsä että joukko erityisiä seurauksia. Monilla ammattialoilla ”työnantajanäkökulma” jää usein suhteellisen abstraktiksi, epämääräiseksi ja osoitteettomaksi, mutta sisäministeriön hallinnonalalla se näyttäytyy sangen konkreettisena ja helposti osoitettavana koulutuksen työelämälähtöisyytenä, joka käytännössä kuitenkin tarkoittaa työtehtävälähtöisyyttä.

Kun opiskelijat useimmilla ammattialoilla valmistuvat työmarkkinoille, osa koulutuskustannuksista jää tulevan työnantajan kannettavaksi, esimerkiksi tehtävien ja työvälineiden vaatima perehtyminen, organisaatioon liittyvien käytäntöjen, järjestelmien ja työvälineiden hallinta. Sisäministeriön hallinnonalan koulutuksissa tarkoituksena on valmistaa suoraan työtehtäviin. Tällöin vaille välitöntä työpaikkaa jäävät tulkitaan suunnittelu- ja mitoitusongelmana: työnantajan resurssija on investoitu henkilöihin, jotka eivät siirry suoraan töihin ja joiden osaaminen ei siten hyödytä investoijaa itseään. Lyhyt koulutusaika ja koulutuksen mitoittaminen vastaamaan työtehtävien hoidon minimivaatimuksia tarjoavat tehokkaimman keinon välttää ”työmarkkinaongelma”.

Opiskelu on sisäisen turvallisuuden ammattialojen opiskelijoille usein lähinnä välttämätön välivaihe ennen ammattiuralle siirtymistä. Mitä enemmän opiskelu sisältää harjaantumista tuleviin työtehtäviin mahdollisimman todenkaltaisissa olosuhteissa, sitä hyödyllisemmiksi opiskelijat opintonsa kokevat (Vuorensyrjä 2015, 79–81). Työtehtävien opettelu on ulkoistettu oppilaitokseen. Mitä enemmän koulutusaikana kohdatut tehtävät vastaavat tulevassa ammatissa vastaan tulevia tilanteita, sitä paremmin koulutuksen ajatellaan täyttävän tarkoituksensa, palvelevan hallinto-sektoriaan sekä myös ansaitsevan sen tuen. Työnantajan ja opiskelijoiden intressit ovat varsin yhteneviä lyhyellä perspektiivillä, mikä perustuu osin siihen, että työnantaja tavallaan sitoutuu vastaamaan myös heidän myöhemmästä jatkokoulutuksestaan ja opiskelijat puolestaan sitoutuvat työnantajaan/ammattialaan. Kapea-alainen, tiukasti työtehtäviin yhdellä ammattialalla sidottu koulutus on nähtävissä elinikäisen koulutus- ja kehittämissuhteen alkuna tai ensimmäisenä vaiheena.

Erilaiset urapolut ja ammatillisen liikkuvuuden mahdollistavaa ja erilaisiin tehtävä- ja asiantuntijakuvauksiin vastaavaa oppilaitosta voidaan hahmottaa ammatillisen profiilin avulla (kuvio 4). Sen perusulottuvuudet muodostuvat tyypillisistä työelämässä arvostettavista sekä työtehtäviin sijoittumista ohjaavista ominaisuuksista:

Osaamisen vaihtelu kapea-alaisuuden ja laaja-alaisuuden ääripäiden määrittämällä ulottuvuudella. Yleissivistävän peruskoulutuksen hankkinut opiskelija, joka aloittaa opiskelunsa ensimmäiseen ammattiin on tyypillisesti kapea-alainen osaamisensa suhteen. Toisaalta esimerkiksi lukion ohessa hankittu kesätyökokemus tietyllä alalla laajentaa osaamista. Useampaan ammattiin valmistunut sen sijaan on laaja-alainen osaaja etenkin, jos hän on ennättänyt hankkia myös työkokemusta osaamisaloillaan. Turvallisuusalan ammattiin valmistuva saattaa myös myöhemmin haluta

2 Maahanmuuttoasioihin liittyvä koulutus puuttuu SM:n hallinnonalalta – voidaankin pohtia, olisiko sille tarvetta?

opiskella työn ohessa toisen ammatin syventääkseen työn kautta herännyttä kiinnostusta tiettyyn työnsä osa-alueeseen. Tyypillisesti turvallisuusalalla tarjottu urapolku laajentaa osaamista johtamisen alalle.

Kompetenssien eli yksilöllisten osaamiskokonaisuuksien konkreettisuus vs. geneerisyys viittaa tässä siihen, nähdäänkö ensisijaiseksi kyky hallita ratkaisut jo tunnettuihin ongelmiin vai kapasiteetti tunnistaa, lähestyä ja käsitellä uusia ongelmia.

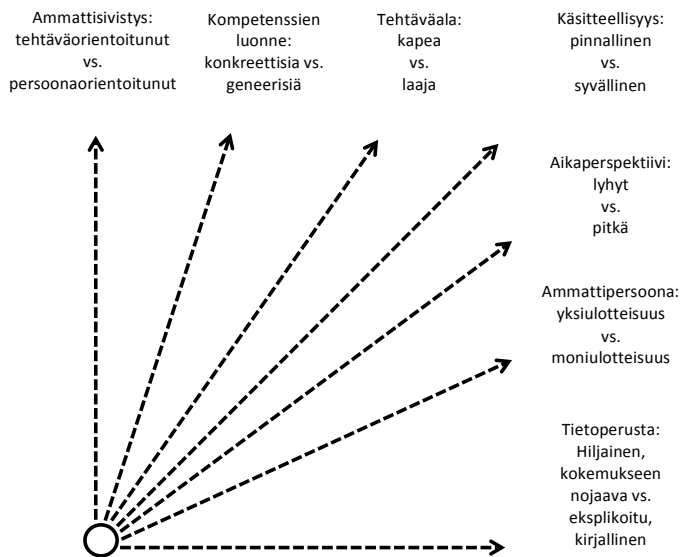
Ammattisivistyksen alakohtaisuus vs. yleisyys tarkoittaa sitä, tavoitellaanko koulutuksella ammattialaa ja sille ominaisia tehtäviä koskevaa näkemystä vai enemmän yleistä ymmärrystä siitä, mitä on ammatillinen asiantuntijuus erilaisten suhteutumistapojen kokonaisuutena (arvot, työorientaatio, kollegiaalisuus tms.).

Osaamisen pinnallisuus vs. syvällisyys. Usein uusiin tehtäviin ensimmäistä kertaa tutustuva on pinnallinen osaaja. Hänen huomionsa kiinnittyy muiden toimintaan ja sen ulkokohtaiseen jäljittelyyn. Tämä kokemus antaa lähtökohdan yhtäältä hienosäätää kyseistä toimintamallia tilannekohtaisesti ja samalla rikastaa sitä koskevaa omaa ymmärrystä. Aluksi ulkokohtaisesti omaksutusta ammatillisesta käytännöstä tai toimintatavasta tulee näin ajan ja ajatuksen myötä syvemmin ja monipuolisemmin hahmotettu osa ammatillista repertuaaria.

Koulutus tämän hetken tarpeisiin vs. tulevaisuuden tarpeita ennakoiden. Aikaperspektiivi viittaa koulutuksessa vallitsevaan käsitykseen siitä, kuinka pitkälle tulevaisuuteen hankittu osaaminen kantaa. Tämä voi vaihdella ensimmäisen työpäivän tehtävistä aina haasteisiin, jotka tulevat eteen vasta vuosien päästä valmistumisesta.

Ammattipersonaan osalta huomio kohdistuu rajalliseen joukkoon määrittäviä piirteitä, joita edellytetään jokaiselta ammattiin tähtäävältä, tai joukkoon poisulkevia piirteitä, jotka estävät ammatin harjoittamisen. Ideaalina voi olla vahva samankaltaisuus tai rajattu moninaisuus. Ammattipersonaan voi liittyä myös toimintaorientaatio, jossa ääripäitä määrittävät tekemisen ensisijaisuus ("thinking-by-doing") ja ajattelun ensisijaisuus ("doing-by-thinking") tai sosiaalisuus ja epäsosiaalisuus, avoimuus ja pidättyvyys tms.

Ammattialan tietoperustan laadun osalta ääripäinä ovat tietämyksen hiljaisuus, jolloin osaaminen syntyy työvuosien ja niiden tuoman kokemuksen myötä ja tietämyksen kirjallisuus, jossa painettu tietämys nähdään laadultaan rajallisen, yleensä aikaan ja paikkaan sidotun kokemuksen ylittäväksi.



Kuvio 4. Ammatillinen profiili.

Turvallisuusalan koulutusta on lähtökohtaisesti luonnehtinut tehtäväalan kapeus, kompetenssien konkreettisuus, tehtäväorientoitunut näkemys ammattisivistyksen luonteesta, pinnallinen käsitteellisyys, lyhyt aikaperspektiivi, yksilöllinen näkemys ammattipersoonasta ja kokemukseen perustuva käsitys tietoperustan luonteesta. Ajan myötä lähtökohta on laajentunut osin siitä syystä, että koulutuksia pyritti rinnastamaan yleisen koulutusjärjestelmän tutkintokoulutuksiin. Kysymys on kuitenkin ollut usein enemmänkin myönnöstyksen tekemisestä ja vaatimuksiin mukautumisesta kuin uudenlaisesta pedagogisesta tiedostamisesta ja ammattisivistyksellisen näkemyksen kirkastumisesta.

Kansallista tutkintojärjestelmää (National Qualifications Framework, NQF) kehittämällä on haluttu vastata aiempaa paremmin työelämän osaamistarpeisiin. Euroopan Unionin pyrkimyksenä on ollut kansallisten tutkintojärjestelmien vertailtavuuden ja läpinäkyvyyden vahvistaminen. Keinona tähän on ollut siirtyminen yhtenäiseen tutkintojärjestelmään (European Qualifications Framework, EQF) ja laadunvarmistuksen kehittäminen. Eurooppalaisesta tutkintojen viitekehystä koskevat suositukset on Suomessa käännetty kansalliseksi tutkintokehikseksi. Sen tavoitteena on kuvata suomalaiset tutkinnot ja koulutettujen erityispätevyudet vertailukelpoisella tavalla. Kansallisesti suoritettuihin tutkintotodistuksiin tulisi sisältyä maininta sen tasosta Eurooppalaisessa tutkintojen viitekehiksessä. (Opetusministeriö 2009.)

Suomen koulutusjärjestelmästä on puuttunut varsinainen tasoluokitus. Tutkintojen keskinäissuhteet ovat ilmenneet lähinnä siitä, miten tutkinnot on määritelty toisten tutkintojen pohjakoulutusvaatimuksiksi. Viitekehiksen yhtenä tavoitteena onkin ollut tukea oppilaitosten koulutustarjonnan kehittämistä ja laadunvarmistusta selkeiden osaamistavoitteiden ja oppimistulosten suunnassa.

Tutkintokehiksessä erotetaan kahdeksan tutkintotasoa. Kunkin tutkintotason erottaa sekä alemmasta että ylemmältä tutkintotasosta kullekin ominaiseksi tai määrittäväksi nähty osaaminen, jota sitten alakohtaiset opetussuunnitelmat täsmentävät.

Ammattikorkeakoulututkinnot ja alemmat korkeakoulututkinnot sijoittuvat tutkintotasolle kuusi, ylemmät ammattikorkeakoulututkinnot ja ylemmät korkeakoulututkinnot tasolle seitsemän ja akateemiset jatkotutkinnot tasolle kahdeksan. Tutkintotasolle neljä sijoittuvat ammattiin tulotutkintoina toimivat kolmivuotiset ammatilliset perustutkinnot, jotka pitävät sisällään laaja-alaiset ammatilliset perusvalmiudet alan eri tehtäviin sekä työelämän edellyttämän erikoistuneemman ammattitaidon jollakin tutkinnon osa-alueella, näyttötutkintona suoritettavat ammattitutkinnot (laajuutta ei ole säädetty) sekä lukion oppimäärän suorittaminen ja ylioppilastutkinto. Näyttötutkintona suoritettavat erikoisammattitutkinnot sijoittuvat tasolle viisi. Lisäksi on joitakin tutkintotasolle kolme (kalatalouden perustutkinto) ja viisi (lennonjohdon perustutkinto) sijoittuvia ammatillisia tutkintoja. Johtamisen erikoisammattitutkinto on sijoitettu tasolle kuusi. Kriteerinä ei niinkään ole käytetty opintoihin liittyviä vaatimuksia vaan siihen työtehtävään liittyviä piirteitä, joissa tutkinnon suorittaneen ajatellaan toimivan (ks. Opetusministeriö 2009, 41–42). Esitystä valmistellut työryhmä piti tätä epäkohtana ja näki tärkeäksi sen, että samaan tutkintotyyppiin kuuluvat tutkinnot sijoittuvat samalle tasolle ja vaatavuustason määrittelyn pohjana ovat tutkinnon osaamistavoitteet / ammattitaitovaatimukset. Vaatimustason määrittelyssä tuli lisäksi huomioida osaamisen ulottuvuudet niin, että tutkinto vastaa kokonaisuudessaan kansallisen viitekehysten vaatimustason kuvausta.

Sotilasalan tutkinnot, jotka ovat osa opetushallinnon alaista tutkintojärjestelmää, sijoittuvat sotatieteiden kandidaatin tutkinnon osalta tasolle kuusi ja maisterin tutkinnon osalta tasolle seitsemän. Rajavartijan peruskoulutus puolestaan rinnastuu ammattitutkintoon ja sijoittuu osaamisvaatimuksiltaan tasolle neljä, kun taas sen jälkeen suoritettavat työnjohdollisiin ja työyksikön esimiestehtäviin valmistavat rajavartijan jatkokurssi ja mestarikurssi sijoittuvat tasolle viisi. Poliisipäällystön uusimuotoinen tutkinto sijoittuu tasolle seitsemän ja poliisimiehistön ammattikorkeakoulututkinto tasolle kuusi (aiemmin tasot kuusi ja neljä). Poliisialipäällystön tutkinnon (nyk. Poliisialipäällystön erikoistumisopinnot) arvioitiin tuolloin vastaavan erikoisammattitutkintoa ja sijoitettiin tasolle viisi. Poliisin koulutusrakenteen uudistuksen jälkeen se kuitenkin sijoittuu jonkin tutkintotasojen kuusi ja seitsemän välimaastoon. Palopäällystön ammattikorkeakoulututkinto sijoittuu tutkintojärjestelmän tasolle kuusi, pelastajan ja hätäkeskuspäivystäjän tutkinnot tasolle neljä sekä alipäällystötutkinto tasolle viisi.

Kriisinhallintakeskus poikkeaa edellä mainituista SM:n alaisista oppilaitoksista huomattavasti, ja sillä on oma erityisluonteensa SM:n alaisena koulutuksen järjestäjänä. Kriisinhallintakeskus ei toteuta tutkintoon tähtäävää koulutusta, vaan sen järjestämä koulutus on lisäkoulutusta, joka valmistaa ammatissaan jo pätevöityneitä asiantuntijoita kansainvälisen siviilikriisinhallinnan ja pelastustoimen tehtäviin. Näin ollen Kriisinhallintakeskuksen tarjoamat koulutukset voidaan nähdä tässä myös lisäkoulutusväylänä.

SM:n oppilaitosten tuottamia tutkintoja on sijoitettu taulukossa 1 ehdotukseen kansalliseksi tutkintojen viitekehyykseksi. Kaikille tutkintotasolle yhteiseksi piirteeksi nousee valmius jatkuvaan oppimiseen. Eri tutkintotasojen välillä on niukasti eroa myös yrittäjyyteen sekä viestintään liittyvissä valmiuksissa. Alimmalla tutkintotasolla odotetaan lähinnä oman alan ymmärtämistä, mutta korkeammilla tutkintotasolla tavoiteltava osaaminen on abstraktimpaa, käsittää toisten töiden johtamista ja arviointia, taitoa ratkaista monimutkaisempia, vaikeammin ennakoitavia ja enemmän punnintaa sisältäviä ongelmia sekä johtaa toisia sekä ohjata heidän kehitymistään.

Taulukko 1. Ehdotus kansalliseksi tutkintokehykseksi (Opetusministeriö 2009, 51–53).

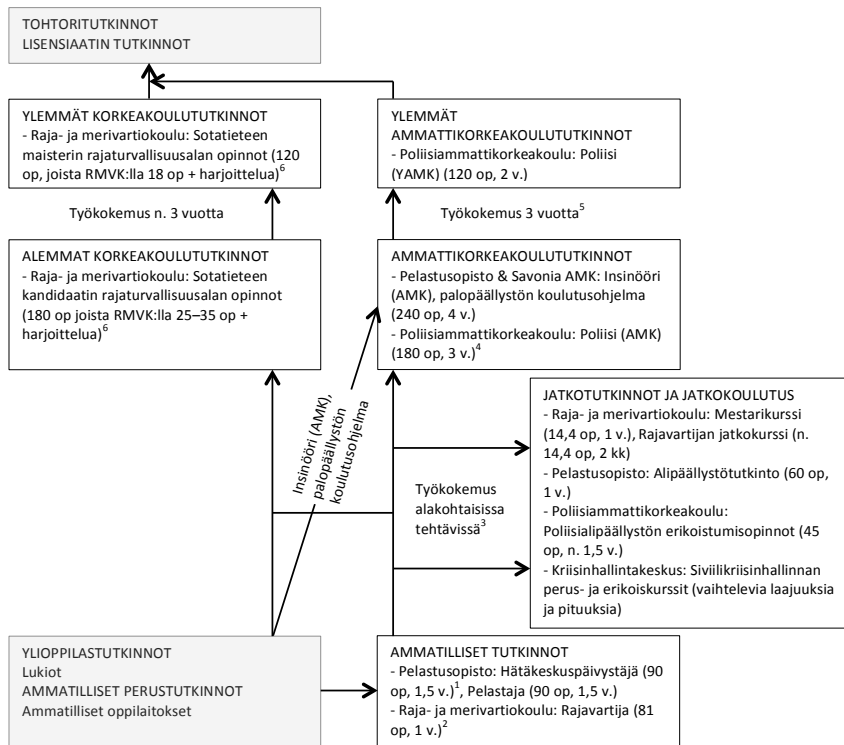
Tutkintotaso 4	Tutkintotaso 5	Tutkintotaso 6	Tutkintotaso 7
Rajavartijan perustutkinto Hätäkeskuspäivystäjän tutkinto Pelastajatutkinto	Pelastusalan alipäällystötutkinto Rajavartijan jatko- ja mestarikurssit	Poliisi (AMK) Pelastusalan päällystötutkinto (AMK) Upseerin tutkinto (alempi korkeakoulututkinto)	Poliisin päällystötutkinto Upseerin tutkinto (ylempi korkeakoulututkinto)
Oppiminen: valmius jatkuvaan oppimiseen	Oppiminen: valmius jatkuvaan oppimiseen	Oppiminen: valmius jatkuvaan oppimiseen	Oppiminen: valmius jatkuvaan oppimiseen
Yrittäjyys: valmius toimia yrittäjämäisesti toisen palveluksessa tai itsenäisenä yrittäjänä.	Yrittäjyys: hyvä valmius toimia alan itsenäisenä yrittäjänä	Yrittäjyys: perusedellytykset toimia alan itsenäisenä yrittäjänä	Yrittäjyys: taito työskentelemään itsenäisesti alan vaativissa asiantuntijatehtävissä tai yrittäjänä
Viestintä: taito viestiä monimuotoisesti ja vuorovaikutteisesti eri tilanteissa ja tuottaa monipuolisia, myös alaan liittyviä, tekstejä. Selviytyy kansainvälisestä viestinnästä ja vuorovaikutuksesta toisella kotimaisella ja ainakin yhdellä vieraalla kielellä.	Viestintä: taito viestiä suullisesti ja kirjallisesti sekä alan että alan ulkopuoliselle yleisölle. Kykenee kansainväliseen viestintään ja vuorovaikutukseen omalla alallaan toisella kotimaisella ja vähintään yhdellä vieraalla kielellä.	Viestintä: taito riittävästi suullisesti ja kirjallisesti sekä alan että alan ulkopuoliselle yleisölle. Kykenee itsenäiseen kansainväliseen viestintään ja vuorovaikutukseen toisella kotimaisella ja vähintään yhdellä vieraalla kielellä.	Viestintä: taito viestiä hyvin suullisesti ja kirjallisesti sekä alan että alan ulkopuoliselle yleisölle. Kykenee vaativaan kansainväliseen viestintään ja vuorovaikutukseen toisella kotimaisella ja vähintään yhdellä vieraalla kielellä.
Hallinta: alan fakta- ja teorian tiedot laajoissa asiayhteyksissä sekä tietyt kognitiiviset ja käytännön taidot	Hallinta: laaja-alaiset ja/tai erikoistuneet alan fakta- ja teorian tiedot sekä kognitiiviset ja käytännön taidot	Hallinta: laaja-alaiset ja edistyneet alan tiedot, ymmärtää kriittisesti niihin liittyvät teorian, keskeiset käsitteet, menetelmät ja periaatteet ja kyky arvioida niitä	Hallinta: tutkimuksen ja itsenäisen ajattelun perustana käytettävät laaja-alaiset ja pitkälle erikoistuneet alan erityisosaamista vastaavat käsitteet, menetelmät ja tiedot
Taitaminen: taito hyödyntää hallittuja tietoja ja taitoja oman alan erityisongelmien ratkaisemisessa	Taitaminen: taito hyödyntää hallittuja tietoja ja taitoja luovassa abstraktien ongelmien ratkaisemisessa	Taitaminen: osoittaa asioiden hallintaa, soveltamiskykyä ja taitoa löytää luovia ratkaisuja monimutkaisuuteen tai ennakoimattomiin ongelmiin omalla erikoistuneella alalla	Taitaminen: osaa ratkaista vaativia ongelmia tutkimus- ja/tai innovaatiotoiminnassa, jossa kehitetään uusia tietoja ja menettelyjä sekä sovelletaan ja yhdistetään eri alojen tietoja

jatkuu

<p>Työ: itsenäistä työtä mahdollisesti muuttuvassa, mutta yleensä ennustettavassa toimintaympäristössä. Vastuu omien tehtäviensä loppuun suorittamisesta. Taito toimia turvallisesti ja vastuullisesti työyhteisössä sekä järjestää työt ja toimia taloudellisesti, tuloksellisesti ja suunnitelmallisesti. Valmius valvoa muiden suorittamia rutiinitehtäviä.</p>	<p>Työ: taito johtaa ja valvoo ennakoimattomasti muuttuvia toimintaympäristöjä sekä valvoo muiden suorittamia tehtäviä</p>	<p>Työ: tekee päätöksiä ennakoimattomissa toimintaympäristöissä, johtaa monimutkaisia ammatillisia toimia tai hankkeita sekä toimimaan itsenäisesti alan asiantuntijatehtävissä</p>	<p>Työ: kyky johtaa ja kehittää monimutkaisia, ennakoimattomia ja uusia strategisia lähestymistapoja, johtaa asioita ja/tai ihmisiä sekä arvioida yksittäisten henkilöiden ja ryhmien toimintaa</p>
<p>Arviointi: oma osaaminen ja oppiminen, itsensä ja oman työn kehittäminen.</p>	<p>Arviointi: oma ja toisten työ ja suoriutuminen</p>	<p>Arviointi: oma osaaminen ja sen kehittäminen sekä yksittäisten muiden henkilöiden sekä ryhmien kehittämisestä vastaaminen</p>	<p>Arviointi: alan tietoja ja käytäntöjen kartuttaminen sekä muiden kehityksestä vastaaminen</p>
<p>Ymmärtää oman ammattialan.</p>	<p>Ymmärtää eri alojen tietojen rajat.</p>	<p>Ymmärtää ammatillisten tehtävälueiden ja/tai tieteenalojen kattavuuden ja rajat.</p>	<p>Ymmärtää alan ja eri alojen rajapintojen tietoihin liittyviä kysymyksiä ja tarkastelee niitä ja uutta tietoa kriittisesti.</p>

Kuviossa 5 sisäministeriön hallinnonalan tutkintoja on verrattu yleisen koulutusjärjestelmän tutkintorakenteeseen toisella tavalla, sijoittamalla ne opetusministeriön koulutusjärjestelmäluokitukseen (Opetusministeriö 2015), vaikka eroavaisuuksia löytyykin³.

3 Raja- ja merivartiokoulun miehistökoulutuksen laajuudet kuvataan opetussuunnitelmissa opintoviikkoina, mutta tässä ne on muunnettu vertailtavuuden vuoksi opintopisteiksi kertoimella 1,8.



1 Hätäkeskuspäivystäjäkoulutus toteutetaan yhteistyössä Pelastusopiston ja Poliisiammattikorkeakoulun kanssa. Hätäkeskuspäivystäjille ei ole suoraan räätälöity omaa jatkokoulutusta (alipäälliköstä, päälliköstä), vaan käytännössä he voivat hakeutua opiskelemaan pelastusalan insinööri (AMK) -tutkintoon kuten pelastajatutkinnonkin suorittaneet.

2 Raja- ja merivartiokoulun toteuttama Rajavartijan peruskurssi

”rinnastetaan ammatilliseksi täydennyskoulutukseksi, mutta se on luonteeltaan rajavartijan virkaan tähtävää ammatillista koulutusta” (Rajavartijan peruskurssin opetussuunnitelma 2015).

Koulutus on rinnastettu ammatitutkinnoksi tässä luokittelussa.

3 Työkokemuksen vaadittu pituus:

- Poliisi: 3 v.
- Rajavartija: Rajavartijan jatkokurssi 8–12 v. ja Mestari kurssi 15–17 v. Raja- ja merivartiokoulun rajavartijoilla on oma kaksiportainen täydennyskoulutusjärjestelmänsä, joka perustuu virkavuosiin. Rajavartijan jatkokurssi suoritetaan noin 8-12 palvelusvuoden jälkeen.

”Jatkokurssi antaa valmiudet vartioaseman työvuorojohtamiseen (mm. osa vuoropäälliköistä), pienryhmän johtajan tehtäviin, esitutkinnan suorittamiseen ja perusteet operatiivisen kenttätoiminnan johtamiseen sekä valvomoiden ja johtokeskusten päivystystehtäviin. Jatkokurssin suorittaneille myönnetään ylijarvartijan tai ylimervartijan palvelusarvo.” (Raja- ja merivartiokoulun WWW-sivut 2015.)

Mestarikurssi suoritetaan noin 15–17 palvelusvuoden jälkeen. Kurssille komennetaan omaan hakukkuuteen, Rajavartiolaitoksen tehtävatarpeisiin ja hallintoyksiköiden soveltuvuuslausuntoihin perustuen, ja valinnassa korostetaan käytännössä osoitettua johtamistaitoa. Tavoitteena on saavuttaa valmiudet työyksikön esimiestehtäviin, ja kurssin suorittaneille myönnetään rajavartiomestarin tai merivartiomestarin palvelusarvo.

- Pelastaja: Pelastajakoulutuksen tai aikaisempien säädösten mukaan vastaavan koulutuksen suorittaneelta ei vaadita työkokemusta, myös ilman pelastajatutkintoa voi hakea, jos hakijalla on Pelastusopiston arvion mukaan muutoin opinnoissa tarvittavat riittävät tiedot ja taidot.
- Kriisinhallintakeskuksen tarjoama koulutus:

”Kurssille hakevilta edellytetään yleensä siviilikriisinhallinnan asiantuntijatehtävissä tarvittavaa koulutusta ja vuosien työkokemusta, hyvää englannin kielen taitoa, kykyä toimia monikulttuurisessa työympäristössä, ajokorttia ja ajokokemusta sekä hyvää terveyttä. Lisäksi hakijan on oltava valmis lähtemään siviilikriisinhallintatehtäviin noin vuoden kuluessa kurssista.” (Kriisinhallintakeskuksen WWW-sivut 2015.)

- 4 Poliisi (AMK) -tutkinto on paitsi alempi korkeakoulututkinto, jossain määrin myös vertailukelpoinen ammatillisten perustutkintojen (häätäkeskuspäivystäjä, pelastaja, rajavartija) kanssa. Se ei esimerkiksi takaa kelpoisuutta alipäällystö- tai päällystövirkoihin, joten tutkintoa käsitellään tässä enemminkin rinnasteisena ammatilliselle perustutkintokoulutukselle. Silti on huomattava, että koulutus takaa huomattavasti laajempialaiset valmiudet myös soveltavaan asiantuntijatyöhön (esim. kehittäminen, tutkimus).
- 5 Poliisiammattikorkeakoulu tarjoaa muuntokoulutusta (45 op) niille poliisikoulutuksen suorittaneille, jotka hakevat ylempään ammattikorkeakoulututkintokoulutukseen, mutta jotka eivät ole suorittaneet poliisi (AMK) -tutkintoa, tai joilla ei ole muuta soveltuvaa korkeakoulututkintoa poliisikoulutuksen lisäksi. Muuntokoulutuksen oppisisällöt koostuvat muun muassa menetelmä-, kieli- ja johtamisopinnoista sekä opinnäytetyöstä.
- 6 Raja- ja merivartiokoululla suoritetaan osana upseeriopintoja eli Maanpuolustuskorkeakoulun kadettiopintoja ja sotatieteen maisteriopintoja rajaturvallisuusalan akateemiset ja tutkintojen rinnalla suoritettavat ammatilliset opinnot (ns. PAT- eli puolustushaara-, aselaji- ja toimialakouluvaihe). Laajuudet vaihtelevat kadettiopinnoissa rajavartio-, merivartio- ja ohjaajaopintosuunnan ja maisteriopinnoissa rajavartiolinja- ja rajavartiolaitoksen ohjaajaopintosuunnan valinnan mukaan. Raja- ja merivartiokoulun toteuttamat rajaturvallisuusalan opinnot osana kadettikoulutusta rinnastetaan luokittelussa päällystö-/AMK-tutkintoon, ja sotatieteen maisteriopinnot maisteri-/YAMK-tutkintoon, vaikka huomioitavaa näissä on, että vain pieni osa Maanpuolustuskorkeakoulun tarjoamista opinnoista suoritetaan Raja- ja merivartiokoululla.

Kuvio 5. Sisäministeriön hallinnonalan oppilaitosten koulutusjärjestelmä (mukaillen Opetusministeriö 2015).

3.2 Oppilaitosprofiilit

Oppilaitosprofiilit kuvaavat SM:n hallinnonalan oppilaitoksia niiden historian ja niitä koskevan lainsäädännön kautta, samoin kuin oppilaitosten suhdetta omaan hallinnonalaansa, sen organisaatioon ja valmistuvien opiskelijoiden tuleviin työorganisaatioihin sekä oppilaitosten tarjoamaa koulutusta. Kustakin tutkimuksemme kohteena olevasta oppilaitoksesta on laadittu oma profiilinsa, jota esitellään tässä luvussa.

3.2.1 Raja- ja merivartiokoulu

Raja- ja merivartiokoulu (RMVK) on sisäministeriön alaisen Rajavartiolaitoksen hallinnollinen yksikkö. Rajavartiolaitoksen tehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Se suorittaa erikseen säädettyjä valvontatehtäviä ja toimenpiteitä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa (poliisi- ja tullitehtävät, etsintä-, pelastus- ja ensihoitotehtävät) sekä osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen siellä, missä se on perusteltua sen tehtävän kannalta. (Rajavartiolaki 578/2005 3 §.)⁴

RMVK:n järjestämä koulutuksen tavoitteena on pätevytyminen tavalla, jota Rajavartiolaitoksen tehtävien asianmukainen ja tuloksellinen hoitaminen edellyttää. Hallitus korosti esityksessään koulutusjärjestelmän mitoittamista vastaamaan Rajavartiolaitoksen tarpeita huomioiden se, että ammattitaidon ylläpito kehittäminen nojaa elinikäiseen työssä oppimiseen, ja että kurseilta saadun teoreettisen ja käytännöllisen koulutuksen soveltaminen ja syventäminen tapahtuvat työtehtävissä. (HE 6/2005, 90.)

Rajavartiolaitoksen virkarakenteessa huomionarvoista on se, että kysymys on sotilaallisesti järjestäytyneestä organisaatiosta sotilasvirkoineen (Laki Rajavartiolaitoksen hallinnosta 777/2005 6 § ja 9 §). Rajavartiolaitos vastaa rajaturvallisuudesta, suorittaa poliisi-, tulli- ja pelastustehtäviä sekä osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen.

Upseerin virkoja, joihin pätevöittävät Maanpuolustuskorkeakoulun sotatieteiden kandidaatin, maisterin sekä upseerin jatkotutkinnot, ovat rajavartiolaitoksen päällikön, apulaispäällikön, kenraalin, amiraalin, everstin, kommodorin, esiupeeerin ja nuoremman upseerin virat. Nuoremman upseerin virkaan vaaditaan upseerin tutkinto, sotatieteen maisterin tutkinto tai sotatieteen kandidaatin tutkinto ja sotilasammattilliset opinnot. Esiupseerin virka edellyttää edellä mainittujen lisäksi palvelukokemusta nuoremman upseerin virassa, upseerin jatkotutkintoon kuuluvan esiupeeerikurssin suorittamista ja osoitettua johtamistaitoa. Everstiltä ja kommodorilta

4 Hallitus totesi esityksessään Eduskunnalle (HE 6/2205), että Rajavartiolaitoksella on edelleen tärkeä asema puolustusvoimien johtamassa ja ulkoiseen turvallisuuteen tähtäävässä sotilaallisen maanpuolustuksen kokonaisuudessa. Rajavartiolaitoksella on sisäisen turvallisuuden viranomaisista parhaat edellytykset kalustonsa ja erityisosaamisensa puolesta merellä ja ilmassa toimimiseen sekä poliisin tukemiseen sisäisen turvallisuuden erityistilanteiden hallinnassa. Rajavartiolaitos suorittaa tullivalvontaa merellä sekä rajanylityspaikoilla, joissa tullilaitos ei siitä huolehdi, sekä ympäristön- ja merensuojeluun liittyviä tehtäviä (mm. vaarallisten aineiden kuljetukset, kalastuksen ja metsästyksen valvonta). Rajavartiolaitos on myös meripelastusviranomainen ja se osallistuu myös muuhun pelastustoimintaan.

puolestaan vaaditaan laajemman palvelukokemuksen lisäksi upseerin jatkotutkintoon kuuluvaa yleisesikuntaupseerin tutkinto. Rajavartiolaitoksen päällikön ja apulaispäällikön virkaan edellytetään edellisten lisäksi johtamiskokemusta hallintoyksikön päällikön tehtävässä. Erikoisupseeriksi pääsy edellyttää puolestaan soveltuvaa korkeakoulututkintoa ja vähintään reservin aliupseerikoulutusta.

Rajavartijalta puolestaan edellytetään rajavartijan peruskurssin suorittamisen lisäksi ylioppilastutkinto, lukion oppimäärä tai toisen asteen ammatillinen tutkinto ja vähintään B-luokan ajo-oikeus. Peruskurssin kesto on määritelty laissa enintään kahdentoista kuukauden mittaiseksi (Laki Rajavartiolaitoksen hallinnosta 557/2005 25 a §:n 3 momentti).

Rajavartiolaitos on itsenäisyyden alusta saakka kuulunut sisäministeriön hallinnonalaan ja vastannut sekä sisäiseen että ulkoiseen turvallisuuteen liittyvistä tehtävistä. Rajavartiolaitoksella on kiinteä yhteys puolustusvoimiin sisäisen sotilaallisen järjestyksen, virkarakenteen ja upseeriviroissa etenemiseen liittyvien koulutusvaatimusten, varusmiesten koulutustehtävän ja maanpuolustukseen liittyvien tehtävien kautta. Liikekannallepanossa Rajavartiolaitos tai sen osia voidaan liittää osaksi puolustusvoimia.

”Sotilaallinen järjestys tarjoaa parhaat edellytykset rajavalvonnan alaan kuuluvien ilmiöiden hallittuun seuraamiseen, kokonaiskuvan muodostamiseen ja toimenpiteiden nopeaan, täsmälliseen ja kurinalaiseen toteutukseen.” (HE 6/2005, 63).

Rajavartiolaitos kouluttaa asevelvollisia kriisiajan tehtäviin (sissikoulutus, rajajääkärikomppaniat) ja tarjoaa henkilöstölleen sotilaskoulutusta. Erityisesti on kehitetty rajajoukkojen kykyä torjua erikoisjoukkoja ja osallistua vaativampiin operaatioihin. Rajavartiolaitos on varautunut torjumaan terroritekoja yhdessä poliisin kanssa yhteisen koulutuksen ja varustuksen pohjalta (valmiusjoukkueet).

Rajavartiolaitoksen roolia rajaturvallisuudessa on määritellyt myös Euroopan Unionin jäsenyys ja erityisesti kuuluminen Schengen-järjestelmään, joka korostaa yhdenmukaisen ja toimivan ulkorajavalvonnan merkitystä (SM:n muistio EU/2011/2047) ja johon on viitattu lakiuudistusten perusteluissa:

”Uusien ulkorajavaltioiden rajaviranomaisilla on lähes poikkeuksetta laajat esitutkintavaltuudet. Mainittu rajoitus on muodostumassa esteeksi rajavartiolaitoksen täysipainoiselle rikostorjuntayhteistyölle sen ydintoiminnan, laitoman maahantulon torjunnan alueella.” (HE 6/2005, 51.)

Tämä on johtanut Rajavartiolaitoksen tehtävien yhdenmukaistamiseen Euroopan Unionin käytäntöjen kanssa ja sitä koskevan lainsäädännön kehittämiseen erityisesti sisäiseen turvallisuuteen liittyvien toimivaltuuksien osalta. Asiaperustainen ja itsenäinen toimivalta on syrjäyttänyt alueperusteisen ja poliisin tapauskohtaisesti antaman toimivallan. Nykyinen lainsäädäntö korostaa rajavartiolaitoksen poliisitoinnallisuutta (yleisen turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitäminen rajanylityspaikoilla, tähän liittyvien poliisitehtävien suorittaminen syrjäseuduilla, tietty esitutkintavastuu), kun aiemmin rajavartiomies saattoi suorittaa valvonta-alueella kiireellisiä

yleiseen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen kuuluvia poliisitehtäviä yksinomaan poliisiin nimellisestä pyynnöstä. Rajavartiolaitoksella ei ollut siten itsenäistä toimivaltaa poliisin toimialaan kuuluvissa tehtävissä. Uudistusta perusteltiin alisteisuudesta aiheutuvilla käytännön hankaluuksilla ja kustannuksilla sekä Euroopan Unionin rajaturvallisuuskonseptilla:

”Mukallisesti määritelty valvonta-alue, toimivaltuuksien laajuuden vaihtelu valvonta-alueen sisällä, kuljettamiseen valvonta-alueen ulkopuolelle säädetyn toimivallan rajoittuneisuus sekä virka-apusäännösten puutteellisuus aiheuttavat asioiden käsittelyä hidastavaa ja kustannuksia lisäävää tehtävien siirtämistä viranomaiselta toiselle. (...) Toimivallan alueellinen rajoitus vaikeuttaa myös valvontatehtäviä rajavalvonnan yhteydessä. (...) Sen vuoksi olisi aiheellista, että rajavartiomiehen toimivaltuudet rajavartiolaitoksen tutkittavissa rikosasioissa olisivat rikosten ennalta estämisen, selvittämisen ja syyteeseen saattamisen osalta samat, kuin poliisimiehellä poliisilaisissa, esitutkintalaisissa ja pakkokeinolaisissa säädetään. (...) Rajavartiolaitokselle annettaisiin Euroopan rajaturvallisuuskonseptin edellyttämällä tavalla yksiselitteinen toimivaltuutus huolehtia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä rajanylityspaikalla silloin kun poliisi on estynyt sitä tekemästä. (...) Esityksellä pyritään antamaan rajavartiolaitokselle tässä suhteessa [pakkokeinojen käyttö] vastaavat toimintaedellytykset kuin muilla ulkorajojen rajavalvontaviranomaisilla on. Tähän pyrittäisiin muun muassa lisäämällä pidättämiseen oikeutettujen virkamiesten määrää. (...) Rajavartiolaissa säädettäisiin, että rajavartiolaitos on esitutkintalaisia tarkoitettu esitutkintaviranomainen ja se suorittaa toimenpiteitä rikosten ennalta estämiseksi, selvittämiseksi sekä syyteeseen saattamiseksi itsenäisesti tai yhdessä muun viranomaisen kanssa sen mukaan, kuin rajavartiolaissa säädetään. Rajavartiomiehen toimivaltuuksista säädettäisiin tältä osin yhdenmukaisesti poliisin toimivaltuuksien kanssa.” (HE 6/2005, 45–46, 58–60.)

Rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (651/2005) 49 §:n mukaan tutkinnanjohtajaksi voidaan määrätä vähintään luutnantin arvoinen rajavartiomies, joka on saanut Raja- ja merivartiokoulun antaman tutkinnanjohtajakoulutuksen tai muun RMVK:n sitä vastaavaksi hyväksymän koulutuksen, tai joka on suorittanut oikeustieteen kandidaatin tutkinnon tai poliisipäällystön tutkinnon.

Raja- ja merivartiokoulun tehtävänä on antaa rajavartiolaitoksen viran kelpoisuusvaatimukseksi säädettyä koulutusta sekä täydennys- ja erikoiskoulutusta sekä vastata toimialan tutkimuksesta. Rajavartiolaitoksen päällikkö vahvistaa koulutusta ja tutkimustoimintaa koskevat toimintalinjat, tavoitteet sekä RMVK:n johtosäännön, jossa voidaan määrätä muun muassa koulutuksen kestosta, laajuudesta ja opetusjärjestelyistä. RMVK päättää kuitenkin opetussuunnitelmasta. Valtioneuvoston asetuksessa Rajavartiolaitoksesta (651/2005) 42 §:ssä todetaan, että Rajavartiolaitoksen päällikkö vahvistaa rajavartiomiesten koulutusjärjestelmän ja opettussisältöjen perusteet.

RMVK:n järjestämä rajavartijan peruskurssi valmistaa ensisijaisesti rajavartijan tehtäviin. Opiskelijoilta edellytetään vähintään kahden vuoden palvelusitoutumusta ja opinnot tulee suorittaa opetussuunnitelmassa määritellyssä enimmäisajassa. Oppilaitos vastaa myös siitä osasta Maanpuolustuskorkeakoulun ohjelmaa, jota nimittäminen rajavartiomieheksi⁵ edellyttää päällystötehtävissä toimivilta.⁶

Raja- ja merivartiokoulun johtosäännön mukaan koulu vastaa muun muassa Rajavartiolaitoksen koulutusjärjestelmästä, sen varusmieskoulutuksen suunnittelusta, meripelastuskoulutusjärjestelmästä, PTR⁷-koulutuksesta, koira-, museo- aloitetoiminnasta sekä kirjastotietopalvelusta sekä toimii Euroopan rajaturvallisuusviraston (Frontex) yhteistyöoppilaitoksena.

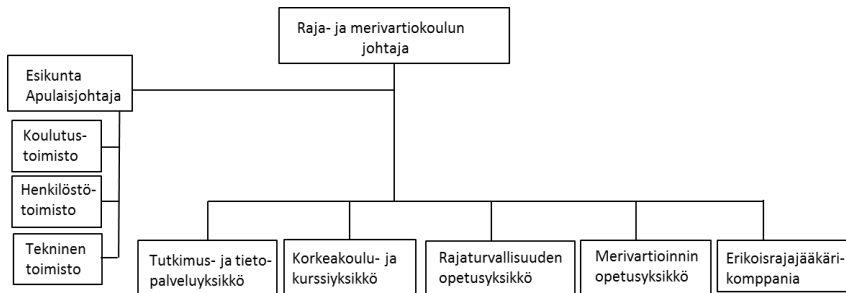
RMVK:n yksiköitä ovat (kuvio 6):

- rajaturvallisuuden opetusyksikkö (mm. opetus rajaturvallisuuden, sotilaallisen maanpuolustuksen ja kriisinhallinnan, liikuntakasvatuksen alueilla sekä rajaturvallisuuden koulutusympäristön kehittäminen)
- merivartioiden opetusyksikkö (mm. merivartioiden opetus, alushallinto ja merellisen koulutusympäristön kehittäminen, meriturvallisuuden valvonta)
- korkeakoulu- ja kurssiyksikkö (mm. RVL:n upseerien perus-, jatko- ja täydennyskoulutuksen sekä rajavartioiden perus- ja jatkokoulutuksen suunnittelu, johtamisen ja hallinnon opetuksen kehittäminen)
- tutkimus- ja tietopalveluyksikkö (mm. T&K-toiminnan suunnittelu ja hankkeiden toteutus, aloitteiden käsittely ja julkaisutoiminta)
- erikoisrajajäärikomppania (mm. rajajoukkojen reservin kouluttaminen, kertausharjoitusten suunnittelu, pelastus- ja avustustoimintaan osallistuminen).

5 Rajavartiomies tarkoittaa rajavartiolaitoksen virkamiestä, jolla on rajavartiomiehen koulutus ja joka on määrätty rajavartiomieheksi. Tehtävään määrääminen edellyttää rajavartijan peruskurssiin sisältyvän toimivaltuuksia koskevan oppimäärän hallintaa ja vaadittavaa kielitaitoa. Rajavartiomiehelle kuuluvat toimivaltuudet ovat myös Raja- ja merivartiokoulun oppilailta silloin, kun he suorittavat koulutukseen kuuluvia tehtäviä kouluttajan johdolla ja hänen valvonnassaan.

6 Rajavartiolaitoksen upseerit suorittavat sotatieteiden kandidaatin ja maisterin tutkinnon sekä upseerin jatkotutkinnon Maanpuolustuskorkeakoulussa niitä koskevien säädösten ja määräysten mukaan. RMVK järjestää myös Maanpuolustuskorkeakoulun opetussuunnitelmaan kuuluvan Rajavartiolaitoksen toimialaan liittyvän opetuksen sekä niiden rinnalla suoritettavat sotilasammattilliset opinnot (RVL opintojen osuus väh. 25–35 op/180 op). Kandidaatin tutkinto pätevoittää toimimaan päällystötehtävissä (varusmiesyksikkö, vartiolaiva, ilma-aluksen ohjaaminen, johtokeskuksen operaattori, raja- tai merivartiolasema tai rajatarkastusasema, rajajoukkojen päällystötehtävät poikkeusoloissa ja hallintoyksikön asiantuntijatehtävät). Maanpuolustuskorkeakoulu suorittaa opiskelijavalinnat ja Rajavartiolaitoksen esikunta määrittää Rajavartiolaitoksen kiintiön sekä ohjaa opiskelijoiden pää- ja sivuainevalintoja. Kolmen vuoden opiskeluaikasta yksi tapahtuu Rajavartiolaitoksessa. Maisteritutkinto pätevoittää päällikkötehtäviin ja kansainvälisiin asiantuntijatehtäviin (RVL opintojen osuus väh. 18 op/120 op). Esiupseerikurssi on täydentävä koulutus henkilöille, jotka eivät suorita yleisesikuntaupseerikursssia, ja se käsittää Rajavartiolinjan, jolla opiskelijat tekevät tutkimuksen Raja- ja Merivartiokoulun esittämästä aiheesta (RVL opintojen osuus 29 op/60 op). Yleisesikuntaupseerikurssille hakeutuminen tapahtuu pääsykokeiden kautta ja valitut laativat diplomitutkimuksen pääsääntöisesti aiheista, joita RMVK on esittänyt. Lisäksi Rajavartiolaitos tukee Maanpuolustuskorkeakoulussa tai muussa yliopistossa suoritettavia tohtoriopintoja, joskin edellyttää tällöin opiskelijalta palvelusitoutumusta. (RMVK:n ohjesääntö 2015.)

7 Poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen (PTR-viranomaiset) yhteistoiminnan tavoitteena on, että PTR-viranomaisille säädetyt rikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen (rikostorjunta), valvontaan sekä niitä koskevaan kansainväliseen yhteistyöhön liittyvät tehtävät ja yksittäiset toimenpiteet tulevat hoidetuiksi tarkoituksenmukaisesti, tehokkaasti ja taloudellisesti. Yhteistoiminnalla tarkoitetaan rikostorjuntaan, valvontatoimintaan tai kansainväliseen yhteistyöhön liittyvän toimenpiteen suorittamista toisen PTR-viranomaisen puolesta tai apuna tämän tehtäväalueella sekä toimimista yhteistyössä PTR-viranomaisten yhteisellä tehtäväalueella. (Laki poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta 687/2009.)



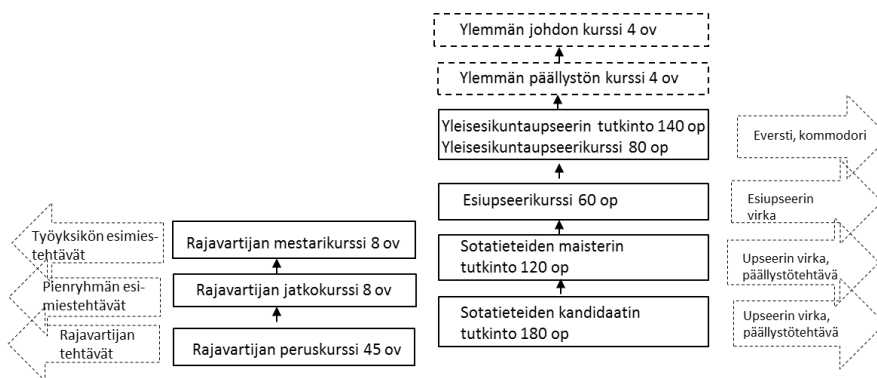
Kuvio 6. Raja- ja merivartiokoulun organisaatio.

Koulutusjärjestelmän tähtäyspisteessä on ammattitaitoinen ja rajaturvallisuus- tai meripelastustehtävät hallitseva henkilöstö, joka on sisäistänyt rajavartiolaitoksen arvot. Johtosäännön mukaan järjestelmä on yhteensopiva eurooppalaisen rajaturvallisuusalan koulutusjärjestelmän kanssa. Oppiaineet ovat

- rajaturvallisuus (rajojen valvonta, rajatarkastus, rikostorjunta, kenttä- ja hälytystoiminta sekä valmiusjoukkutoiminta ja koiratoiminta)
- merivartiointi (meripelastus, merenkulku, meriradioliikenne, merellisen ympäristön pilaantumisen valvonta, kemikaali- ja öljyntorjunta sekä vedenalaistointi),
- sotilaallinen maanpuolustus ja kriisinhallinta
- johtaminen ja hallinto.

Johtosäännön mukaan Rajavartiolaitoksen koulutusjärjestelmän (kuviokuva 7) tuottamien valmiuksien on vastattava mitatusti työelämän tarpeita. Opetusta suunnitellaan ja kehitetään yhteistyössä Rajavartiolaitoksen muiden hallintoyksiköiden kanssa juuri työelämävastaavuuden varmistamiseksi.

Peruskurssin tavoitteena on perehdyttää opiskelija rajavartiomiehen toimivaltuuksiin ja antaa opiskelijalle valmiudet hoitaa rajavartijan tehtäviä sekä virassa vaadittava kielitaito (45 ov). Peruskurssin lisäksi RMVK järjestää rajavartijan jatko- ja mestarikursseja. Jatkokurssin tavoitteena on antaa valmiudet pienryhmän esimiestehtävissä toimimiseen (8 ov), ja mestarikurssin tavoitteena on valmistaa työyksikön esimiestehtäviin (8 ov). Jatkokurssi suoritetaan pääsääntöisesti 8–12 palveluvuoden jälkeen ja mestarikurssi puolestaan 15–17 palveluvuoden jälkeen. Komennus rajavartijan jatkokurssille tapahtuu Rajavartiolaitoksen esikunnan antamien perusteiden mukaan ja mestarikurssille RMVK:n asettamien kiintiöiden puitteissa. Rajavartijan peruskurssia lukuun ottamatta Rajavartiolaitoksen virkamiehen opiskelu RMVK:ssa toteutetaan virkatehtävänä. Lisäksi Rajavartiolaitoksen esikunta voi määrätä peruskurssin opiskelijan suorittamaan myös muita tehtäviä kuin koulutukseen liittyviä harjoituksia, jos se on tarpeen rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvien vakavien erityistilanteiden hoitamiseksi. (Laki Rajavartiolaitoksen hallinnosta 557/2005 26a § ja 26 b §.)



Kuvio 7. Rajavartijan ja upseerin koulutusjärjestelmät.

Työelämävastaavuus määrittyy rajavartijan perus-, jatko- ja mestarikurssien osin toisin kuin sotatieteiden kandidaatin ja maisterin ja upseerin jatko-opintojen kohdalla. Alempi- tai ylempi korkeakoulututkinto edellyttävät tutkinnonsuorittajalta esimerkiksi tiettyjä yleisiä tutkintotasoon liittyviä valmiuksia (esim. eurooppalainen tutkintojen viitekehys) sekä jatko-opintokelpoisuuden antamista. Työelämävastaavuutta korostava lähestymistapa korostaa ammatillisuutta nykyisten työtehtävien ja siihen liittyvien säädösten sekä järjestelmien hallintana.

3.2.2 Pelastusopisto

Pelastuslaitos vastaa pelastustoimintaan kuuluvien tehtävien hoitamisesta. Pelastustoimen viranomaisia on velvoitettu varautumaan hoitamaan tehtävänsä myös poikkeusoloissa. Pelastustoimintaan kuuluu

- hälytysten vastaanottaminen;
- väestön varoittaminen;
- uhkaavan onnettomuuden torjuminen;
- onnettomuuden uhrien ja vaarassa olevien ihmisten, ympäristön ja omaisuuden suojaaminen ja pelastaminen;
- tulipalojen sammuttaminen ja vahinkojen rajoittaminen ja
- edellisiin liittyvät johtamis-, viestintä-, huolto- ja muut tukitoiminnot.

Pelastuslaitoksen tehtävänä on suorittaa palontutkinta, jonka tavoitteena on tulevaisuudessa ehkäistä onnettomuuksia, rajoittaa niistä aiheutuvia vahinkoja ja kehittää toimintavalmiutta. Tutkinta kohdistuu palon syttymiseen sekä palon leviämiseen, syntyneisiin vahinkoihin ja pelastustoiminnan kulkuun vaikuttaneisiin tekijöihin. Tutkinnan laajuuteen vaikuttaa palosta aiheutuneiden seurausten vakavuus.

Pelastustoimen järjestäminen on pääsääntöisesti kuntien vastuulla. Päätoimiselta miehistöltä, alipäällystöltä ja päällystöltä virkaa tai tehtävää vastaavalta edellytetään pelastusalan tutkintoa. Sivutoimiselta ja sopimuspalokuntaan kuuluvalta henkilöltä vaaditaan puolestaan riittävä koulutus. Jälkimmäisen kohdalla pelastustoimen kurssien opetussuunnitelmat vahvistaa Pelastusopisto (PeO).

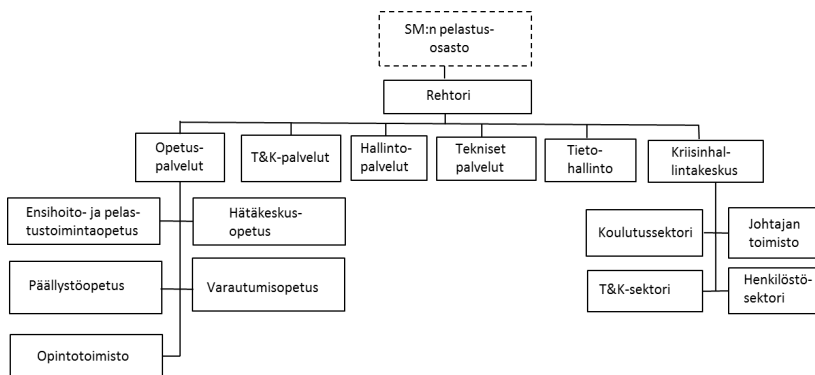
Valtio vastasi aluksi palopäällystön kouluttamisesta ja myöhemmin myös pelastustoimen ammatillisesta peruskoulutuksesta sekä väestönsuojelun johto- ja erityishenkilöstön koulutuksesta. Valtion pelastusopisto ja pelastuskoulu yhdistettiin

1990-luvun alussa Pelastusopistoksi. Samalla valtion väestönsuojelukoulu lakkautettiin ja koulutustoiminta keskitettiin Kuopioon. Lisäksi sisäministeriö on valtuuttanut Helsingin kaupungin ylläpitämän pelastuskoulun antamaan ammatillista peruskoulutusta Pelastusopiston opetussuunnitelman mukaisesti.

Pelastusopisto (kuvio 8) on sisäministeriön alainen valtion ylläpitämä oppilaitos, jonka tehtävänä on järjestää

- pelastustoimen ja hätäkeskustoiminnan ammatillinen peruskoulutus,
- pelastustoimen päällystön ammattikorkeakoulututkintoon johtava koulutus,
- valmentava koulutus normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumiseen,
- vastata pelastustoimen tutkimus- ja kehittämistoiminnasta sekä tutkimustoiminnan koordinoinnista sekä
- kriisinhallintatehtäviin ulkomaille lähetettävän henkilöstön rekrytointi ja koulutus (Pelastusopiston Kriisinhallintakeskus, joka tekee myös tätä tukevaa tutkimus- ja kehittämistyötä, ylläpitää asiantuntijarekisteriä, vastaa työntajavelvoitteista). (Laki Pelastusopistosta 607/2006 1 §.)

Pelastusopisto vastaa siis pelastustoimen miehistön ja alipäällystön ammatillisen peruskoulutuksen lisäksi myös hätäkeskuspäivystäjien ammatillisesta peruskoulutuksesta. Pelastustoimen päällystökoulutuksessa se tekee yhteistyötä Savonia-ammattikorkeakoulun kanssa. Opiskelijat ovat ammattikorkeakoulun opiskelijoita, mutta koulutus tapahtuu Pelastusopistossa. Pelastusopisto antaa myös pelastus- ja hätäkeskustoimen alaan liittyvää ammatillista täydennyskoulutusta, väestönsuojelun johtaja asiantuntijakoulutusta sekä varautumiseen liittyvää koulutusta. Pelastusopisto voi antaa myös muuta toimialaansa soveltuvaa koulutusta.



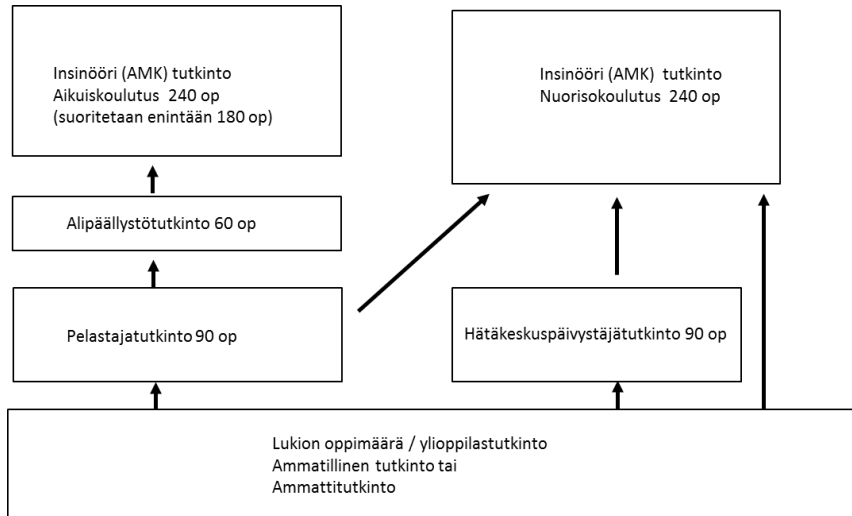
Kuvio 8. Pelastusopiston organisaatio.

Uutta lakia pelastusopistosta perusteltiin tarpeella täydentää koulutusta, opetusta ja tutkintoja koskevia säännöksiä siten, että ne vastaavat lähtökohdiltaan yleistä ammatillista koulutusta ja ammattikorkeakoulutusta. Esityksessä todettiin myös, ettei ammatillista koulutusta koskeva lainsäädäntö määritellyt koulutuspiitua. Kun aiemmin pelastustoiminnan miehistön ammatillinen peruskoulutus samoin kuin hätäkeskuspäivystäjän koulutus kestivät kolme lukukautta (57 opintoviikkoa) ja alipäällystötutkinto kaksi lukukautta, rinnastaminen yleiseen ammatilliseen koulutukseen

tarkoitti miehistötason koulutuksen pidentämistä kaksivuotiseksi. Hallitus totesi esityksessään, että Pelastusopistossa annettava ammatillinen peruskoulutus on yleistä ammatillista peruskoulutusta lyhyempi eikä siten sisällä vastaavassa määrin ammatitaitoa täydentäviä yhteisiä opintoja ja vapaasti valittavia opintoja kuin yleinen ammatillinen peruskoulutus. Peruskoulutukseen valittavilta tuli tästä syystä edellyttää laajempia yleissivistäviä opintoja kuin yleiseen ammatilliseen peruskoulutukseen valittavilta opiskelijoilta. Koulutuksen luonteesta johtuen opiskelijoiden tuli myös olla täysi-ikäisiä koulutuksen alkaessa. (HE 222/2005, 15.)

Pelastusopistosta annetussa laissa (14 §/607/2006) on määritelty ammatilliseen tutkintoon johtavien opintojen vähimmäislaajuudet.⁸ Vähimmäislaajuudeksi on määritelty 90 opintopistettä, joka vastaa puoltatoista lukuvuotta. Alipäällystökoulutuksen kesto on puolestaan vähintään yksi lukuvuosi eli 60 opintopistettä. Opintojen enimmäisajasta päätetään Pelastusopiston hyväksymässä opetussuunnitelmassa.

Pelastustoimen ammatilliseen tutkintoon johtavia koulutusohjelmia ovat Valtioneuvoston asetuksen (658/2006) mukaan pelastajan koulutusohjelma (pelastajatutkinto, 90 opintopistettä) ja pelastustoimen alipäällystön koulutusohjelma (alipäällystötutkinto, 60 opintopistettä). Hätäkeskustoiminnan kohdalla ammatillisena tutkintoon johtavana koulutusohjelmana on hätäkeskuspäivystäjän koulutusohjelma (hätäkeskuspäivystäjän tutkinto, 90 opintopistettä). Hätäkeskuspäivystäjän koulutusohjelman opiskelijat opiskelevat osan opinnoistaan Poliisiammattikorkeakoululla ja hätäkeskuspäivystäjän tutkinto on esimerkki toimialarajat ylittävästä tutkinnosta. Pelastustoimen päällystötehtäviin valmistutaan puolestaan Palopäällystön koulutusohjelman insinööritutkinnosta (aikuiskoulutuksessa enintään 180 opintopistettä ja nuorisokoulutuksessa 240 opintopistettä). Pelastusopiston tutkintojärjestelmää on havainnollistettu kuviossa 9.



Kuvio 9. Pelastusopiston tutkintojärjestelmä.

⁸ RMVK:ssa peruskurssilla on puolestaan enimmäislaajuus.

Sisäministeriö vahvistaa ammatillisiin tutkintoihin johtavan koulutuksen aloituspaikkamäärän Pelastusopiston esityksestä. Pelastusopistosta annetussa laissa (18 §/607/2006) säädetään hakukelpoisuudesta ammatillisiin tutkintoihin johtaviin miehistö- ja alipäällystökoulutuksiin ja Pelastusopisto päättää hakumenettelystä.

Pelastajatutkinnon koulutusohjelman pääsyvaatimuksena on hyväksytyyn valintakokeen lisäksi vähintään 18 vuoden ikä, lukion oppimäärä tai ammatillinen perustutkinto tai ammattitutkinto sekä riittävä terveys ja C-luokan ajo-oikeus (raskaan ajoneuvon kuljettaminen). Mikäli hakija on toiminut palokuntanuorisotyössä (yli kaksi vuotta) tai sopimuspalokunnan hälytysosastossa tai vakinaisen palokunnan operatiivisessa toiminnassa (yli vuoden), hän saa lisäpisteen osoittamansa kiinnostuksen perusteella. Fyysisen kunnon testaamiseen on nimetty joukko testipaikkoja. Hätäkeskuspäivystäjän koulutusohjelman pääsyvaatimukset ovat muuten vastaavat, mutta heidän fyysisistä kuntoaan ei testata vastaavasti kuten pelastajatutkinnon kohdalla, eikä tarjolla ole kiinnostuspistettä. Hakija saa sitä vastoin pisteitä täysi-ikäisenä hankitusta työkokemuksesta, varusmiespalvelusta, naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta sekä siviilipalveluksesta.⁹ Pelastusopisto voi molempien edellä mainittujen koulutusohjelmien kohdalla kutsua valintakokeeseen myös henkilön, jolla ei ole vaadittua pohjakoulutusta. Opetus, ruoka ja asuminen ovat ammatillisessa peruskoulutuksessa maksuttomia, mutta opiskelija vastaa oppikirjoista ja opiskelijapuvusta sekä on velvollinen osallistumaan päihdetestiin.

Alipäällystötutkinto antaa muodollisen kelpoisuuden pelastuslaitoksen alipäällystövirkoihin ja aikuiskoulutuksena suoritettavaan palopäällystön koulutusohjelmaan. Pääsyvaatimuksena on suoritettu pelastajatutkinto tai vastaava. Myös sellainen henkilö voidaan valita, jolla Pelastusopiston arvion mukaan on muutoin riittävät, opinnoissa tarvittavat tiedot ja taidot, joka on terveydeltään ja muutoin tehtäviin sopiva (fyysisen toimintakyvyn testaus), omaa C-luokan ajoneuvon ajo-oikeuden ja joka on suorittanut valintakokeen hyväksytysti. Hakija saa lisäpisteitä pelastajatutkinnon jälkeen hankitusta alan työkokemuksesta. Valintakokeessa arvioidaan hakijan ammatillisen tiedon tasoa, opiskelumotivaatiota, opiskeluedellytyksiä esimiestehtäviin, hakijan tietoteknisiä valmiuksia ja psyykkistä soveltuvuutta.

Palopäällystötehtäviin pätevoittävän ammattikorkeakoulututkinnon pohjakoulutusvaatimukset määräytyvät yleisen amk-hakukelpoisuuden mukaisesti. Ratkaisevaa on aiempi koulumenestys, menestyminen valintakokeessa, työkokemus pelastustoimen ja hätäkeskustoiminnan alalta sekä voimassaoleva B-ajokortti. Valintakokeen osiot liittyvät johtamiseen, onnettomuuksien ennaltaehkäisyyn ja matemaatiikkaan painottuen kuitenkin alalle soveltuvuuteen (psykologiset testit, haastattelut ja opiskeluvälmiustestit).

Tutkimus- ja kehittämistoiminnan koordinointi käsittää yhteistyön tutkimuslaitosten ja tutkimustoiminnan tilaajien kanssa, tutkimusta koskevien tietojen keräämisen, tietopalvelun ja pelastustoimen tutkimuksen tunnetuksi tekemisen. Pelastusopisto laatii myös pelastustoimien valtakunnalliset tilastot.

Pelastusopiston rehtorilta ja koulutusjohtajalta vaaditaan opetushallituksen hyväksymien perusteiden mukainen opetushallinnon tutkinto tai opetushallinnon opintojen suorittaminen tai muulla tavalla hankittu riittävä opetushallinnon tuntemus. (Valtioneuvoston asetus Pelastusopistosta 658/2006 3 §.)

⁹ Sopivuus hätäkeskuspäivystäjän työhön tarkoittaa mm. kykenevyyttä pitkäaikaiseen istumatyöhön [jota nykyään pidetään terveydelle vaarallisena] ja keskeytymättömään, yötyötä sisältävään vuorotyöhön (Tutkintoon johtavan koulutuksen opiskelijavalinnan perusteet 2015, 14). Sopivuutta arvioidaan psyykkisen testin, kirjallisen kokeen ja kielikokeen perusteella.

3.2.3 Poliisiammattikorkeakoulu

Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä alueella olevien yhteisöjen ja alueen asukkaiden kanssa. Poliisimiehiä ovat asetuksessa mainitut päällystään, alipäällystään ja miehistään kuuluvat virkamiehet.

Poliisin hallinnosta annetun asetuksen (59/2014) 16 §:n mukaan kelpoisuusvaatimuksena poliisiin virkoihin on:

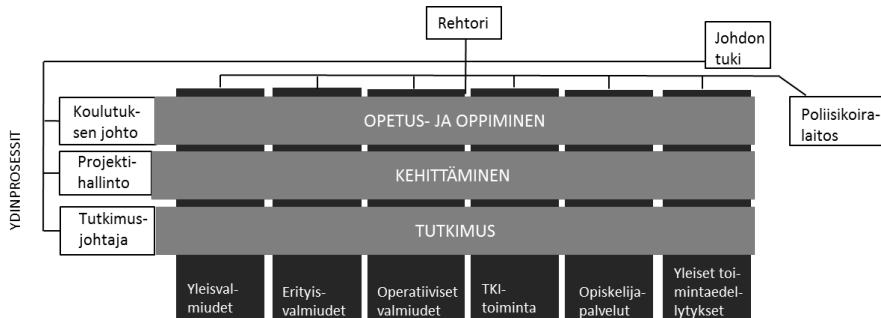
- miehistöllä poliisialan ammattikorkeakoulututkinto, poliisin perustutkinto tai poliisimiehistön virkatutkinto;
- alipäällystöllä poliisialipäällystötutkinto, poliisipäällystön tutkinnon A-osan suorittaminen tai korkeakoulututkinto ja perehtyneisyys tehtäväalueeseen;
- komisariolla, rikoskomisariolla ja suojelupoliisin tarkastajalla poliisipäällystön tutkinto, poliisipäällystön virkatutkinto, poliisipäällystön tutkinnon A-osan suorittaminen tai korkeakoulututkinto ja perehtyneisyys tehtäväalueeseen;
- päällystöllä poliisipäällystön tutkinto, poliisipäällystön virkatutkinto tai korkeakoulututkinto ja perehtyneisyys tehtäväalueeseen;
- apulaispoliisipäälliköllä tehtävien laadun mukaan joko oikeustieteen kandidaatin tutkinto, poliisipäällystön tutkinto tai poliisipäällystön virkatutkinto sekä perehtyneisyys tehtäväalueeseen ja hallinnonalan toimintaan sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus;
- poliisilaitoksen päälliköllä oikeustieteen kandidaatin tutkinto tai muu ylempi korkeakoulututkinto sekä perehtyneisyys tehtäväalueeseen ja hallinnonalan toimintaan sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus.

Poliisipäällystön tutkinnon lisäksi suoritettava soveltuva ylempi korkeakoulututkinto on sisäministeriön sekä Tampereen yliopiston ja Turun yliopiston välillä tehdyissä yhteistyösopimuksissa¹⁰ tarkoitettu hallintotieteiden tai valtiotieteiden maisterin tutkinto. Poliisiammattikorkeakoulun opiskelija voidaan nimittää määräaikaiseen nuoremman konstaapelin virkasuhteeseen opintoihin kuuluvan harjoittelun ajaksi sekä harjoittelun jälkeen yhteensä enintään vuoden ajaksi.

Poliisiammattikorkeakoulu (kuvio 10) on sisäministeriön hallinnonalaan kuuluva, Poliisihallituksen alaisuudessa toimiva oppilaitos. Sen tehtävänä on antaa tutkimuksellisiin ja sivistyksellisiin lähtökohtiin perustuvaa korkeakouluopetusta, joka valmistaa ammatillisiin asiantuntija- ja johtotehtäviin, tukee yksilön ammatillista kasvua ja edistää elinikäistä oppimista, toteuttaa poliisitoiminnan ja sisäisen turvallisuuden suunnittelua ja kehittämistä sekä Poliisiammattikorkeakoulun opetusta palvelevaa soveltavaa tutkimus- ja kehitystyötä. (Laki Poliisiammattikorkeakoulusta 1164/2013.)

10 Yhteistyösopimus on nykyään vain Tampereen yliopiston kanssa

Poliisiammattikorkeakoululla on tehtävänsä vastaamisessa opetuksen ja tutkimuksen vapaus. Poliisiammattikorkeakoulun on kuitenkin lain mukaan osallistuttava säännöllisesti ulkopuoliseen arviointiin niin oman toimintansa kuin laadunvalvontajärjestelmän arvioinnin osalta sekä julkistettava niiden tulokset. Lisäksi sen on vuosittain sovittava opetus- sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnalle asetetuista tavoitteista Poliisihallituksen kanssa. (Laki Poliisiammattikorkeakoulusta 1164/2013.)



Kuvio 10. Poliisiammattikorkeakoulun organisaatio.

Laki Poliisiammattikorkeakoulusta (1164/2013) nosti poliisin perustutkinnon ammatillisesta tutkinnosta alemmaksi korkeakoulututkinnoksi ja poliisin päällystötutkinnon alemmasta ylemmäksi korkeakoulututkinnoksi. Uudistusta perusteltiin muun muassa poliisityössä vaadittavan asiantuntijuuden ja asiantuntijoiden välisen yhteistyön lisääntymisellä ja asiantuntijatyön johtamisvaatimusten muuttumisella. (HE 64/2013.) Uudistuksessa perustutkinto nousi Eurooppalaisessa tutkintojen viitekehityksessä tasolta neljä tasolle kuusi ja päällystötutkinto tasolta kuusi tasolle seitsemän. Tämä tarkoittaa uudenlaisia, aiempaa laajempia, abstraktimpia ja yleisempiä osaamiselle asetettuja vaatimuksia esimerkiksi oman ammattialan ongelmanratkaisun, arvioinnin ja kriittisen tarkastelun osalta (ks. Kolehmainen 2011, 71). Samalla opiskelijoiden opintososiaaliset edut sekä opintojen aikaiset oikeudet ja velvollisuudet saatettiin vastaaviksi kuin opetus- ja kulttuuriministeriön alaisissa ammattikorkeakouluissa.

Poliisiammattikorkeakoulussa voidaan suorittaa sisäisen turvallisuuden alalla korkeakoulututkinnoiksi sekä yleemmiksi korkeakoulututkinnoiksi laskettavia ammattikorkeakoulututkintoja. Tutkinnoista, tutkintonimikkeistä, tutkintotavoitteista, opintojen rakenteesta sekä muista opintojen perusteista säädetään valtioneuvoston asetuksella ja määrätään sen nojalla Poliisiammattikorkeakoulun tutkintosäännössä. Tutkintokoulutuksen opetussuunnitelmat hyväksyy Poliisiammattikorkeakoulun hallitus lukuvuodeksi kerrallaan. (Laki Poliisiammattikorkeakoulusta 1164/2013, 14 §.)

Hallituksen esityksen mukaan yleisessä korkeakoulujärjestelmässä tapahtuva rakenteellinen, sisällöllinen ja pedagoginen kehitys tulisi kyetä hyödyntämään myös poliisikoulutuksessa. Rakenteellinen yhdenmukaisuus suhteessa yleiseen tutkintojärjestelmään nähtiin tärkeäksi. Se avasi aiempaa monipuolisempia työmahdollisuuksia myös poliisihallinnon ulkopuolella sekä jatko-opintomahdollisuuksia niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. (HE 64/2013, 12–13, 17.)

Valtioneuvoston asetuksen (282/2014) 1 §:n mukaan Poliisiammattikorkeakoulussa suoritettava sisäisen turvallisuuden alan ammattikorkeakoulututkinto on poliisin ammattikorkeakoulututkinto (poliisi [AMK], Bachelor of Police Services) ja sisäisen turvallisuuden alan ylempi ammattikorkeakoulututkinto on poliisin ylempi ammattikorkeakoulututkinto (poliisi [ylempi AMK], Master of Police Services). Poliisi (AMK) -tutkinto on poliisin perustutkintokoulutusta, ja sen laajuus on 180 opintopistettä. Se vastaa kolmen lukuvuoden opintoja ja siitä harjoittelua on 55 opintopistettä. Ylempi AMK-tutkinto on poliisin päällystötutkinto. Sen laajuus on 120 opintopistettä, mikä vastaa kahden lukuvuoden opintoja. Lisäksi Poliisiammattikorkeakoulussa järjestetään 30–60 opintopisteen laajuisia ammatillisia erikoistumisopintoja (esim. alipäällystökoulutus Poliisialipäällystön erikoistumisopinnot 45 op) sekä muuta ammattitaitoa edistävää koulutusta (Poliisiammattikorkeakoulun tutkintosääntö 2014 3 §).

Opiskelijavalinnan perusteista päättää Poliisiammattikorkeakoulu. Ammattikorkeakoulututkintoon voidaan valita henkilö,

- joka on suorittanut ylioppilastutkinnon tai lukion oppimäärän; vähintään kolmivuotisen ammatillisen perustutkinnon tai sitä vastaavan aikaisemman tutkinnon, poliisipäällystön tai poliisialipäällystön virkatutkinnon, poliisin perustutkinnon tai poliisimiehistön virkatutkinnon tai ulkomaisen koulutuksen, joka asianomaisessa maassa antaa kelpoisuuden korkeakouluopintoihin.
- jolla ei ole sellaista sairautta, vikaa eikä vammaa, joka alentaa hänen toimintakykyään niin, ettei hän poliisimiehen tehtävistä;
- joka ei käytä tai ole käyttänyt huumeaineita ja
- jonka näöntarkkuus ja kuulo ovat riittäviä.

Kun koulutus pätevoittää toimimaan Poliisilain (872/2011) tarkoittamana poliisimiehenä, valittavana on oltava lisäksi

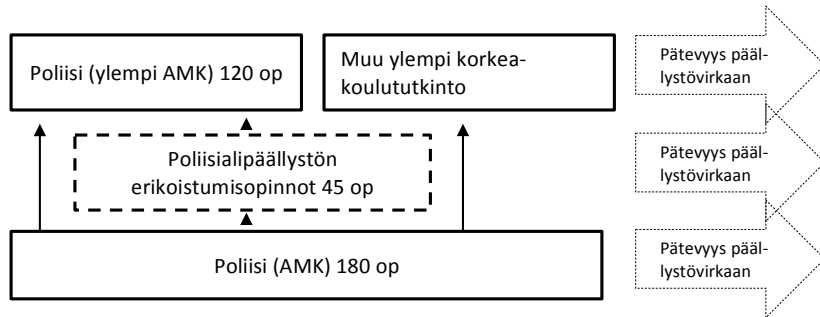
- suomen kansalainen;
- terveydentilaltaan tehtävään sopiva;
- rehellinen ja luotettava ja
- B-luokan ajo-oikeuden omaava.

Opiskelijaksi poliisimieheiltä vaadittavaan korkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin otettavalta edellytetään rehellisyyttä ja luotettavuutta, jota arvioidaan hakijasta tehdyn turvallisuusselvityksen perusteella. Arvioinnissa voidaan ottaa huomioon myös vireillä olevat rikosasiat, joissa hakija on rikoksesta epäiltynä tai vastaajana. (VN 282/2014 16 §.) Opetus on opiskelijalle maksutonta.

Poliisi (ylempi AMK) -tutkinnon opintoihin valittavalta edellytetään soveltuvaa ammattikorkeakoulututkintoa tai muuta soveltuvaa korkeakoulututkintoa sekä vähintään kolmen vuoden työkokemusta asianomaiselta alalta kyseisen tutkinnon suorittamisen jälkeen.

Poliisiammattikorkeakoulun rehtorilta vaaditaan jatkotutkintona suoritettu lissensiaatin tutkinto tai tohtorin tutkinto, perehtyneisyys Poliisiammattikorkeakoulun toimialaan ja hallinnollista kokemusta, joskin virkaan voidaan nimittää myös ylempään korkeakoulututkinnon suorittanut, erityisen ansioituneeksi katsottu henkilö (VN 282/2014 20 §).

Poliisiammattikorkeakoulun tutkintorakenne ja sen yhteys poliisityön pätevyysvaatimuksiin on esitetty kuviossa 11.



Kuvio 11. Poliisin tutkintorakenne ja yhteys poliisityön pätevyysvaatimuksiin.

3.2.4 Kriisinhallintakeskus

Linjaukset siviilikriisinhallintaan osallistumisesta on määritelty Siviilikriisinhallinnan kansallisessa strategiassa (Ulkoasiainministeriö & sisäministeriö 2014), Suomen kokonaisvaltaisessa kriisinhallintastrategiassa¹¹ ja Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa¹². Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan (1287/2004) tukee Suomen osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan konfliktien ehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi sekä niistä aiheutuneiden tuhojen korjaamista yhteiskunnan häiriöttömän toiminnan palauttamiseksi, suuronnettomuuksien tai luonnonkatastrofien aiheuttamien tuhojen lieventämiseksi sekä Euroopan unionin ja kansainvälisten järjestöjen kriisinhallintavalmiuksien kehittämiseksi. Laissa säädetään

1. siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan ulkomailla,
2. kriisinhallintaan osallistumisen edellyttämistä kotimaan valmiuksista sekä niiden ylläpitämisestä ja kehittämisestä ja
3. kriisinhallintaan ulkomailla osallistuvan siviilihenkilöstön oikeuksista ja velvollisuuksista.

Ulkoasiainministeriö käsittelee siviilihenkilöstön osallistumista kriisinhallintaan koskevat asiat, sisäministeriö kotimaan valmiuksia koskevat asiat sekä asiat, jotka koskevat pelastustoimen alaan kuuluvan avun antamista pelastuslain 49 §:n nojalla. Kotimaan valmiuksiin kuuluvat edellä mainitut Kriisinhallintakeskukselle määritellyt tehtävät, lisäksi ko. asioihin liittyvän valmistelun yhteensovittaminen eri hallinnon aloilla ja yhteistoiminta kansalaisjärjestöjen kanssa niiden ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. (Kriisinhallintakeskuksen WWW-sivut 2015; Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan 1287/2004 1 §, 2 §, 3 §, 4 §.)

11 Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia. 2009.
<http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=49684&GUID=%7B77E14EB2-C317-4A87-8477-48A14FF8EDEA>

12 Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012. Valtioneuvoston selonteko.
<http://vnk.fi/julkaisu?pubid=2203>

Tarkasti sovellettava lainsäädäntö on rajattu siviilikriisinhallintalaissa ja esimerkiksi valtion virkamieslaki ja virkaehtosopimus soveltuvat vain tietyin osin. Siviilikriisinhallinnan asiantuntijaksi määritellään kriisinhallintaan ulkomailla osallistuva henkilö, joka nimitetään määräaikaiseen julkisoikeudelliseen palvelusuhteeseen Kriisinhallintakeskuksen toimiessa palvelusuhteen ajan valtionyöntantajana. Asiantuntijat ovat toiminnallisesti kriisinhallintaoperaation toimeenpanijan alaisia ja velvollisia suorittamaan heille osoitettuja tehtäviä operaatioissa – heidän asemansa, toimintansa ja tehtävät perustuvat operaation henkilöstösääntöihin, operaatioasiakirjoihin ja kunkin tehtävänkuvan määrittelemiin velvollisuuksiin kansallisen lainsäädännön puitteissa (poliisimiehet, rajavartiomiehet, tullin palveluksessa olevat, rikosseuraamuslaitoksen palvelussuhteessa olevat). (Kriisinhallintakeskuksen WWW-sivut 2015; Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan 1287/2004 5 §, 6 §, 6 a §; Ulkoasiainministeriö & sisäministeriö 2014, 20.)

Yleensä tavoitteena siviilikriisinhallintaoperaatioissa on ollut 150 suomalais-asiantuntijan keskimääräinen vuosittainen taso, ja suomalaisten lähettäminen siviilikriisinhallintaoperaatioiden johtotehtäviin sekä muihin vaikuttavuudeltaan merkittäviin tehtäviin. Painopisteinä Suomella on poliisi-, oikeusvaltio-, rajaturvallisuus-, ihmisoikeus- ja tasa-arvoasiantuntemus, lisäksi kehitetään kykyä tarjota siviilikriisinhallintaan liittyviä erityisvalmiuksia erityisosaamista vaativissa tilanteissa (esim. oikeuslääketieteellinen tuki, uhrintunnistus, sotarikostutkinta, pelastussektorin varhainen tuki paikallisen kapasiteetin vahvistamiseksi, erilaiset rikosseuraamusmuodot kuten vankeinhoito, oikeudellisen sektorin alueet, toimintaympäristöön liittyvä osaaminen, konflikti- ja kulttuurisensitiivisyys). Keskeisessä roolissa on myös vaativien toimintaympäristöjen asettamat haasteet, kuten operaatiotason järjestelyt varustamisen osalta sekä valtionyöntajan vastuunkanto ja asiantuntijoiden turvallisuuden varmistaminen työskentelyolosuhteiden osalta. (Ulkoasiainministeriö & sisäministeriö 2014, 10, 17.)

Kriisinhallintakeskus ja Puolustusvoimien Kansainvälinen Keskus PVKVK (Finnish Defence Forces International Centre, FINCENT) perustivat vuonna 2008 Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osaamiskeskukseen edistämään ymmärrystä kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuudesta kriisinhallintaoperaatioissa ja niihin valmistautumisessa sekä kehittämään yhteistä kriisinhallintakoulutusta. Koulutuksen lisäksi tehtäviin kuuluvat tutkimus, julkaisu- ja seminaaritoiminta. PVKVK ja Kriisinhallintakeskus muodostavat osaamiskeskuksen ytimen, mutta toimivat itsenäisinä organisaatioina. Osaamiskeskuksen toimintaa ohjaa ministeriöiden välinen ja sisäministeriön vetämä siviili-sotilasyhteistyöryhmä, ja keskuksen varsinaista toimintaa johtaa ja suunnittelee keskuksen johtoryhmä. (Kriisinhallintakeskuksen WWW-sivut 2015.)

Kriisinhallintakeskus on kansallinen ja kansainvälinen siviilikriisinhallinnan osaamiskeskus, joka toimii sisäministeriön alaisena (Ulkoasiainministeriö & sisäministeriö 2014, 17). Kriisinhallintakeskuksen (CMC Finland) perustamiseen vuonna 2007 johti Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittyminen vuosituhaten vaihteessa (Kriisinhallintakeskuksen WWW-sivut 2015). Kriisinhallintakeskus toimii osana Pelastusopistoa ja lainsäädännöllisesti sen tehtäviä ja toimintaa määrittelee laki Pelastusopistosta (607/2006, 472/2008 2 § & 3 a §). Pelastusopistolla on 2 §:n 2 momentin mukaisia tehtäviä varten Kriisinhallintakeskus. Kriisinhallintakeskuksen tehtävänä on hoitaa siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain (1287/2004) 4 §:n 1 momentissa mainittuja kriisinhallintaan ulkomaille lähetettävän henkilöstön rekrytointivalmiuksia, materiaalisia ja

logistisia valmiuksia sekä antaa mainitun lain mukaista siviilihenkilöstön kriisinhallintakoulutusta. Lisäksi Kriisinhallintakeskuksen tehtävänä on huolehtia kotimaan valmiuksien tutkimus- ja kehittämistoiminnasta.

Aluksi Kriisinhallintakeskuksen toiminta keskittyi siviilihenkilöstön kriisinhallintakoulutukseen ja kotimaan valmiuksien tutkimus- ja kehittämistoimintaan. Henkilöstöyksikkö perustettiin vuonna 2008, kun siviilikriisinhallinnan rekrytointi siirrettiin sisäasiainministeriöstä Kriisinhallintakeskukselle. Nykyisin Kriisinhallintakeskukseen kuuluvat koulutusyksikkö, henkilöstöyksikkö ja projekti- ja kehittämisyksikkö (kuvio 12). Kriisinhallintakeskus vastaa nykyisin kaikista siviilikriisinhallinnan ja kansainvälisen pelastustoiminnan kotimaan valmiuksiin kuuluvista operatiivisista tehtävistä. (Kriisinhallintakeskuksen WWW-sivut 2015; Ulkoasiainministeriö & sisäministeriö 2014, 17–18.)

Koulutusyksikkö

Henkilöstöyksikkö

Projekti- ja kehittämisyksikkö

Kuvio 12. Kriisinhallintakeskuksen organisaatio.

Henkilöstöyksikkö palvelee sekä asiantuntijaksi haluavia että asiantuntijatehtävissä toimivia vastaten heidän lähtö- ja kotiutumisjärjestelyistä. Rekrytointeja tehdään esimerkiksi poliisi-, rajaturvallisuus-, tulli- ja muihin siviiliasiantehtäviin sekä kansainvälisen pelastustoimen tehtäviin. Tavoitteena on ennakoida suunnitelmallisesti eri operaatioiden henkilöstötarve ja toimenkuvien vaatimukset sekä asiantuntijoiden lähettäminen nopeallakin varoitusajalla. Henkilöstöyksikön vastuulla ovat myös asiantuntijoiden henkilöstöhallintoon liittyvät materiaaliset ja logistiset valmiudet. Yksikön logistiikkatiimi vastaa valmiudesta lähettää asiantuntijoita tarvittavilla varusteilla varustettuina, varusteiden ja välineiden hankinnasta sekä kansainvälisen pelastustoimen materiaalistien ja logististen valmiuksien ylläpitämisestä ja kehittämisestä. Se myös tukee koulutusyksikön toimintaa kansainvälisen pelastustoimen harjoitusten logistiikan ja materiaalituen osalta. (Kriisinhallintakeskuksen WWW-sivut 2015; Ulkoasiainministeriö & sisäministeriö 2014, 18–20.)

Koulutusyksikkö vastaa siviilikriisinhallinta- ja kansainvälisen pelastuspalvelun tehtävissä vaadittavasta koulutuksesta. Peruskoulutusta vahvistetaan ja kehitetään vastaamaan toimintaympäristöjen ja -operaatioiden vaatimuksia huomioiden asiantuntijoiden turvallisuuteen liittyvät tekijät. Keskeisessä asemassa on asiantuntijoiden ihmisoikeus-, demokratia-, oikeusvaltio- sekä tasa-arvo osaaminen. Tavoitteena on yhdenmukaisuus EU:n ja YK:n koulutuksellisten vaatimusten kanssa. Tätä tukee yhteistyö muiden vastaavien kansainvälisten keskusten kanssa. (Ulkoasiainministeriö & sisäministeriö 2014, 18–19.)

Tutkimus- ja kehittämistoiminnan tarkoituksena on keskuksen lakisäätteisten ydintoimintojen tukeminen ja kehittäminen, jonka tarpeisiin tuotetaan soveltavaa ja käytännönläheistä tutkimusta. Tutkimuksella voidaan mm. paikantaa koulutuksen ja rekrytoinnin ongelmakohtia. Koulutuksen ja rekrytoinnin sekä siviilikriisinhallintaoperaatioiden vaikuttavuuden ja laadun arviointi on myös tutkimustoiminnan vastuulla. (Kriisinhallintakeskuksen WWW-sivut 2015; Ulkoasiainministeriö & sisäministeriö 2014, 21.)

Kriisinhallintakeskus järjestää siviilikriisinhallinnan ja kansainvälisen pelastuspalvelun tehtäviin liittyviä peruskursseja (European Union Concept Core Course [EUCCC] tai Technical Assistance and Support Team Training [TAST]) ja erikoiskursseja sekä operaatiokohtaista koulutusta. Peruskurssit antavat valmiuden toimia

kansainvälisissä siviilikriisinhallintaoperaatioissa ja pelastuspalvelutehtävissä oman alueen asiantuntijoina. Edellytyksenä kursseille hakeutumiseen on yleensä siviilikriisinhallinnan ja kansainvälisen pelastuspalvelun asiantuntijatehtävissä tarvittava koulutus ja työkokemus, hyvä englannin kielen taito, kyky toimia monikulttuurisessa työympäristössä, ajokortti ja ajokokemus sekä hyvä terveys. Hakijan on oltava valmis lähtemään siviilikriisinhallintatehtäviin noin vuoden kuluessa kurssista. (Kriisinhallintakeskuksen WWW-sivut 2015.)

Erikoiskurssit on suunnattu ensisijaisesti asiantuntijoille, joilla on aikaisempaa operaatiokokemusta tai kriisinhallinnan peruskoulutus. Kurssit syventävät asiantuntijoiden kriisinhallinnan tietoja ja taitoja ja valmiuksia toimia omalla osaamisalueellaan. Suomi on myös mukana Euroopan Unionin neuvoston päätöksellä perustetussa EU:n pelastuspalvelumekanismissa (EU Civil Protection Mechanism), jonka tarkoituksena on helpottaa pelastuspalvelutoimia vakavissa ihmisen ja luonnon aiheuttamissa katastrofeissa sekä yhteisön alueella että sen ulkopuolella täydentäen apua pyytävän maan toimintavalmiuksia. Koulutusjärjestelmän asiantuntijakoulutus on tarkoitettu teknisille asiantuntijoille, arviointiasiantuntijoille, koordinaatioryhmän jäsenille ja koordinaatioryhmän johtajille. Asiantuntijoiden kotiuduttua tehtävistä järjestetään palautetilaisuuksia kokemusten jakamiseksi samoin kuin Kriisinhallintakeskuksen tuki- ja koulutustoiminnan kehittämiseksi. Lisäksi järjestetään myös räätälöityä tilauskoulutusta. (Kriisinhallintakeskuksen WWW-sivut 2015.)

3.3 Taloudellinen vertailu

Oppilaitosten toimintaa vertailtiin toisiinsa taloudellisten tunnuslukujen perusteella vuoden 2014 tietojen perusteella¹³. Raja- ja merivartiokoulun tiedot sisältyvät Rajavartiolaitoksen tunnuslukuihin, joten oppilaitoksen toimintaa koskevat tunnusluvut oli tarpeen erottaa RVL:n luvuista. Jos lukuja ei ollut saatavissa toimintakertomuksissa tai tilinpäätöksissä, niitä pyydettiin oppilaitoksilta erikseen. Pelastusopiston tilinpäätöksessä on raportoitu myös Kriisinhallintakeskusta koskevia lukuja. Suurimaksi osaksi Kriisinhallintakeskuksen lukuja ei ole raportoitu tässä erikseen, vaan joidenkin PeO:n lukujen yhteyteen on lisätty maininta Kriisinhallintakeskuksen osalta.

Tunnusluvut eivät ole erityisen yhteismitallisia. Suoraa vertailua oli hyvin hankalaa tehdä käytettyjen lähdedokumenttien pohjalta. Tämä on erityisen silmiinpistävää, kun kyse saman ministeriön alaisista oppilaitoksista. Jossain määrin yhteismitattomuutta on avattu, jos lähteinä käytetyistä raporteista on selitetty tunnuslukujen muodostumista tai jos oppilaitoksista saatiin tarkentavaa lisätietoa. Koska kuitenkin lukujen yhteismitallisuuden puute on niin ilmeinen, emme nähneet järkeväksi käydä teettämään lukujen muodostumiseen liittyvää selvitystyötä perusteellisemmin.

Tähän selvitykseen sisältyvä vertailu on suuntaa-antava. Sen tarkoitus on osoittaa mittakaavaa mahdollisen uuden, yhtenäisen oppilaitosten kustannusten arvioinnin pohjaksi (esimerkiksi koulutuspäivän keskimääräinen hinta vaihtelee jotakuinkin

13 Poliisiammattikorkeakoulu: Toimintakertomus 2014 http://www.polamk.fi/instance/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/polamkwwwstructure/28004_Toimintakertomus2014.pdf sekä Poliisiammattikorkeakoulun tuloskortti (5-vuotiskausi 2013–2018)

Pelastusopisto:

Pelastusopiston tilinpäätös 2014 http://www.pelastusopisto.fi/download/58923_Tilinpaaotos_2014.pdf

150–400 euron välillä, ja vaihtelua selittävät eri tekijät kuten laskentatapa, koulutuksen järjestäjä, koulutuksen tutkintotaso, eri koulutuksissa käytettävien erilaisten resurssien vaihtelevat hinnat). Ensisijaisesti näemme taloudellisten tunnuslukujen merkityksen tässä raportissa herätteenä sisäministeriön oppilaitosten paremman vertailukelpoisuuden aikaansaamiseksi tulevaisuudessa.

Henkilöstöä koskevilla tunnusluvuilla (taulukko 2) on kuvattu koko henkilöstön, opetushenkilöstön sekä hallinto- ja tukipalveluhenkilöstön (ml. TKI-toiminta) määrää (taulukko kokonaisuudessaan liitteen 1 taulukossa 1).

Taulukko 2. Henkilöstöä koskevat tunnusluvut.

HENKILÖSTÖÄ KUVAAVAT TUNNUSLUVUT	Polamk	PeO	RMVK
HENKILÖSTÖ YHT.	218	127 (sis. Kriisinhallintakeskus 23)	85
OPETUSHENKILÖSTÖ	113	71 (ei sis. Kriisinhallintakeskus)	56 (ei sisällä koulutus-suunnittelijoita ja tekniikan henkilöstöä, jotka osallistuvat aika ajoin koulutukseen)
HALLINTO- JA TUKIPALVELUT	105	33 (ei sis. Kriisinhallintakeskus)	29

Raja- ja merivartiokoulu toimii osana Rajavartiolaitosta, ja osa tunnusluvuista on hankalasti erotettavissa RVL:n toiminnasta. Esimerkiksi hallintohenkilöstö tekee myös Rajavartiolaitoksen esikunnan tai muun hallintoyksikön tuotoksiin liittyviä tehtäviä. RMVK:ssa myös lähes kaikki hallintohenkilöstöön luetut (29) osallistuvat koulutukseen jossain määrin.

Kriisinhallintakeskuksen osuuden erottaminen PeO:n luvuista on osin hankalaa, koska osa PeO:n henkilöstöstä (esim. tietohallinto, kirjasto) tekee samalla myös Kriisinhallintakeskuksen töitä, vaikkakin melko pienellä panoksella. Myös Polamkin osalta hallinto- ja tukipalveluissa työskenteleviä koskevat luvut ovat suuntaa-antavia, sillä henkilöt ovat voineet vuoden aikana vaihtaa tehtäviä ja ovat siten useampaan kertaan mukana.

Taulukossa 3 on esitelty joitakin koulutusta koskevia tunnuslukuja (tarkemmin liitteen 1 taulukossa 2). Raja- ja merivartiokoulu osallistuu myös ylempien jatkotutkintojen (esiupseeri- ja yleisesiupseerikurssit) koulutuksen toteuttamiseen ja toteuttaa myös varusmieskoulutusta. Nämä koulutukset on rajattu vertailuissa pois suoritettujen tutkintojen ja koulutettavapäivien osalta, koska tässä pyrittiin rinnastamaan jotakuinkin samojen tutkintotasojen koulutuksia. Henkilöstöluvuista muiden tehtäviensä ohessa myös varusmieskoulutukseen ja ylempien jatkotutkintojen koulutukseen osallistuvia ei kuitenkaan rajattu pois. Esiupseeri- ja yleisesiupseerikurssien sekä varusmieskoulutuksen vaikutus RMVK:n toimintakustannuksiin on syytä pitää mielessä lukuja tarkasteltaessa.

Taulukko 3. Koulutusta kuvaavat tunnusluvut.

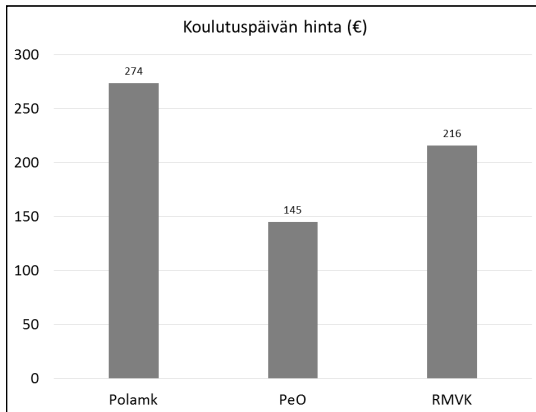
KOULUTUSTA KUVAAVAT TUNNUSLUVUT	Polamk	PeO	Kriisinhallintakeskus	RMVK
Tutkintokoulutuksen opiskelijamäärä kokonaisuudessaan (noin lkm)	400–450	400–500	811 <i>(koulutusten osallistujamäärä)</i>	213
Suoritettut tutkinnot yhteensä (lkm)	222	228	Ei tutkintokoulutusta	189
Koulutettava- / koulutuspäivät (lkm)	Tutkintoon johtava koulutus: 43 921 Tutkintoon johtava ja täydennyskoulutus: 67 018	Tutkintoon johtava koulutus: 74 724 Tutkintoon johtava ja täydennyskoulutus: 87 316	Yhteensä: 3 616 <i>(sisäministeriön kansainvälisen yksikön rahoittamia 45% ja pelastusosaston rahoittamia 23%, loput 32% rahoitettiin UM:n ja muiden projektien budjeteista)</i>	Tutkintoon johtava koulutus: 26 815 Tutkintoon johtava ja täydennyskoulutus: 33 303
Koulutuspäivän hinta keskimäärin (€)	274	145	361	216

On hankala varmistua siitä, olivatko vastaavasti nimetyt luvut todella samoja lukuja, koska kaikkien tunnuslukujen muodostumista ei ole tarkemmin avattu. Näin ollen lukujen keskinäinen vertailu saattaa antaa harhaanjohtavan kuvan. Hyvä esimerkki tästä on Poliisiammattikorkeakoulun tunnusluku koulutuksen kokonaiskustannukset, joka tarkoittaa todellisuudessa toiminnan kokonaiskustannuksia¹⁴. Pelastusopistossa koulutuksen kokonaiskustannukset sen sijaan käsittävät tilinpäätöksen mukaan tutkintoon johtavan koulutuksen, varautumiskoulutukset ja täydennyskoulutukset yleiskuluineen (PeO:n tilinpäätös 2014, 10).

¹⁴ Asia on otettu muutamaan otteeseen esille Poliisihallituksen suuntaan, mutta valtion keltaisessa budjettikirjassa on yhä edelleen termi poliisikoulutuksen kokonaiskustannukset, vaikka siellä pitäisi lukea Poliisiammattikorkeakoulun kokonaiskustannukset (joka siis sisältää koulutuksen lisäksi esim. tutkimuksen ja museon).

Muuta kuin tutkintokoulutusta kuvaavista tunnusluvuista ei käynyt kaikilta osin täysin selkeästi ilmi, mitä koulutuksia tunnuslukuihin todella sisältyi¹⁵. Vertailussa päädyttiin käyttämään muusta kuin tutkintokoulutuksesta termiä ammatillinen lisäkoulutus Pelastusopiston tilinpäätöksen luokituksen mukaisesti, ja siihen laskettiin kuuluvaksi niin täydennys-, varautumis-, liiketaloudellinen ja julkisoikeudellinen koulutus. Polamk on luokitellut tämän koulutuksen toimintakertomuksessaan nimikkeellä täydennyskoulutus, mutta jaottelu ei näytä olevan yhtäläinen kahdessa eri taulukossa täydennyskoulutuksen osalta (Polamkin toimintakertomus 2014, 10 ja 11, taulukot 2 ja 3). Raja- ja merivartiokoulussa käytetään termiä ammatillinen täydennyskoulutus.

Koulutuspäivän (tai koulutettavapäivän, molempia termejä käytetty) hintojen eroja (kuvio 13) on myös hankala verrata suoraan luvuista, koska ei käy tarkasti ilmi, mitä lukuihin todella sisältyy tai laskentaperusteet ovat erilaiset. RVL:n talous- ja tilastointijärjestelmä ei mahdollista koulutuspäivän hinnan tarkkaa tutkintokohtaista jaottelua kokonaistoiminnan kuluihin suhteutettuna, ja pelkät koulutuksen kulut on saatavissa kurseittain. RMVK:n koulutuspäivän hinta on laskettu jakamalla kokonaismenot koulutuspäivillä, jolloin hinnaksi tulee 216 €. Polamkin koulutuspäivän hinta on 274 €, josta on poisluettu muun toiminnan kuin koulutuksen kustannukset (esimerkiksi museo ja tutkimus). Jos Polamkin kokonaismenot jaettaisiin koulutuspäivillä RMVK:n tapaan, hinnaksi tulisi 396 €. PeO:n osalta tilinpäätöksessä raportoitu hinta on 145 €, kokonaismenot jaettuna koulutuspäivillä tuottaa hinnaksi 370 €. Polamkin hintatietoihin on merkitty perustutkintokoulutuksen ja amk-tutkintokoulutuksen osalta tieto ”lähiopetus”, mutta muiden koulutusten osalta tähän ei ole otettu kantaa, ei myöskään Pelastusopiston luvuissa – oletettavasti luvut kuitenkin muisakin oppilaitoksissa koskevat nimenomaan lähiopetuksen järjestämiskustannuksia.

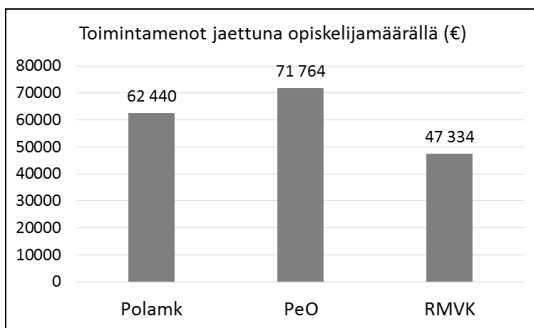


Kuvio 13. Koulutuspäivän hinta (€).

15 Täydennyskoulutus, maksullinen koulutus, julkisoikeudellinen koulutus, liiketaloudellinen koulutus, kurssit, seminaarit, neuvottelupäivät, erikoistumisopinnot, poliisikoiranohjaajien koulutus, varautumiskoulutus, ammatillinen lisäkoulutus, rajoitetun kelpoisuuden tuottava täydennyskoulutus, budjettivaroin tuettu täydennyskoulutus

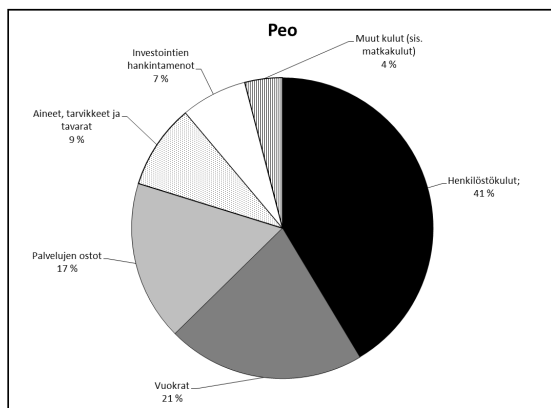
Lisäksi on huomioitava, kuten Polamkin toimintakertomuksessa nostetaankin esiin, että koulutuspäivän hinnoissa esiintyy vuosittain vaihtelua, koska koulutuksen hintaan sisältyy runsaasti kiinteitä kustannuksia (kiinteistöhallinta, virkasuhdepalkat), mutta koulutuspäivien määrät saattavat vaihdella merkittävästikin. Polamkin tapauksessa vuonna 2014 on huomioitava, että koulutuspäivien määrässä on laskua johtuen koulutusrakennemuutostuksesta. Alipäälystö- ja päälystökoulutukset loppuivat aikaisemman muotoisina ja opiskelijoiden sisäänotto näihin opintoihin ei jatkunut enää aikaisempaan tapaan vuonna 2014. RMVK:n osalta Rajavartijan jatkokurssia ei toteutettu vuonna 2014, joten se vaikutti vuoden opintopistekertymää vähentävästi (puuttumaan jäi keskimäärin 240 ov / 360 op ja noin 30 tutkintoa). Toisaalta vuonna 2014 Rajavartijan peruskurssilta valmistui kaksi eri kurssia poikkeuksena muista vuosista, mikä taas osaltaan nosti kertymää. Taloudellinen tarkastelu olisi näistä syistä johtuen ehkä syytä suorittaa useamman vuoden tunnuslukujen keskiarvojen pohjalta.

Kun toimintamenot jaetaan keskimääräisellä opiskelijamäärällä (Polamkin ja PeO:n luvuista otettu arvioidun lukuhaarukan puolivälissä olevat luvut eli 425 ja 450), lukujen suhteet muuttuvat (kuvio 14) verrattuna edelliseen kuvioon. Suoraan koulutukseen liittyviä lukuja vertailemalla saadaan erilaisia tuloksia kuin tarkasteltaessa toimintamenoja kokonaisuudessaan suhteessa opiskelijamääriin. Kustannusten raportointitavoissa olevat eroavaisuudet selittänevät eroja.

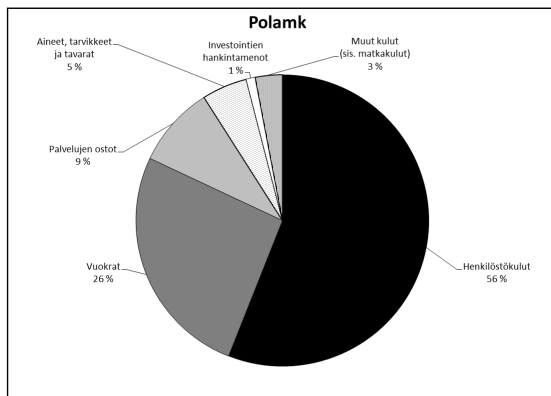


Kuvio 14. Toimintamenot jaettuna opiskelijamäärällä.

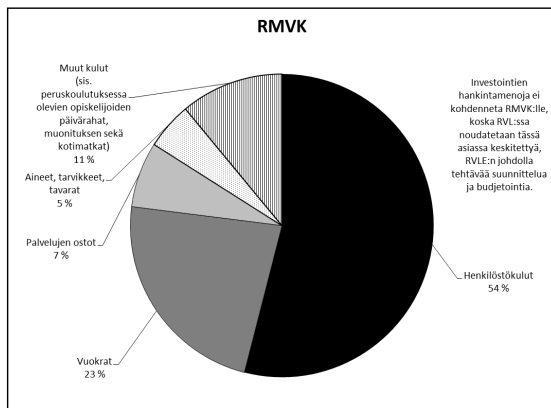
Kun vielä tarkastellaan oppilaitosten menojakaumaa (kuviot 15, 16 ja 17, tarkemmat luvut esitetty liitteen I taulukossa 3), nähdään että ne ovat yleistasolla varsin samankaltaiset kaikissa oppilaitoksissa. Henkilöstökulujen eroja selittäviä seikkoja ovat mahdollisesti erot palkkausjärjestelmässä ja palkkatasoissa, lisäksi tiedossa on, että RMVK:lla toteutetaan tehtäviä, joiden tulokset kohdistuvat Rajavartiolaitoksen muihin hallintoyksiköihin. Myös PeO toteuttaa joitakin Kriisinhallintakeskukseen kohdistuvia tehtäviä. Palveluiden ostojen vaihtelua taas mahdollisesti selittävät mm. ulkopuolisten kouluttajien käyttäminen, mikä heijastuu myös henkilöstökuluihin. Aineet, tarvikkeet ja tavarat -kohtaan sisältyvien kulujen suuruus voi olla koulutusalaspesifiä. Muut kulut -kohdassa RMVK:n osuus on hieman muita suurempi, mitä selittänee mainitut peruskoulutuksessa olevien opiskelijoiden päivärahat, muonitus- ja kotimatkakulut. Vuokrien osalta Polamkin menot ovat muita oppilaitoksia korkeammat, mikä voi johtua korkeammasta alueellisesta vuokratasosta (vrt. myös Polamkin harjoitusalueen sijainti palvelukeskittymässä). Tuotto- ja kululaskelmissa investointien hankintamenoja ei kohdenneta RMVK:lle, koska Rajavartiolaitoksessa noudatetaan tässä asiassa keskitettyä, RVL:n esikunnan johdolla tehtävää suunnittelua ja budjetointia.



Kuvio 15. Pelastusopiston menojakauma graafisesti ja prosentuaalisesti esitettynä.



Kuvio 16. Poliisiammattikorkeakoulun menojakauma graafisesti ja prosentuaalisesti esitettynä.



Kuvio 17. Raja- ja merivartiokoulun menojakauma graafisesti ja prosentuaalisesti esitettynä.

3.4 Yhtenevyydet ja eroavuudet opetussuunnitelmissa

Paitsi tutkintojen rakenteellisilla edellytyksillä, myös tutkintojen oppisisältöjen yhteneväisyyksillä on merkitystä pohdittaessa nykyistä yhtenäisempää koulutusrakennetta. Eri tutkintoihin sisältyviä, mahdollisesti yhdistettävissä olevia sisältöjä etsittiin sisäministeriön hallinnonalan oppilaitosten opetussuunnitelmia läpikäymällä ja vertaamalla. Myös mahdollisten yhtenäisten sisältöjen laajuudet otettiin huomioon vertailussa. Vertailun tarkempi toteuttaminen on kuvattu liitteessä 2, tässä luvussa esitetään vertailun tulokset.

Yleisiä, mahdollisesti jollakin tavoin yhdistettävissä olevia ja useimmista tutkinnoista löytyviä opintojaksoja löytyi seuraavista oppiaineista ja sisältökokonaisuuksista:

- Substanssiin liittyvä johtaminen
- Tutkimus, kehittäminen
- Hallinnollinen ja strateginen johtaminen
- Kielet ja viestintä
- Kriisinhallinta, poikkeusolot, varautuminen
- Turvallisuus
- Ensihoito, sairaanhoito
- Lainsäädäntö
- Liikunta
- Kouluttaminen
- Hallinto
- Kansainvälisyys
- Viranomaisyhteistyö
- Voimankäyttö
- Tietotekniikka
- Ajokoulutus
- Elinikäinen oppiminen
- Psykologia
- Viestiliikenne

Jaottelu tehtiin karkeasti ammatilliseen koulutukseen (pelastaja, rajavartija, hätäkeskuspäivystäjä, osin poliisi (AMK)¹⁶), jossa painopisteenä olivat työelämälähtöiset, konkreettiset tiedot ja taidot, sekä päällystö- ja korkeakoulutukseen (rajavartijan jatkokurssi, rajavartijan mestarikurssi, sotatieteen kandidaatin ja sotatieteen maisterin rajaturvallisuusalan RMVK:lla suoritettavat opinnot, pelastusopiston alipäällystötutkinto, insinööri (AMK) palopäällystön koulutusohjelma, osin poliisi (AMK)¹⁷, poliisialipäällystön erikoistumisopinnot, poliisi (YAMK), siviilikriisinhallinnan peruskurssi) jossa painopisteenä olivat geneerisemmät kompetenssit sekä johtamis- koulutus (Taulukko 4).

16 Tässä tarkastelussa Poliisi (AMK) -tutkintoon sisältyviä opintojaksoja tarkasteltiin osana ammatillista koulutusta silloin, kun opintojakson sisällöt olivat selkeästi rinnastettavissa muiden koulutusalojen ammatillisiin oppisisältöihin, ja osana päällystö- ja korkeakoulutusta silloin, kun opintojaksot olivat selkeästi rinnastettavissa muiden koulutusalojen päällystö- ja korkeakoulutuksen sisältöihin.

17 Ks. edellinen alaviite

Taulukko 4. Oppiaineiden ja sisältökokonaisuuksien luokittelu ammatilliseen sekä päällystö- ja korkeakoulutukseen.

Ammatillinen koulutus	Päällystö- ja korkeakoulutus
Ensihoito, sairaanhoito	Substanssiin liittyvä johtaminen
Lainsäädäntö	Tutkimus, kehittäminen
Liikunta	Hallinnollinen ja strateginen johtaminen
Voimankäyttö	Kriisinhallinta, poikkeusolot, varautuminen
Tietotekniikka	Turvallisuus
Ajokoulutus	Kouluttaminen
	Hallinto
	Kansainvälisyys
	Elinikäinen oppiminen

Opintojaksot, joita ei voitu selkeästi luokitella kumpaankaan tutkintotasoon opintopistemäärien perusteella, olivat seuraavat:

- Kieli- ja viestintäopintoja oli lähes sama määrä ammatillisen ja päällystö- ja korkeakoulutuksen opinnoissa. Tässä kohdassa poliisi (AMK) -tutkinnon kieliointojen opintopistemäärät (joista noin puolet on pakollisia ja puolet vapaaehtoisia opintoja) on laskettu mukaan ammatillisen koulutuksen opintopistemääriin. Tämä tehtiin siksi, että poliisi (AMK) -tutkinnon kieliointojen voidaan ajatella tähtäävän ammattialan perustan hankkimiseen ja vieraan kielen peruskäyttötaidon hankkimiseen erilaisissa tyypillisissä asiointitilanteissa, vaikka ko. tutkinnon kielitaitovaatimukset ovatkin osittain vaatimuksiltaan muita ammatillisen koulutuksen tutkintoja korkeammat.
- Viranomaisyhteistyön opintojaksot koostuvat sekä perustasoisista johdanto-opintojaksoista aiheeseen että johtamistilanteisiin liittyvistä moniviranomaisyhteistyön opinnoista. Poliisi (AMK) -opintojen osalta osa sisällöistä näytti jakautuvan ammatillisen tason perusopintoihin sekä yleisiin perusteisiin, minkä perusteella opintopistemäärät jaettiin tutkintotasojen kesken.
- Psykologian opintoja on vähän eri tutkinnoissa, ja niiden opintopistemäärät jakautuivat lähes tasan ammatillisen ja päällystö- ja korkeakoulutuksen kesken. Kuitenkin kaikki pakolliset psykologian opintojaksot on toteutettu osana ammatillista koulutusta.
- Viestiliikenteen opintojen kohdalla ammatillisen koulutuksen ja erityisesti päällystökoulutuksen näkökulma viestiliikenteeseen on hieman erilainen. Ammatillisen peruskoulutuksen opinnoissa opetellaan viestintävälineiden peruskäyttöä, päällystökoulutuksessa niiden käyttötapaa osana johtamista. Lähes kaikki viestiliikenteen opinnot on integroitu osaksi muita opintojaksoja, siksi erillisiä viestiliikenteen opintoja on opintopistemäärien osalta vähän.

Yksityiskohtaisemmin kunkin oppiaineen opetuksen määriä voi tarkastella liitteen 2 taulukosta 2.

Ammatillisesti suuntautuneiden opintojaksojen tarkempi tarkastelu osoittaa, että eri alojen mahdollisesti yhdistettävissä olevien opintojaksojen opintopistemäärät ovat melko pieniä, vain 12 % kaikkien tarkasteltujen tutkintojen yhteenlasketusta opintopistemäärästä. Tämä selittyy osaksi sillä, että tutkintoja tarkasteltaessa nousi hyvin esiin eri oppiaineiden integroituneisuus saman opintojakson opetukseen ja opetuksen voimakas työtehtävälähtöisyys. Yksittäisistä oppiaineista on tarjolla erillisiä perustason opintojaksoja (esimerkiksi kieli- ja tietotekniikkaopinnot), mutta toisaalta useat oppiaineet ja osa niiden opintojaksoista on kietoutunut laajemmiksi ja työtehtäväperustaisiksi kokonaisuuksiksi (ruotsinkieliset opintojaksot, tietotekniikan ja viestintäjärjestelmien opetuksen integroiminen osaksi työtehtäviin perustuvia opintojaksoja).

Lakiopintoja on kokonaisuutena kussakin tutkinnossa melko paljon erityisesti muihin opintojaksoihin integroituna. Sisällöt ovat suureksi osaksi ammatti-/tutkintoalaspesifejä ja työtehtävien lainsäädännöllistä perustaa käsitteleviä.

Ensihoitoon / hätäensiapuun liittyvää koulutusta löytyy kaikista tarkastelluista ammatillisista tutkinnoista, mutta pelastajan tutkintoon kuuluu laajempi ensihoidon kokonaisuus. Tarkastelussa tämä kokonaisuus on laskettu mukaan, mutta sen jättäminen pois tarkastelusta kokonaan hätäensiavun opetusta lukuun ottamatta saattaisi olla perusteltua, koska se on osa pelastajan tutkinnon substanssiosaamista. Näin myös ensihoidon ja sairaanhoidon opetuksen opintopistemäärä pienenisi 43:sta 15:een.

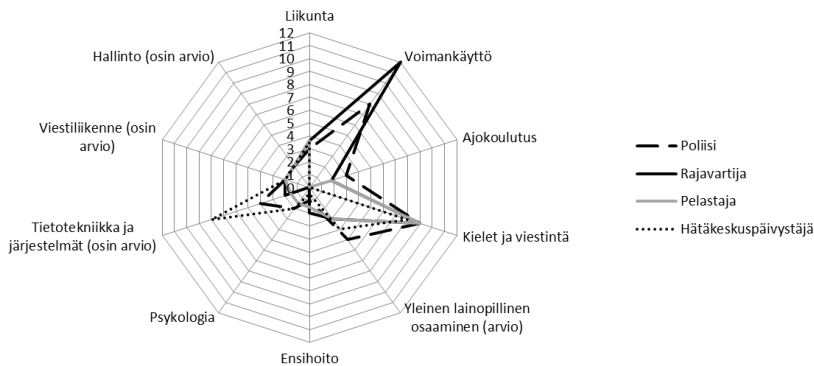
Liikuntaopintoja löytyy myös kaikkien tutkintojen opetuksesta pieni määrä, kunkin ammatti-/tutkintoalan opinnoissa painotus on ko. työtehtävien hoitamisen tukemiseen liittyvää. Se voidaan ajatella osana laajempaakin osaamiskokonaisuutta (työkyvyn ylläpito), toisaalta se kytkeytyy useissa työtehtävissä säännöllisesti vaadittavaan kuntotestiin.

Voimankäytön opintoja löytyy osana poliisin (AMK) ja rajavartijan tutkinnon koulutusta. Myös Sotatieteen kandidaatin ja maisterin tutkintojen Raja- ja merivartiokoulun toteuttamissa osuuksissa, osana sotilasammattillisia opintoja, on mukana voimankäytön koulutusta osana joitakin opintojaksoja.

Tietotekniikan opinnoissa on erillisinä opintojaksoina lähinnä tietotekniikan perusteisiin verrattavia oppisisältöjä. Kuten jo mainittu, tietotekniikan opetusta on kuitenkin integroitu voimakkaasti osaksi muita opintojaksoja. Osin tietotekniikan opetus näyttäisi kietoutuvan yhteen viestintäjärjestelmien opetukseen, eikä näiden välinen rajanveto välttämättä ole täysin selkeää. Painotus on työtehtävistä nousevien osaamisvaatimusten mukaisilla sisällöillä (esim. Rajavartiostossa työikätyössä olevat järjestelmät, joihin kirjataan osana tiettyä työtehtävää juuri tietynlaisia tietoja).

Ajokoulutusta järjestetään osana poliisi (AMK), rajavartijan ja pelastajan opintoja noin kahdeksan opintopisteen verran. Pelastusalan insinööri (AMK) -tutkinnossa on myös osana opintojaksoa Sammutus- ja pelastustekniikka I sisältökokonaisuus, joka käsittelee ajokoulutuksen sisältöjä ajokaluston ja hälytysajon teorian kannalta. Samoin sotatieteen kandidaatin tutkinnon Raja- ja merivartiokoulun toteuttamassa osuudessa osana sotilasammattillisia opintoja on osana opintojakson Rajavalvonnan tehostaminen opintoja mukana virka-ajoneuvon kuljettaja- ja hälytysajoneuvokoulutusta.

Kuviossa 18 on esitetty graafisesti oppisisältöalueet, joihin liittyvää oppiainesta löytyy eniten eri tutkinnoista. Muihin opintojaksoihin integroitu oppisisältöjen osuus on lisätty mukaan arviona.



Kuvio 18. Ammattialoittain / tutkinnoittain päällekkäiset oppisisällöt ammatillisessa koulutuksessa (osin arvio).

Päällystö- ja korkeakoulutukseen sisältyvien, mahdollisesti yhdistettävissä olevien opintojaksojen opintopistemäärät ovat suuria suhteessa ammatillisiin opintojaksoihin – niiden osuus koko tarkastellusta opintopistemäärästä on peräti 52 %. Muutama tarkastelua hieman vinouttava seikka kuitenkin tulee esiin substanssiin liittyvän johtamisen ja tutkimukseen liittyvien opintojen osuuksissa, jotka on kuvattu hieman tarkemmin tässä luvussa.

Suurin osa mahdollisesti yhdistettävissä olevien opintojen opintopistemääristä muodostuu johtamisen opinnoista (strateginen ja hallinnollinen johtaminen sekä substanssijohtaminen, mukaan lukien operatiivinen johtaminen), myös tutkimukseen liittyvät opinnot kattavat ison määrän opintopisteitä. Lisäksi erilaisia spesifejä sekä laaja- ja monialaisia sisältöjä kuuluu päällystö- ja korkeakouluopintoihin (esimerkiksi kaikkia SM:n hallinnonalan toimijoita koskettavat teemat kuten kriisinhallinta, turvallisuus, kouluttaminen, kansainvälisyys ja elinikäisen oppimisen taidot). Myös päällystö- ja korkeakoulutuksen opintojaksoissa näkyy vahva työtehtäväkytkös oppisisältöjen integroinnissa.

Substanssiin liittyvän johtamisen alle sijoitettujen opintojaksojen nimistä on jo havaittavissa, että sisällöt kytkeytyvät vahvasti esimerkiksi operatiivisen johtamisen osalta ammatti-/tutkintoalaan (esimerkiksi Pelastustoiminnan johtamisen perusteet). Mahdollisesti yhdistettävissä olevan opintoaineoksen osuuden syvällisempi tarkastelu edellyttäisi kunkin ammatti-/tutkintoalan operatiivisen johtamisen asiantuntemusta ja eri alojen opettajien yhteistä keskustelua. Substanssiin liittyvän johtamisen alle luokitellut opintojaksot sisältävät mitä todennäköisimmin paljon vähemmän yhdistettävissä olevaa opintoainesta kuin miltä suuri opintopistemäärä näyttää (asiasta tarkemmin myöhemmin tässä luvussa). Näin ollen suuri opintopistemäärä on hieman harhaanjohtava. Mikäli substanssiin liittyvän johtamisen alle luokitellut opintojaksot ja opintopisteet poistetaan kokonaan luokittelusta, mahdollisesti yhdistettävien sisältöjen määräksi tulee 38 % kaikkien tarkasteltujen tutkintojen kokonaisopintopistemäärästä. Mahdolliset yhteiset sisällöt kytkeytyvät todennäköisesti moniviranomaistoimintaan liittyviin operatiivisen johtamisen sisältöihin. Ehkä myös joitakin

yhteisiä teemoja olisi mahdollista löytää, esimerkiksi päätöksenteko ja resurssien hallinta lienee kaikille ammatti-/tutkintoaloille yhteinen teema.

Osa strategisen ja hallinnollisen johtamisen alle luokitelluista opintojaksoista sisältää hyvin yleisluontoista johtamiskoulutukseen liittyvää oppiainesta, kuten strateginen johtaminen ja muutosjohtaminen. Joidenkin opintojaksojen osalta johtaminen on tiukemmin sidottu juuri tietyn ammatti-/tutkintoalan johtamiskäytäntöihin, kuten opintojaksot Poliisitoiminnan yleinen johtaminen tai Yksikön hallinnollinen johtaminen Rajavartiolaitoksessa. Mainittujen opintojaksojen alle saattaa silti sisältyä jonkin verran yleisempää ainesta liittyen esimerkiksi henkilöstöjohtamiseen, materiaalihallintoon ja hankintoihin, esimiestyöhön ja työyhteisön kehittämiseen.

Hallinnon opinnot ovat luokittelussa lisäksi omana erillisenä oppiaineena tai sisältökokonaisuutenaan lähinnä siitä syystä, että osana ammatillisia opintoja on myös joitakin hallinnon opintoja, mutta ne olisi kenties voitu yhdistää strategisen ja hallinnollisen johtamisen alle. Toisaalta myös ammatillisista opinnoista löytyy joitakin lyhyitä johtamisen perusteisiin liittyviä opintojaksoja.

Tutkimukseen liittyvistä opinnoista suuri osa on pitkälti itsenäiseen työskentelyyn perustuvaa opinnäytetyön tekemistä, mikä hieman vinouttaa ko. opintojen suhteellista osuutta sen vaatimien yhteisten opetusresurssien osalta. Jos opinnäytetöiden ja kehittämistehtävien opintopisteet (91 op) poistetaan kokonaan luokittelusta, mahdollisesti yhdistettävien, tutkimukseen liittyvien sisältöjen määräksi jää 55 op eli 5 % kaikkien tarkasteltujen tutkintojen kokonaisopintopistemäärästä.

Kriisinhallinta, poikkeusolot ja varautuminen ovat teemoja, jotka näkyvät pelastajan ja rajavartijan päällystö- ja korkeakoulutusten opetussuunnitelmissa. Poliisi (AMK) -tutkinnon opetussuunnitelmassa teema ei tule esiin, vaikka kytköksi siihen löytyy. Myös kaikkien vertailtavien ammattialojen merkitys nousee esiin Siviilikriisinhallinnan kansallisessa strategiassa 2014. Strategian mukaan (Ulkoasianministeriö & sisäministeriö 2014, 17) ”Suomi painottaa siviilikriisinhallinnassa poliisi-, oikeusvaltio-, rajaturvallisuus-, ihmisoikeus- ja tasa-arvoasiantuntemusta. Kriisialueiden hauraat tilanteet vaativat ihmisoikeuskysymysten tuntemusta. Suomen siviilikriisinhallinnan vahvuutena on osaamisen ja kotimaan valmiuksien laaja-alaisuus, kokonaisvaltaisuus ja eri toimijoiden välinen kiinteä yhteistyö. Poliisi-, oikeusvaltio-, rajaturvallisuus-, ihmisoikeus- ja tasa-arvoasiantuntemuksen ohella Suomi kehittää kykyään tarjota siviilikriisinhallintaan liittyviä erityisvalmiuksia tilanteissa, joissa vaaditaan erityisosaamista, kuten oikeuslääketieteellistä tukea, uhrintunnistusta ja sotarikostutkintaa, pelastussektorin varhaista tukea paikallisen kapasiteetin vahvistamiseksi sekä erilaisia rikosseuraamusmuotoja kuten vankeinhoitoa.”

Koska turvallisuus on laaja käsite ja näkyy monella tavalla eri opintojaksoissa, turvallisuuden opintojaksoiksi luokiteltiin vain laaja-alaisesti turvallisuutta tarkastelevia sekä onnettomuuksien ennaltaehkäisyyn ja riskienhallintaan liittyviä oppisisältöjä. Myös työturvallisuuteen liittyviä oppisisältöjä löytyy opetussuunnitelmista, mutta kyseiset sisällöt on pitkälti integroitu muihin opintojaksoihin (esimerkiksi voimankäytön opetus on tyypillinen opintojakso, jossa nostetaan esiin työturvallinen toimintatapa), joten ne päätettiin jättää tarkastelun ulkopuolelle. Näkökulmaksi otettiin yhteiskuntaan ja kansalaisiin kohdistuva turvallisuutta ylläpitävä toiminta ja valistava työ. Tiettyyn spesifiin turvallisuusnäkökulmaan liittyviä opintojaksoja ei otettu mukaan tarkasteluun (esim. pelastusalan opetussuunnitelmista löytyviä ympäristöturvallisuuteen tai vaarallisiin aineisiin liittyviä opintojaksoja). Niidenkin mukaan ottamista voisi kuitenkin harkita, jos haluttaisiin rakentaa turvallisuuden ylläpitoon ja onnettomuuksien ennaltaehkäisyyn laajasti perustuva yhteinen opintokokonaisuus eri tutkintojen välille. Pelastusalan insinööri (AMK) -tutkintoon kuuluu opintojakso Sisäisen turvallisuuden perusteet, jonka voisi ajatella koostavan yhteen

laaja-alaisesti erilaisia sisäiseen turvallisuuteen liittyviä teemoja ja näkökulmia. Tällainen näkökulma lähenee myös jossakin määrin moniviranomaistoimintaa sekä kansainvälistä turvallisuusympäristöä, johon Kriisinhallintakeskuksen tarjoama koulutus kytkeytyy. Riskienhallintaan liittyvä oppiaines kytkeytyy jossakin määrin Tutkimuksen ja kehittämisen sisältöjen joillakin opintojaksoilla keskiössä oleviin riskianalyysin menetelmiin, tässä kuitenkin painopisteen on ajateltu pysyttelevän yleisemmän tason riskienhallinnan sisällöissä.

Kouluttamiseen liittyviä sisältöjä löytyy niin ammatillisen kuin päällystö- ja korkeakoulutuksenkin opintojaksoista, mutta ammatillisten opintojen osalta enemmänkin osana muita opintojaksoja. Näkökulma kouluttamiseen esimerkiksi pelastusalan opinnoissa on enemmänkin turvallisuusviestintään ja rajavartio-opinnoissa sotilaskoulutukseen liittyvä.

Kansainvälisyys näkyy teemana etenkin kansainväliseen yhteistyöhön ja kansainväliseen toimintaan liittyvinä opintojaksoina ja sisältökokonaisuuksina, mutta myös Kriisinhallintakeskuksen tarjoamissa lisäkoulutus- ja uralla etenemismahdollisuuksissa. Ammatillisissa koulutuksissa kansainvälisyys näkyy esimerkiksi poliisi (AMK) ja rajavartijan tutkinnossa kulttuuriosaamisena. Rajavartiopuolen tutkinnoissa on toki syytä korostaa erikseen, että koulutusten sisällöt ovat hyvin laaja-alaisesti kansainvälisyyteen liittyviä toimittaessa valtakunnanrajalla. Silti esiin nostettiin luokittelussa vain selkeästi kansainväliseen yhteistyöhön liittyviä opintojaksoja tai selkeästi eri kulttuurien huomioimiseen liittyviä sisältökokonaisuuksia.

Elinikäisen oppimisen taitoja on korostettu erityisesti koulutusten orientoivien opintojen osana, ja opintojen toteutuksen lähtökohdissa on tuotu esiin, että painotus on pois opettajajohtoisesta opetuksesta enemmän opiskelijalle itselleen vastuuta siirtävään suuntaan. Jo osana ammatillista peruskoulutusta tulee esiin useissa opetussuunnitelmissa elinikäisen oppimisen taitojen merkitys, esimerkiksi

- Rajavartijan peruskurssi opetussuunnitelma 2015, 3, 4–5,
- Poliisi (AMK), opetussuunnitelma 2014–2015, 9,
- Pelastajan koulutusohjelma, pelastajatutkinto, opetussuunnitelma 90 op, Pe90–93, 4,
- Hätäkeskuspäivystäjän koulutusohjelma 90 op, opetussuunnitelma, Häke 27, 10–11.

Luonnollisesti myös päällystö- ja korkeakoulutuksen opetussuunnitelmissa korostetaan vastaavia elinikäisen oppimisen valmiuksia. Käytännön harjoittelujaksoihin liittyy vahvasti elinikäiseen oppimiseen ohjaavia opittua tukevia menetelmiä (esimerkiksi oppimispäiväkirjojen kirjoittaminen harjoittelun aikana), vaikka harjoittelujaksoja ei olekaan otettu mukaan luokitteluun, sillä niissä yhdistyvät hyvin monenlaiset osaamistavoitteet ja tutkintojen eri oppisisältöjen osaaminen.

3.5 Vertailu olemassa oleviin malleihin

Selvitykseen sisällytettiin vertaileva osuus, joka jakautuu kolmeen osioon. Halusimme ensinnäkin saada käsityksen siitä, minkälaisiin toimintoihin ja palveluihin integroiviin malleihin on päädytty yhdistettäessä ammattikorkeakouluja kahdella edellisellä vuosikymmenellä Suomessa. Konkreettiset mallit ovat erilaisia keskittämisen ja hajauttamisen variaatioita, joita edelleen mallinsimme erilaisina prototyyppinomaisina yleistyksinä. Toiseksi halusimme selvittää kansainvälisten kokemusten kautta, miten

maissa, joissa koulutus eri tehtäviin tapahtuu yhden organisaation alla, hyödynnetään yhtenäisemmän koulutusrakenteen mahdollisuuksia. Meitä kiinnosti, mitä ovat yhtenäisen koulutusrakenteen hyödyt turvallisuustyön arjen kannalta. Kansainvälisiä viitekohtia löytyi muutamia, joista selkein ja lähimpänä oli vertailukohteeksi valittu Viron malli. Kävimme myös hieman läpi muita kansainvälisiä malleja sisäisen turvallisuuden koulutuksen organisoimisesta, mutta näitä malleja ei ole raportoitu tässä tarkastelun suppeuden vuoksi. Tiivistäen voidaan todeta, että koulutus kytkeytyi vahvasti sisäisen turvallisuuden toimintojen ja työnteon organisointiin kyseisissä maissa (esimerkiksi yhdistelmäkoulutus tehtäviin, oppisopimuskoulutus, yksityistämisen). Sisäisen turvallisuuden korkeakoulutusta toteutettiin esim. Ruotsissa ja Norjassa osana yliopistojen tarjoamaa koulutusta.

Ammattikorkeakoulujen yhdistymisten myötä toteutuneita palvelumalleja ja muiden maiden tarjoamia vaihtoehtoisia malleja toteuttaa koulutus voidaan käyttää apuna, kun mietitään vaihtoehtoisia tapoja organisoida opetus ja opetussuunnitelmat. Silti on syytä muistaa, että vaikka kansainvälinen vertailu voikin tarjota uusia näkökulmia, jokainen maa joutuu ratkaisemaan omista lähtökohdistaan sisäisen turvallisuuden vastuun- ja tehtävänjaon, tehtävissä vaadittavan pätevyyden hankkimisen, keston ja koulutuksen tarjoamat muut kelpoisuudet. Koulutuksen viitekohtana on kunkin ammatin tai kelpoisuuden asema kansallisen koulutusjärjestelmän piirissä, jota on myös valotettu omana viitekehystenään tarkastelulle luvussa 3.3.

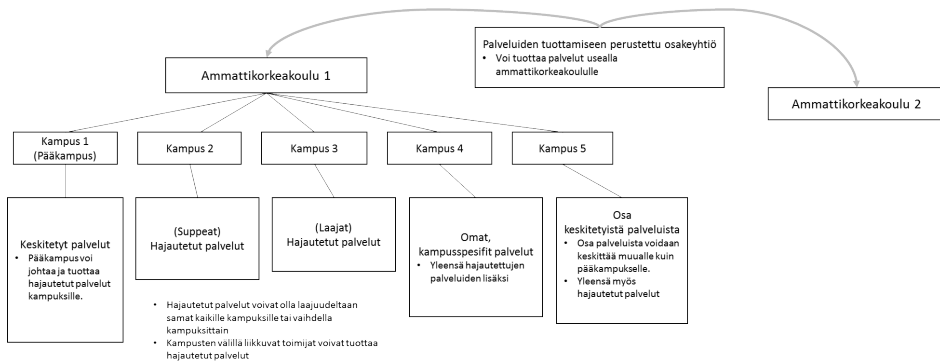
3.5.1 *Ammattikorkeakoulujen vertailu*¹⁸

Erilaiset yhteiskunnan taholta tulleet paineet ovat vaatineet ammattikorkeakouluja toteuttamaan erilaisia rakenneuudistuksia, profiloitumaan ja miettimään keskenään erilaisia yhteistoiminnan muotoja. (Syväjärvi & Tyvitalo 2015, 3). Tiiviin ammattikorkeakouluverkoston lisäksi Suomessa on pidetty tarpeellisena muodostaa aiempaa suurempia ammattikorkeakouluja (OKM 2011, 13). Sen vuoksi ammattikorkeakouluja on yhdistynyt, jolloin sisäisten palveluiden uudelleen organisoiminen on tullut ajankohtaiseksi.

Ammattikorkeakoulut ovat yleisesti pitäneet yhteistyötä juuri tukitoiminnoissa tärkeänä toiminnan laadun parantamisen näkökulmasta (OKM 2011, 37). Ammattikorkeakoulujen toimipisteverkosto on tiivistynyt ja ammattikorkeakoulut ovat tehostaneet toimintojaan sekä kehittäneet yhteistyötään muiden korkeakoulujen kanssa. Sen myötä myös ammattikorkeakoulujen sisäisiä palveluita on keskitetty suurempiin palvelukeskuksiin, vaikka tietyt palvelut tarjotaan edelleen hajautettuna toimipisteisiin. ”Keskitetty-hajautettu” -toimintamalli onkin yleinen järjestämistapa ainakin opiskelijapalveluiden osalta. Opiskelijapalvelut johdetaan ja koordinoidaan keskitetysti, jolloin voidaan varmistua palveluiden tasalaatuisuudesta. Hajautettu palvelutoiminta takaa puolestaan sen, että palvelut ovat kaikkien opiskelijoiden saavutettavissa ja kaikilla on yhtäläinen pääsy niihin. Lisäksi sähköisten palveluiden kehittyminen on koettu tärkeäksi, jotta palvelua saa myös ajasta ja paikasta riippumattomasti. Ennen kaikkea halutaan varmistua siitä, että opiskelija saa tarvitsemansa palvelun jokaisella kampuksella. (Ks. esim. Diakonia-AMK toimilupahakemus 2013.) Lisäksi korkeakoulujen välisen yhteistyön kehittymisen myötä esimerkiksi tukipalveluiden tuottaminen ja järjestäminen on joissain tapauksissa siirtynyt yhteistyöelimen vastuulle (ks. esim. XAMK).

¹⁸ Aineistona käytetyt ammattikorkeakoulujen toimilupahakemukset ym. dokumentit löytyvät ammattikorkeakoulujen WWW-sivuilta.

Erilaiset käytössä olevat mallit voidaan esittää tiivistäen kuvion 19 mukaisesti. Liitteessä 3 on kuvattu yksityiskohtaisemmalla tasolla erilaisia ammattikorkeakoulu-kohtaisia malleja, joilla palveluita on järjestelty ammattikorkeakoulukentällä.



Kuvio 19. Ammattikorkeakoulujen palvelumallit.

Yleensä keskitettyjä palveluita ovat henkilöstöpalvelut, talouspalvelut ja esimerkiksi viestintäpalvelut. Palvelut saattavat myös olla keskitetty yhteen toimipisteeseen, mutta usein niiden henkilöstöä työskentelee myös muissa ammattikorkeakoulun toimipisteissä (ks. esim. Turun AMK toimilupahakemus 2013). Opiskelijapalvelut järjestetään puolestaan yleensä hajautetusti. Erityisesti ammattikorkeakouluissa, joissa kampukset sijaitsevat eri paikkakunnilla, opiskelijapalvelut tarjotaan jokaisella kampuksella. Mikäli kampukset sijaitsevat lähellä toisiaan, opiskelijapalvelut on voitu keskittää pääkampukselle. Kirjastopalvelut voivat olla joko keskitettyjä tai hajautettuja. Kirjastopalvelut ovat monessa ammattikorkeakoulussa yhteisiä toisen korkeakoulun kanssa (esimerkiksi Lapin korkeakoulukirjasto), vaikka kampuksilla onkin yhä alakohtaisia kampuskirjastoja. Monesti ammattikorkeakouluilla on alakohtaisia kampuskirjastoja ja mahdollisesti laajemmat kirjastopalvelut pääkampuksella tai yhteinen korkeakoulukirjasto toisen korkeakoulun kanssa. Ammattikorkeakoulun johto saattaa olla sijoittunut koulun pääkampukselle (esim. Humanistinen ammattikorkeakoulu), jolloin etäisyys muihin toimipisteisiin kasvaa suuresti.

Keskittyneiden palveluiden purkamista ei pidetä tehdyn selvityksen perusteella tarpeellisena, vaan päinvastoin palveluita halutaan edelleen keskittää tarjoten kuitenkin tietyt palvelut hajautetusti. Palveluiden keskittäminen palvelee edelleen myös Opetus- ja kulttuuriministeriön tavoitetta vahvoista ja kilpailukykyisistä ammattikorkeakouluista (OKM 2015b).

3.5.2 Viron malli ja sen antamat kokemukset

Tässä luvussa on luotu tiivis katsaus Viron Sisekaitseakadeemian yhtenäisen sisäisen turvallisuuden koulutusmallin etuihin ja haasteisiin. Liitteessä 4 on kuvattu tarkemmin oppilaitosta: sen perustamista ja historiaa, oppilaitoksen toimintaa ja tehtäviä ja erityisesti siellä toteutettavaa koulutusta. Tarkastelu perustuu oppilaitoksen englanninkielisiltä WWW-sivuilla olevaan tietoon ja dokumentteihin, oppilaitoksesta saatuihin materiaaleihin sekä 7.–8.4.2015 toteutetun vierailun aikana käytyihin keskusteluihin ja haastatteluihin.

Akatemian perustamisvaiheessa yksi keskeinen tekijä oli hakea kustannussäästöjä järjestämällä sisäisen turvallisuuden alan koulutus yhdessä oppilaitoksessa. Toimitiloihin ja oppilaitoksen hallintoon liittyvät säästöt nähdäänkin merkittävimpinä kustannuksiin vaikuttavina tekijöinä. Oppilaitos toimii tällä hetkellä neljässä eri toimipisteessä, joista kaksi sijaitsee yli 100 km ja yksi noin 30 km päässä pääkampukselta Tallinnassa. Oppilaitoksella on toiveena yhden kampuksen malli, jolloin päällekkäisten toimintojen tarve (esimerkiksi kirjasto) vähenisi. Toisaalta eri ammattialojen koulutukseen varta vasten rakennetut resurssit eri paikkakunnilla näyttävät jossain määrin asettavan reunaehdoja koulutuksen toteuttamiselle, sillä esimerkiksi rajavartioiden koulutus tapahtuu Murastessa siellä olevan varustuksen vuoksi. Koska Tallinnan kampus sijaitsee arvokkaalla maa-alueella, sen myynnistä saatavilla tuloilla olisi todennäköisesti mahdollista rahoittaa täysin uuden ja kaikille oppilaitoksen yksiköille yhteisen kampusalueen rakentaminen. (Akatemian WWW-sivut 2015.)

Yhden sisäisen turvallisuuden oppilaitoksen mallin nähdään tuottavan yhteisiä kompetensseja oppilaitoksen opiskelijoille, samoin kuin jaetut arvot ja yhteistyökokemukset eri toimijoiden välillä. Tämän puolestaan nähdään johtavan lopulta paremmin toimivaan valtioon. Oppilaitoksessa korostettiin voimakkaasti yhteistyökokemusten ja syntyneiden verkostojen merkittävyyttä työelämään siirtymisen näkökulmasta. (Akatemian WWW-sivut 2015.)

Kuitenkaan opintojen organisointia tarkasteltaessa ei noussut merkittävästi esiin laajoja, kaikille tutkinnoille yhtenäisiä opintojaksoja etenkin alempien tutkintotasojen osalta. Ammatillisen koulutuksen puolella yhteisiä opintojaksoja ei ole lainkaan. Alemman korkeakoulututkinnon tasolla kaikille tutkinnoille yhteisiä opintojaksoja on 30 opintopisteen verran. Mielenkiintoista oli myös kuulla, että yhteisen oppiaineksen osuus oli aikaisemmin ollut 45 opintopistettä, mutta sitä oli haluttu koulutusohjelmien toimesta vähentää. Osuutta haluttaisiin pienentää edelleen, mutta oppilaitoksessa halutaan pitää kiinni yhteisestä osuudesta. Yhteisiin opintoihin sisältyvä oppiaine on peruskurssi- ja johdantotasoinen. Yhteiset opinnot on ripoteltu opiskelijoiden opintoajalle erillisinä opintojaksoina, eikä niitä toteuteta yhtenä kokonaisuutena kerralla.

Maisteriopinnot sen sijaan ovat yhteisiä kaikille sisäisen turvallisuuden alan toimijoille, vaikka niissäkin on mahdollisuus erikoistua 15 opintopisteen verran. Merkittävää on, että työelämässä maisteriopinnoista valmistuneiden välillä siirtymisiä eri alojen tehtävistä toisen alan tehtäviin tapahtuu jonkin verran, erityisesti poliisin ja vankeinhoidon välillä. Näin ollen maisteriohjelma kykenee ainakin jossakin määrin tuottamaan yleistä sisäisen turvallisuuden osaamista, jota on mahdollisuus hyödyntää myös omaa ammattialaa laajemmin. Toisaalta on kuitenkin muistettava, että poliisin ja vankeinhoidon välillä työtehtävissä lienee enemmän yhtäläisyyksiä kuin vaikkapa poliisin ja pelastajan tehtävien välillä, joten siirtymismahdollisuudet eri ammattialojen välillä ovat oletettavasti kuitenkin jossain määrin rajattuja.

Vaikka Akatemia on alusta alkaen perustettu eri ammattialoja saman katon alle kokoavaksi sisäisen turvallisuuden oppilaitokseksi, se ei näytä pystyvän hyödyntämään tätä etua opintosisältöjen yhtenäistämisen näkökulmasta etenkin alemmilla koulutustasoilla. Tilojen merkitystä kustannussäästöjen osalta tuotiin esiin, mutta toistaiseksi oppilaitos kuitenkin toimii neljässä eri toimipisteessä. Yhteisten arvojen ja yhteistyökokemusten merkitys sen sijaan korostui yhden oppilaitoksen mallin etuna. Täysin uudenlaista oppilaitosta perustettaessa saattaa olla alusta alkaen järkevää lähteä liikkeelle puhtaalta pöydältä ja rakentaa alusta alkaen yhtenäinen oppilaitos. Viron kokemusten perusteella vaikuttaa kuitenkin kyseenalaiselta, kannattaisiko tällaiseen malliin siirtyä toimivasta erillisten oppilaitosten mallista.

4 TURVALLISUUSAKATEMIA – POLIITTINEN PÄIVÄUNI VAI PERUSTELTU TAVOITE? YHTENÄISEMMÄN KOULUTUSRAKENTEEN STRATEGISET HYÖDYT

Tässä luvussa analysoidaan luvussa 3 esiin nousseita, tutkintokoulutuksen nykytilaa koskevia asioita ja pohditaan niiden kautta edellytyksiä ja haasteita yhtenäisemmälle koulutusrakenteelle strategisesta näkökulmasta. Yhtenäisempi koulutusrakenne voidaan nähdä jatkumona itsenäisten toimijoiden välisestä yhteistyöstä aina yhdeksi sulautuneeseen toimintaan. Tässä hankkeessa yhdistymisen mahdollisia synergiahyötyjä on haettu lähtökohtaisesti yhteensulautumisesta käsin. Kuten jo aikaisemmin on kiteytetty, organisaatioiden yhdistämistä on perusteltua harkita, kun 1) sen myötä voidaan saavuttaa sellaisia toiminnallis-taloudellisia hyötyjä, jotka eivät ole muuten saavutettavissa, ja 2) kun kyseiset tahot ovat yhdistettävissä mainitut hyödyt tai kustannussäästöt todentavalla tavalla.

Rakenteet

Yhtenäisempi oppilaitosrakenne on hallinnollisesti mielekäs jo valmiiksi koulutuksellisen jatkumon muodostavien oppilaitosten kohdalla¹⁹ tai jos oppilaitosten tarjoamat tutkimukset vastaavat toisiaan sisällöllisesti. Vaikkei varsinaisia synergiaetuja syntyisi, kaksi erillistä organisaatiota yhden sijaan tuottaa todennäköisesti sellaisia kustannuksia, jotka voidaan välttää yhdistämisen avulla. Mikäli näin ei ole, erot tutkintojen sisällöissä, suhteellisissa asemissa ja mitoituksissa ovat monella tavalla merkityksellisiä sen suhteen, mitä yhtenäisyys yhtenäisemmästä koulutusrakenteesta puhuttaessa tarkoittaa sisällöllisesti.

Kun oppimisen ala ja aste vaihtelevat merkittävästi, rajoittaa se merkittävästi mahdollisuuksia tavoitella mittakaavahyötyjä kokoamalla yhteen prosessin tuki- ja hallintopalveluita²⁰. Mitä suurempia ovat erot oppilaitosten koulutusprofiilien välillä, sitä vaikeampi on todentaa synergiaetuja ja mittakaavahyötyjä ja sitä todennäköisempää on aiemmin vältettyjen kustannusten syntyminen. Erot opetussuunnitelmiin vahvistamisessa, opintososiaalisissa eduissa, opinto-oikeudessa, opiskeluaajassa, kurinpitoasioissa, laadunvarmistuksessa jne. eroavat usein tutkintotasoin. Kun samassa oppilaitoksessa toteutetaan eri tutkintoja, kasvaa hallinnon ja hallinnon monimutkaisuus.

Sisäministeriön hallinnonalalla merkittävin nykyistä yhtenäisemmän koulutusrakenteen este tai rajoite on koulutusten erilaisuus. Muodollisesti oppilaitokset tarjoavat koulutusta miehistö-, alipäällystö- ja päällystätehtäviin, mutta koulutukset eroavat niin tutkintotatukseltaan, laajuudeltaan kuin ajalliselta kestoaltaan. Poliisissa miehistötasolla toimitaan jatkossa alemman korkeakoulututkinnon pohjalta, kun alempi korkeakoulututkinto avaa tien pelastusalan päällystätehtäviin ja määrittää

19 Esimerkiksi päällystötutkintoon valmistavan Poliisiammattikorkeakoulun ja poliisiin perustutkintoon valmistavan Poliisikoulun yhdistäminen 2008.

20 ”Pelastustoimen ammatillisessa peruskoulutuksessa opiskeleviin opiskelijoihin sovelletaan Pelastusopistoa koskevaa lainsäädäntöä ja pelastustoimen päällystökoulutuksen ammattikorkeakouluopiskelijoihin ensisijaisesti ammattikorkeakoulutusta koskevaa lainsäädäntöä. Tästä johtuen Pelastusopiston eri koulutusohjelmissa ja kursseilla opiskelevien henkilöiden oikeuksia ja velvollisuuksia ei ole määritelty lainsäädännössä riittävän yhdenmukaisesti opetuksen asianmukaisen järjestämisen näkökulmasta.” (HE 222/2005 laeiksi Pelastusopistosta ja pelastuslain 15 §:n muuttamisesta, 6.)

Rajavartiolaitoksessa lähtötasoa upseerinuralla. Poliisissa ja Rajavartiolaitoksessa päällystökoulutuksena on ylempi korkeakoulututkinto, kun taas Pelastuslaitoksessa päällystätehtäviin pätevöittää alempi korkeakoulututkinto. Tutkinnot ovat erilaisiin viitekohtiin kiinnittyviä ja siten osin ”omalakisia” koulutusväyliä, mikä on ongelmallista tutkintohallinnon näkökulmasta. Yhtenäisemmän koulutusrakenteen mahdollisuus ja mittakaava- ja synergiaetujen saavuttaminen edellyttäisi koulutusten merkittävää yhdenmukaistamista erityisesti perustutkintokoulutusten osalta.

Tehtäviin, joihin valmistutaan alipäällystökoulutuksesta, liittyy yleensä työnjohdollista vastuuta. Johdettava työ poikkeaa ammattialoitain, mutta voi sisältää myös yhteisiä piirteitä – kysymys on kuitenkin aina pienemmän tai suuremman ryhmän johtamisesta. Kaikissa oppilaitoksissa alipäällystökoulutus on jäänyt eräänlaiseksi väliinputoajaksi, jonka tutkintoidentiteetti on hämäämpi kuin niiden tehtävien tai virka-aseman identiteetti, joihin kyseinen koulutus valmistaa²¹. Vaikka virkahierarkia onkin aina käännettävissä koulutushierarkiaksi, käänös yleisen tutkintohierarkian kielelle ei välttämättä tapahdu yhtä suoraviivaisesti. Tämä hämää alipäällystökoulutuksen tutkintoidentiteettiä: mistä tutkinnosta on kysymys, ja mitä sen suorittamiselta tulisi edellyttää? Toisaalta kyseinen epäselvyys voi avata mahdollisuuksia yhteiselle koulutusrakenteelle ja oppilaitosten väliselle yhteistyölle työnjohdollisten valmiuksien koulutuksessa. Pyrkimys ei ole kuitenkaan mielekäs, koska alipäällystökoulutukselta puuttuu tutkinnollinen perusta eikä koulutukselle ole osoitettavissa paikkaa yleisten tutkintojen viitekehityksessä. Alipäällystökoulutuksen saattaminen omaksi tutkintotasokseen myös jatkaisi urakehitykseen vaadittavan koulutuksen pituutta. Se, että kyetään osoittamaan ne työnjaolliset tehtävät eri ammattialoilla, joihin mainittu koulutus valmistaa, ei vielä riitä.

Päällystökoulutus pelastus-, poliisi- ja rajavartiolalla valmistaa toimimaan kunkin alueen asiantuntija- ja johtotehtävissä. Johto-, esimies- ja hallintotehtävät voidaan nähdä yhteisiksi siltä osin, kun kysymys on julkisten sisäisen turvallisuuden organisaatioiden toiminnan johtamisesta, suunnittelusta, ohjaamisesta ja päätöksentekoa tukevista järjestelmistä yleisellä tasolla. Päällystätehtävät Rajavartiolaitoksessa kuitenkin poikkeavat poliisista ja pelastuslaitoksesta siinä, että olennainen osa pätevyyttä on valmius johtaa sotilaallista toimintaa. Tästä näkökulmasta Rajavartiolaitos näyttää sotilasorganisaationa, joka rauhanaikaisena tehtävänä on suorittaa valvonta- sekä tarvittaessa myös poliisi- ja pelastustehtäviä omalla tehtäväalueellaan. Yhtenäisempi koulutusrakenteen sisäisen turvallisuuden päällystätehtävissä edellyttäisikin Rajavartiolaitoksen päällystön roolin – käytännössä koko Rajavartiolaitoksen luonteen suhteessa siviili- ja sotilasmaailmaan – uudelleen määrittelyä. Asiasta on kuitenkin suhteellisen tuore, yksiselitteinen ja lakiin kirjattu eduskunnan kanta. Se, että sotilasmienojen leikkauksista on Euroopassa jouduttu palaamaan sotilasmienojen kasvattamiseen ja sotilaallisen varautumisen vahvistamiseen tai vähintäänkin valmiuden säilyttämiseen nykytasollaan, ei anna aihetta pyrkiä muuttamaan vallitsevaa määrittelyä. Vaikka Rajavartiolaitoksen rauhanajan tehtävien näkökulmasta päällystökoulutus tarjoaisikin mahdollisuuksia nykyistä yhtenäisemmälle koulutusrakenteelle muiden sisäisen turvallisuuden alan toimijoiden kanssa, on vaikea nähdä, miten koulutuksella pätevöidyttäisiin myös mahdollisen sodan ajan tehtäviin. Lisäksi korkeakouluopinnot, joita Maanpuolustuskorkeakoulun opiskelijat suorittavat Raja- ja merivartiokoulussa, ovat osin sotilasammattillisia opintoja, ja mahdollisesti yhteistä ainesta sisältävät opinnot korkeakoulutasolla ovat tiukasti sidoksissa juuri Rajavartiolaitoksen toimintaan ja tehtäviin.

21 Esimerkiksi poliisikoulutuksen uudistuksessa poliisimiehistön koulutus nostettiin tasolta neljä tasolle kuusi (alempi korkeakoulututkinto) ja päällystötutkinto tasolta kuusi tasolle seitsemän (ylempi korkeakoulututkinto). Alipäällystötutkinnolle ei jäänyt omaa tasoa kansallisessa tutkintokehityksessä.

Jos yhdenmukaistamisen tielle lähdetäisiin, on epätodennäköistä, että poliisin perustutkintotasoa laskettaisiin, mikä tarkoittaisi rajavartijan ja pelastajatutkinnon nostamista alemmaksi ammattikorkeakoulututkinnoksi. Tämä tarkoittaisi koulutusajan merkittävää nostoa pelastus- ja rajavartiopuolen ammatillisen perustutkinnon tasoissa koulutuksissa. Tämä lisäisi koulutusajan kustannuksia opiskelijaa kohti sekä aikaisemman tutkintorakenteen mukaisen tutkinnon suorittaneiden painetta täydentää omaa tutkintoaan ja nostaa tutkintotasoa myös päällystökoulutuksessa. Näin ollen hallintotyössä saavutettavissa oleva säästö haihtuisi pidemmästä koulutuksesta syntyneisiin uusiin kustannuksiin. Vastapainona toki olisivat hyödyt, jotka olisi mahdollista saavuttaa korkeammin koulutettujen pelastajien ja rajavartioiden työn tuloksena. Lisäksi tutkintohallinnon yhdistäminen luultavasti sekoittaisi ainakin väliaikaisvaikutuksena jokseenkin toimivat järjestelmät ja johtaisi koulutuksen laadun heikkenemiseen ja/tai jopa hallintokustannusten kasvuun.

Tutkintotason nostaminen ammattikorkeakoulututkinnoksi ei välttämättä olisi työtehtävien hoidon tai yksilöllisen urakehityksen kannalta tarkoituksenmukaista. Se edellyttäisi esimerkiksi Rajavartiolaitoksessa työnjaon ajattelua uusiksi miehistö- ja päällystötehtävinä. Työnantajanäkökulmasta nykyinen koulutusrakente, jossa Rajavartiolaitoksen miehistötehtäviin valmistutaan laitoksen oman koulutusväylän kautta, on tarkoituksenmukainen. Tarkasteltaessa asiaa koulutuspoliittisten, koulutuksellisiin jatkumoihin pyrkivien tavoitteiden näkökulmasta näyttää kuitenkin ongelmalliselta, että miehistötehtäviin valmistavalla koulutusväylällä ei ole juuri yhteyttä koulutusväylään, joka valmistaa päällystötehtäviin.

Sisällöllisesti nykyistä yhtenäisempi tutkintorakenne tarkoittaisi todennäköisesti abstraktiotason nousua koulutuksessa. Asioita, joita nykyisin tarkastellaan suhteellisen konkreettisella ja helposti tuleviin työtehtäviin yhdistettävissä olevalla tasolla, käsiteltäisiin yleisemmässä ja abstraktimmassa muodossa. Pelastus-, rajavartio- ja poliisityön suunnittelu, organisointi, johtaminen ja arviointi näyttäytyisivät lähinnä periaatteiden käyttö- ja sovellusalueina. Lisäksi yleinen tarkastelutaso olisi omiaan hävittämään sellaiset mahdolliset piirteet, jotka ovat kullekin ominaisia ja joiden hallinta on kunkin johtamisen arjessa vähintäänkin yhtä oleellista kuin yleisten periaatteiden ja teorioiden tuntemus. Todennäköisesti opinnot koettaisiin vähemmän työelämälähtöisiksi, relevanteiksi, mielekkäiksi ja laadukkaiksi, koska opiskelijat odottavat koulutukseltaan perehtymistä tuleviin tehtäviinsä ja niiden hoidossa tarvittaviin konkreettisiin tietoihin ja taitoihin. Yleiset periaatteet ovat aina opetettavissa edellisten kautta, mutta ei päinvastoin. Avainkompetensseja koskevien kehittämissuosituksen mukaan opiskeltavien taitojen tulisi kuitenkin olla sidoksissa tulevaan työkontekstiin – vaikka kysymyksessä olisivatkin eri ammattiteille yhteiset taidot, niiden spesifit ominaispiirteet ja tärkeys voivat vaihdella ammattien ja työtehtävien mukaan (Ruohotie 2004, 32).

Tutkintojärjestelmä – tai jossain mielessä jopa sen puute – voidaan nähdä keskeiseksi rajoitteeksi yhtenäisemmälle koulutusrakenteelle sisäministeriön hallinnonalalla. Vaikka nykyinen tutkintorakenne ei juuri tarjoa edellytyksiä nykyistä yhtenäisemmälle koulutusrakenteelle, se puoltaa vahvasti tutkintojen systemaattista kehittämistä aikaisempaa yhdenmukaisempaan suuntaan. Jos hallinnonalalla suoritettavat tutkinnot sijoittuisivat samalle tutkintotasolle, niiden hallinnointi yhden oppilaitoksen puitteissa voisi olla mahdollista. Yhden oppilaitoksen malli voisi olla jopa järkevä, jos tutkintojen yhteisillä opinnoilla olisi merkittävä osuus. Näin ei kuitenkaan ole.

Opetussuunnitelmat

Kun synergiahyötyjä arvioidaan opetussuunnitelmien näkökulmasta tutkintotasoitain, tehtävillä on vain vähän jaettuja yhtymäpintoja mahdollisesti yhdistettävissä olevan oppiaineen määrässä etenkin ammatillisen peruskoulutuksen tasolla. Nykyistä yhdenmukaisempi tutkintorakenne ei siis välttämättä tarkoittaisi erityisen huomattavaa yhteisten opintojen määrää, koska poliisi-, pelastus- ja rajavartiointitehtävät erityisesti miehistötasolla poikkeavat toinen toisistaan enemmän tai vähemmän käytettäessä viitekohtana nykyistä työnjakoa sisäisen turvallisuuden tehtäväkentällä. Mahdollisesti yhtenäisen oppiaineen määrä kasvaa siirryttäessä miehistökoulutuksesta alipäällystö- ja päällystökoulutuksiin.

Pelastajan, hätäkeskuspäivystäjän ja rajavartijan tutkintojen laajuus on hyvin suppea, joten ammattispesifille ja työtehtäväperustaisen ydinosaamisen opetukselle on pyritty varaamaan mahdollisimman suuri osuus tutkinnon opetuksesta. Toisaalta hätäkeskuspäivystäjän tutkinto on mielenkiintoinen poikkeus, koska opetus tapahtuu jo tällä hetkellä kahden sisäministeriön hallinnonalan oppilaitoksen yhteistyönä. Vaikka kyseisen ammatin työtehtävät ja tarkastelunäkökulma ovat omanlaisiaan, koulutus painottuu voimakkaasti moniviranomaistoiminnan ytimeen.

Etsittäessä eri tutkinnoille yhteisiä opintoja oppiaineiden tasolta on myös syytä erikseen korostaa vallitsevaa kehityskulkua pois pirstaloituista, ainejakoisista opetussuunnitelmista kohti yhä työtehtävälähtöisempiä opetussuunnitelmia²². Eri oppiaineet yhtenäiseksi kokonaisuudeksi integroivaa, osaamisperustaista opetussuunnitelmaa kohti vievä kehityssuunta on nykyisen pedagogisen näkemysten mukaista ja nähty tavoiteltavana niin ammatti- kuin ammattikorkeakoulutuksessa. Sen on nähty johtavan parempaan oppimiseen ja opitun siirtovaikutukseen (Auvinen et al. 2007, 57–59; Kujamäki 2014, 17; Kärki 2014; Salakari 2007, 23–24). Saavutettavia etuja ovat näin myös työelämäyhteistyön helpottuminen, jota rakenteiltaan jäykkien ja pirstaleisten opetussuunnitelmien on nähty vaikeuttavan. (Auvinen et al. 2007, 57–59; Kärki 2014.)

Taitojen oppimisen näkökulmasta avainkompetenssien (yksilöllisten tietojen, taitojen ja kykyjen, jotka selittävät tehokkuutta tai onnistumisia tietyissä työtehtävissä tai -tilanteissa) kehittämistä voidaan parhaiten tehdä varmistamalla seuraavat asiat (Ruohotie 2004, 32–34):

- taitojen kehittäminen on sidoksissa työkontekstiin
- oppimisympäristöjen tulee muistuttaa aitoa työympäristöä
- henkilöstön kehittämisessä tulee hyödyntää autenttisia oppimisympäristöjä ja edistää niiden kehittämistä
- koulutuksen ja työelämän välille tulee luoda kiinteä yhteistyö
- taidon määrittämisen tulee olla sosiaalisesti situoitu (ts. kuinka ihmiset todellisuudessa työskentelevät ja kuinka työyhteisö muokkaa työtehtäviä ja oppimista)
- taitojen siirtyminen toisiin konteksteihin ei ole spontaania, vaan opetuksessa tulee kiinnittää huomiota transferin edistämiseen

²² Integroidun, osaamisperustaisen opetussuunnitelman toimivuuden kannalta on kuitenkin nähty tärkeäksi, että tietyt perustiedot ja -taidot löytyvät opiskelijoilta niissä oppiaineissa joita integroidaan (Kujamäki 2014, 17). Tämä on ymmärrettävissä taitojen oppimisessa käytettävän osataito-kokotaitoluokittelun kautta. Joissakin tilanteissa erillisiä, kokonaisuuteen integroitavia taitoja on tärkeä harjoitella erillisinä niiden automatisoimiseksi, mutta työtehtävien näkökulmasta erilliset taidot on pystyttävä kytkemään yhteen kokotaidoksi. (Salakari 2007, 21–24.)

- opitun ja tulevien oppimistarpeiden reflektointi voi rakentaa siltoja työn ja oppimisen välille ja tukea oppimista työskentelyn aikana
- keskeisenä tavoitteena tulee olla oppijoiden itsesäätelyvalmiuksien kehittäminen.

Sisäministeriön alaisten oppilaitosten opetussuunnitelmauudistustyössä on tietoisesti kuljettu kohti suuntaa, jossa eri oppiaineita integroidaan yhden opintojakson alle²³. Myös teorian ja käytännön opetusta on pyritty integroimaan toisiinsa aikaisempaa tiiviimmin²⁴. Näin on mahdollista siirtyä teoria-käytäntö -jaottelusta kohti työelämälähtöisempää opetuksen toteutusmallia. Esimerkkejä tästä löytyi tarkasteltaessa opetussuunnitelmia luvussa 3.5. Oppiainetasolla tarkasteltuna opintopistemäärät olivat joidenkin sisältöjen osalta pieniä, mutta sisältöjä oli integroitu osaksi useita eri opintojaksoja. Jos yhteistä oppiainesta lähdettäisiin yhdistämään eri koulutusohjelmien välillä, opintopistemääriltään jo mahdollisimman tiukoiksi tiivistetyt ja sisällöllisesti uudelleenrakennetut opetussuunnitelmat vaatisivat purkamista ja siten kehityksessä askeleen ottamista taaksepäin. Se tekisi opintojen rakenteellisen yhtenäistämisen oppilaitosten välillä jossain määrin haastavammaksi kuin irrallisia ja yleistasoisia oppiaineita opetettaessa.

Palkkaus ja työsuhte-edut

Yhtenäisemmän koulutusrakenteen tavoittelu tarkoittaa yleensä saavutettujen status-, palkka- ja muiden työsuhteeseen liittyvien etujen yhdenmukaistamista oppilaitosten välillä. On epätodennäköistä, että tämä tarkoittaisi palkka- ym. henkilöstökustannusten laskua. Todennäköisempää on, että saavutetut edut jossakin oppilaitoksessa vähintäänkin pyritään saamaan kaikkien oikeudeksi uudessa yhdistyneessä oppilaitoksessa.

23 Integroitavuuden ja osaamislähtöisen opetussuunnitelman rakentamiseen otetaan kantaa myös tarkastelluissa opetussuunnitelmissa:

- Sotatieteen kandidaatin ja maisterin opetussuunnitelmissa (Kadettikurssin ja sotatieteiden maisterikurssin rajaturvallisuusalan opinnot, opetussuunnitelma 2013, 9) todetaan seuraavaa opetussuunnitelman rakentamisesta: *"Osaamislähtöisten opintojaksojen aikaansaaminen edellytti eri oppiaineiden opettajien oppiainerajat ylittävää yhteistyötä ja vastuuta myös oman oppiaineen ulkopuolisesta osuudesta – opetussuunnittelussa korostettiin siis rajaupseerin työtehtävien edellyttämän osaamisen eikä oppiaineiden mukaisten tavoitteiden saavuttamista."* sekä: *"Osaamislähtöisessä opetussuunnittelussa ja opetuksessa opintojen osaamistavoitteet ja ydinaines kokoavat yhteen RMVK:n eri oppiaineisiin sisältyviä opetus- ja oppimistavoitteita ja keskeisintä oppiainesta. Nämä osaamistarpeiden kannalta olennaiset tavoitteet ja sisällöt on sisällytetty osaamislähtöisesti eri opintokokonaisuuksiin ja niiden sisältämiin opintojaksoihin. Opintojaksojen osaamistavoitteet ja ydinaineanalyysin mukaiset opetussisällöt perustuvat Rajavartiolaituksen lakisäätöiden tehtävien, ydintoimintojen ja toimivaltuuksien edellyttämiin osaamistarpeisiin sekä rajaupseerin keskeisimpien työtehtävien ammattitaito- ja pätevyysvaatimuksiin."* (Kadettikurssin ja sotatieteiden maisterikurssin rajaturvallisuusalan opinnot, opetussuunnitelma 2013, 10.)

- Poliisikoulutuksessa toteutetun tutkintorakenteen kokonaisuudistuksen myötä siirryttiin osaamislähtöiseen opetussuunnitelmaan. Poliisin tutkintokoulutuksen kokonaisuudistus -hankeraportissa (2012, 46) todetaan, että *"Mielekkään oppimisen ja opetussuunnitelman ymmärrettävyyden kannalta on tärkeää, että opinnot koostuvat riittävän laajoista työelämäperustaisista kokonaisuuksista ja ne suunnitellaan opintovuositavalla loogisesti eteneviksi jatkumoiksi."* Opetussuunnitelmien tulee perustua poliisin työn kompetensseihin – laajoihin osaamiskokonaisuuksiin, jotka koostuvat yksilön tiedoista, taidoista ja asenteista, joiden aikaansaaminen ja vahvistaminen tulee olla koulutuksen tavoitteena. Tutkintouudistuksen pohjalle valittiin poliisitoiminnalliset ja työelämälähtöiset luokitteluperusteet. (Poliisikorkeakoulu 2012, 42.)

- 24 Esimerkiksi Poliisiammattikorkeakoulun tutkintouudistuksen myötä voimankäytön opintojaksojen aikaisempi toteutustapa (ensin teoriaa luentomuotoisesti laajempia kokonaisuuksia, sitten käytäntöön soveltamista) uudistettiin paremman oppimisen mahdollistavasti siten, että teoriaa tarjotaan pieninä osina esimerkiksi ampumaradalla tai liikuntahallissa (esim. 15 min kerralla), jonka jälkeen teoriaa sovelletaan suoraan ja viiveettä käytäntöön harjoituksissa.

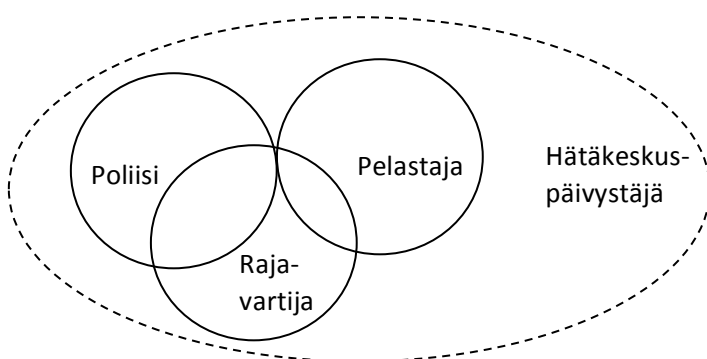
Yhteiset tilat

Mikäli päädyttäisiin siihen, että sisäisen turvallisuuden tehtävissä perustutkintona on oltava alempi korkeakoulututkinto ja opetus- ja oppimisprosessien hallinto saatettaisiin yhden organisaation alle, eteen nousisi kysymys koulutusten toteuttamisesta tällä hetkellä vähintään kolmessa eri paikassa. On epätodennäköistä, että yhden oppilaitoksen malli, jonka koulutustoiminta hajautuisi kolmelle eri paikkakunnalle, tarjoaisi minkäänlaisia mittakaavahyötyjä hallintokustannusten osalta. Pikemminkin se loisi jatkuvan paineen keskittää koulutustoiminta yhdelle paikkakunnalle.

Opetus ja oppiminen edellyttävät, että jotkin hallinnolliset tukiprosessit ovat fyysisesti tarjolla samassa paikassa missä opiskelijat ja opettajat ovat (esimerkiksi kirjastopalvelut). Tilakustannuksissa säästäminen vaatisi koulutustoiminnan keskittämistä yhteen paikkaan. Mikäli yksikään nykyisistä koulutuspaikoista ei tarjoa riittävää valmista infrastruktuuria tähän, se tarkoittaisi mittavaa uudisrakentamistarvetta kaikkine siihen liittyvine kustannuksineen, joiden kattaminen saavutetuilla kustannussäästöillä tai toiminnan laadulla olisi epätodennäköistä lyhyellä aikajännteellä. Vallitsevan tutkintorakenteen hallinnointi onnistuu todennäköisesti huomattavasti paremmin kolmen erillisen oppilaitosten toimesta.

Työtehtävät ja niiden yhteiset alueet (nyt ja tulevaisuudessa)

Työtehtävien tarkastelu osoittaa, että tällä hetkellä poliisi-, rajavaltontä- ja pelastustehtävät miehistötasolla ovat suhteellisen eriytyneitä toinen toisistaan. Poliisitehtävillä ja pelastajan tehtävillä on suhteellisen vähän jaettua maaperää miehistötasolla. Sen sijaan sitä löytyy huomattavasti enemmän poliisin ja rajavartijan tehtävissä harvaanasutuilla rajaseuduilla ja rajatarkastusasemilla tapahtuvassa tarkastus- ja valvontatyössä. Rajavartijoiden kohdalla pelastustehtävät ja palontorjuntatehtävät merialueilla ovat osin yhteistä aluetta pelastajien työn kanssa. Hätäkeskuspäivystäjä työskentelee moniviranomaishätäkeskuksessa ja tehtävät linkittyvät muihin kolmeen, mutta muodostavat niistä erillisen osaamisalueensa, jolla on tietty yhteys päällystötöyöhön (resurssien käyttöön liittyvä päätöksenteko) (Kuvio 20). Kriisinhallintakeskuksen tarjoama mahdollisuus kansainvälisiin tehtäviin on edelleen eriytynyt osa-alueensa edellä mainituista eikä näy kuviossa, mutta se kuitenkin linkittyy muihin ja on hyvä huomioida.



Kuvio 20. Pelastajan, poliisin ja rajavartijan tehtäväalueet miehistötasolla.

Toisistaan pääosin sisällöllisesti ja osin myös alueellisesti eriytyvät vastuu- ja tehtävälueet perustelevat sitä, että pätevytyminen kyseisiin tehtäviin on tehokkaimmin toteutettavissa eriytyneiden tahojen toimesta. Ammatillisen osaamisen mahdollinen laajentaminen moniammatillisuudeksi jäisi tällöin perustutkinnon jälkeen hankitun täydennyskoulutuksen varaan. Yhtenäisempi koulutusrakenne voi tarkoittaa yhteistyötä lähinnä sellaisten tietojen ja taitojen opetuksessa, jotka nähdään hyödyllisiksi kaikissa ammateissa ja kaikilla ammatillisen työn tasoilla. Yhteistyömahdollisuuksia löytyy puolestaan rajavartijoiden koulutuksessa niin poliisi- kuin pelastusalan koulutuksen suuntaan.

Sisäisen turvallisuuden alueen mahdolliset skenaariot poikkeavat osin totuista kuvioista ja luovat uudenlaisia ammatillisen osaamisen, yhteistyön ja toimintojen organisointitarpeita, jotka heijastuvat myös koulutukseen. Luonnonkatastrofit ja konfliktit heijastuvat nopeasti kaikkialle ja voivat synnyttää uudenlaisia turvallisuusuhkia. Ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden rajat saattavat hämärtyä. Jos toimintaorganisaatiot ja niiden taustalla oleva lainsäädäntö lähtevät siitä, että kansakunta on joko sodassa tai vallitsee rauha, mustavalkoisuus heijastuu väistämättä kykyyn vastata väkivallasta ja hämmästyttävään kriiseihin. Tilanteet, joissa sisäinen turvallisuus on järkkynyt ulkoisen, sotilaalliselta vaikuttavan toiminnan seurauksena, josta yksikään maa ei ole ottanut vastuuta, eivät välttämättä enää mahdu normaalin poliisitoiminnan mittakaavan, mutta eivät välttämättä vielä ylitä sotilaallisille vastatoimillekaan asetettua kynnyksiä. Harmaat kriisit nostavatkin pintaan kysymyksen nykyistä sotilaallisemmin varautuneen ja varustautuneen poliisin tarpeesta. Sen tavoitteena olisi tällöin pidättää suhteellisen raskaasti varustautunut oman tai vieraan maan kansalainen, muttei kohdella häntä tapettavana vihollisena. Esimerkiksi edellä mainitun Rajavartiolaitoksen miehistö- ja päällystökoulutuksen erillisyyden avaaminen onnistuisi mahdollisesti rakentamalla uudenlaista poliisitoiminnallista toimintakykyä Raja- ja merivartiokoulun, Poliisiammattikorkeakoulun ja Maanpuolustuskorkeakoulun yhteistyönä ja kiinnittämällä se selvästi poliisitoiminnalliseksi osaksi Rajavartiolaitosta. Rajavartiolaitoksen maanpuolustukseen liittyvä rooli sekä sitä palveleva koulutusrakenne voisi säilyä entisellään. Tässä yhteydessä asiaa ei ole syytä hahmotella pidemmälle vaan tuodaan esiin myös tällainen ammatilliseen tietämykseen ja osaamiseen sisäisen turvallisuuden tulevaisuudessa liittyvä mahdollinen haaste.

Yksi toimintatapoihin ja toiminnan organisointiin vaikuttava tekijä on väestön jakautuminen taajaan ja harvaan asutuille alueille²⁵. Suurissa kaupungeissa on varmasti tarkoituksenmukaisinta ylläpitää pitkälle jaettua palvelurakennetta. Sen sijaan harvaan asutuilla alueilla tarvitaan aiemmasta poikkeavia ratkaisuja julkisen palvelutason takaamiseksi, ja palveluita ehkä kannattaisi antaa useita eri rooleja hallitsevien henkilöiden ja uusien toimijatahojen hoidettavaksi. Tapoja tämän toteuttamiseksi voisivat olla esimerkiksi viranomaisten yhteistyön tiivistäminen esimerkiksi yhteispartiointien muodossa²⁶, ammatillisen osaamisen monipuolistaminen siten että sama henkilö kykenee täyttämään useamman kuin yhden ammattiroolin sisäisen turvallisuuden takaamisessa sekä tukeutuminen yhä vahvemmin muihin

25 Suomessa harvaan asuttujen alueiden turvallisuuteen on alettu laajemmin kiinnittämään huomiota 1990-luvulta alkaen johtuen mm. toimintaympäristön muutoksista, jolloin kokemukset harvaan asuttujen alueiden turvallisuusuhkista ja turvattomuudesta ovat lisääntyneet. Toisaalta väestö ja palvelut ovat jatkaneet keskittymistä kasvukeskuksiin johtaen väestön määrän vähenemiseen harvaan asutuilla alueilla. (Sisäministeriö 2014, 10.) On kuitenkin myös hyvä muistaa, että harvaan asutut alueet ovat keskenään erilaisia turvallisuuskysymysten ja uhkien sekä palvelujen saatavuuden osalta (Evsaraye 2013).

26 Eri viranomaistahojen yhteistoimintamalleja pilotoitiin harvaan asuttujen seutujen turvallisuutta kehittäneessä Harva-hankkeessa 2009–2011. Hankkeen raporteissa korostuu yhtenä asiana viranomaisyhteistyön ja koulutuksen merkitys (Sisäasiainministeriö 2009; Sisäministeriö 2011; Sisäministeriö 2014).

toimijatahoihin (yritykset, kolmannen sektorin toimijat tai yksittäiset kansalaiset). Turvallisuusalan koulutustarjonnan suunnittelun näkökulmasta osaamisen kysynnän eriytyminen joka tapauksessa pakottaa pohtimaan, pitäisikö lähtökohtaisesti eriyttää ammatillinen osaaminen jo koulutusvaiheessa ja jättää eriytyneemmän osaamisen hankinta työelämässä tapahtuvaksi, vai luoda hybridimalli. Kun valtaosa väestöstä tulee asumaan lähellä toisiaan, sisäisen turvallisuuden palveluiden edellyttämä ammatillisen perustason osaaminen tuotetaan näkemyksemme mukaan parhaiten suhteellisen pienten, ammatillisesti erikoistuneiden oppilaitosten toimesta. Tämä on paras tapa taata ammatillisen osaamisen ja sille rakentuva palvelukyvyyn säilyminen ja jatkuva kehittyminen.

Yhteenveto

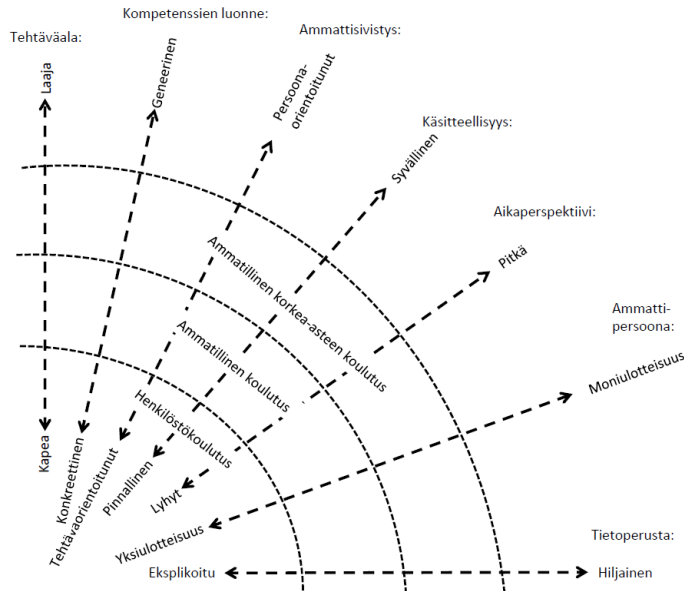
Yhteistä Pelastusopistolle, Poliisiammattikorkeakoululle ja Raja- ja merivartiokoululle on se, että kaikki ovat oppilaitoksia, joiden ydinprosessit ovat opetus ja oppiminen. Lisäksi oppilaitosten tehtäviin kuuluu tutkimus- ja kehittämistyö. Ydinprosessien tarvitsemat tukipalvelut voidaan myös olettaa pitkälti samoiksi riippumatta siitä, miten ne kussakin oppilaitoksessa on organisoitu. Oppilaitosten koulutuksilla on alusta asti ollut vahva ja läheinen yhteys tehtäväalueisiinsa ja koulutukset on rakennettu työtehtävälähtöisiksi. Oppilaitokset kuuluvat saman ministeriön hallinnonalaan ja ovat siten olennaisia osia turvallisuuteen liittyvien julkisten palveluiden tuottamista.

Kysymys on kuitenkin sangen eriytyneistä palvelusektoreista poliisitoimintana, pelastustoimintana ja Rajavartiolaitoksena. Yhteistä turvallisuuden käsitettä, näkemystä tai politiikkaa, jonka alla mainitut toiminnot näyttäytyisivät saman asian eri puolina tai kolmena tapana palvella samaa päämäärää, ei kuitenkaan ole. Kukin oppilaitos on leimallisesti osa omaa palvelusektoriaan, ymmärtää oman tehtävänsä yksinomaan sen kehyksessä ja ilmentää sitä omassa toiminnassaan ja toimintakulttuurissaan. Kysymys on laadultaan, luonteeltaan ja ammatilliselta identiteetiltään eri tehtävistä ja tarkoituksista.

Kukin oppilaitos paikantuu eri tavoin tutkintojärjestelmän ja siihen liittyvien vaatimusten näkökulmasta. Nimellisesti tämä näkyy siinä, että yksi toimii suhteellisen itsenäisenä ammattikorkeakouluna, toinen on henkilöstöä perustason tehtäviin kursittava koulu, joka antaa lisäksi erikoistumiskoulutuksen osalle Maanpuolustuskorkeakoulun opiskelijoita ja kolmas valmistaa ammatillisiin perustutkintoihin sekä toteuttaa insinöörien ammattikorkeakoulututkintoon johtavan koulutuksen.

Puheena olevat koulutukset jakavat toisiaan vastaavan historiallisen lähtöpiirteen ja tarkoituksen. Ne ovat jakaneet saman pedagogisen ympäristön ja kasvaneet yhtäläiseen suuntaan käsityksissään opetuksesta ja oppimisesta sekä niiden tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä. Se, mikä niitä erottaa, onkin matkassa, jonka kukin niistä on kulkenut. Vaikka oppilaitokset toimivat samassa ympäristössä, kukin niistä sijoittuu omaan pedagogiseen lokeroonsa ja kullakin niistä on ominainen pedagoginen profiili. Piirteiden yhdenmukaisuus tekee kustakin tietyn oppi- tai tutkintoasteen oppilaitoksia. Tämä auttaa hahmottamaan suhteita ja ulottuvuuksia, jotka luovat eroja oppilaitosten välille ja ovat siten niiden yhdistämisen esteinä tai pikemminkin poissulkevat yhdistämisen mahdolliset strategiset hyödyt. Oppilaitoksia ei erota yksinomaan se, että ne valmistavat eri tehtäviin, vaan myös muun muassa se, että valmistaminen ymmärretään eri tavoin, sitä arvioidaan eri kriteereillä, se ohjautuu opetushallinnollisesti eri kehyksestä, opettajilta ja opiskelijoilta edellytetään eri asioita niin lähtökohtaisesti kuin myös edellytyksenä koulutuksesta valmistumiselle. Orientaatioeroja ammatillisten tutkintotasojen välillä on mahdollista luonnehtia

enemmän asteellisina kuin sisällöllisinä (ks. kuvio 21). Henkilöstökoulutukselle tyypillinen orientaatio poikkeaa orientaatiosta, joka on tyypillinen ammatilliselle peruskoulutukselle, ja korkeakoulututkinnot ovat muodoltaan ja orientaatioltaan jotakin muuta kuin edellä mainitut.



Kuvio 21. Oppilaitosten sijoittuminen ammatilliseen profiilikoordinaatistoon.

Vaikka Raja- ja merivartiokoulu, Pelastusopisto ja Poliisiammattikorkeakoulu ovat oman historiansa aikana edenneet samojen ratojen suuntaisesti, kukin niistä on matkannut eri määrässä ja on nyt siten eri vaiheessa. Nykyistä yhtenäisemmän koulutusrakenteen kannalta keskeinen pulma ovat tehtävälueiden väliset erot, jotka kytkeytyvät eroihin pedagogisessa asemassa.

Käsitys, että oppilaitoksia yhdistää sama ydinprosessi sekä toisiaan vastaavat tukiprosessit, on osin siis näköharhaa. Ydinprosessit ovat lähinnä toisiaan tutkimuksessa, mutta eriytyvät opetuksessa ja oppimisessa. Sisältöön ja muotoon liittyvät seikat tekevät koulutuksista sangen erilaisia. Nähdäksemme eroavuudet ovat siinä määrin merkittäviä, että kyseisiä koulutuksia on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa, kehittää ja arvioida kolmena erillisenä oppilaitoksena ja edistää yhtenäisyyttä keskinäistä yhteistyötä lisäämällä toiminnan kaikilla tasoilla ja kaikissa muodoissa.

Jos kysymys olisi avoimilla markkinoilla toimivista yrityksistä, yhden kannattaisi ostaa muut, jos sen strategian toteuttaminen rakentuisi uusien toimipisteiden avaamiselle maan eri kulmille ja oppilaitosten kiinteistöjen ostaminen täyttäisi tämän tarkoituksen. Ostettujen oppilaitosten henkilöstön osaamiselle olisi käyttöä vain rajoitetusti tutkimustyön ja erilaisten tukipalveluiden (muun muassa kirjasto, opetusteknologia, henkilöstöhallinto) sekä myös hätäkeskustoiminnan, rikostutkinnan ja johtamisen alueilta. Tämä kuvaa hyvin oppilaitosten luonteiden, roolien ja tehtävien eriytyneisyyttä. Mikäli kysymys olisi kaupallisesti menestyvistä oppilaitoksista, niiden hankinta voisi olla taloudellisesti kannattavaa ja konsernirakenne

todennäköisesti vahvistaisi asemaa rahoitusmarkkinoilla sekä opiskelijoiden ja opettajien rekrytointia.

Taulukossa 5 on kuvattu tässä luvussa esitetyn pohjalta erilaisia mahdollisia synergialajeja, joita oppilaitosten yhdistämisestä voisi olla saavutettavissa, niiden saavuttamisen seurauksia hyötyineen ja mahdollisia haittoja.

Taulukko 5. Mahdollisten synergioiden saavutettavuus / hyödyt ja haitat.

Synergialaji	Saavutettavuus / hyödyt	Haitat
Synergia tuotannossa (kiinteiden kustannusten lasku, kehitys kohti optimaalista pääoman käyttöä jne.)	Kiinteissä kustannuksissa saavutetaisiin pitkällä aikavälillä säästöjä toimittaessa yhdessä toimipisteessä. Yhteisen harjoittelun edellytykset paranisivat eri toimijoiden välillä. Vaikea, jopa mahdoton saavuttaa edes perustavaa laatua olevilla muutoksilla. Syynä on ennen muuta poliisi- ja pelastustoimen erilaisuus. Periaatteessa Rajavartiolaitos voisi parhaiten hyödyntää poliisi- ja pelastupuolen käsittävää tuotantorakennetta. Ns. yhden tuotantolinjan käyttö eri turvallisuusalan toimijoiden koulutuksessa olisi jossakin määrin mahdollinen päällystö- ja korkeakoulutuksessa.	Hyötyjen tavoittelu edellyttää kalliita infrastruktuuri-investointeja. Yhden tuotantolinjan käyttö niin poliisien, pelastajien, hätäkeskuspäivystäjien kuin rajavartioiden koulutuksessa tarkoittaa koulutuksen abstraktiotason nousua ja siten työpaikkojen koulutusvastuun lisääntymistä siirtäen myös koulutuskustannuksia oppilaitokselta työnantajalle. Ammatillisen koulutuksen puolella ei todennäköisesti saavutettaisi merkittäviä kustannussäästöjä, koska yhtenäisiä oppisisältöjä ei ole merkittävässä määrin. Tutkintorakenteita yhtenäistettäessä tutkintotasojatodennäköisesti nostettaisiin, mikä nostaisi kustannuksia. Oppilaitoksille aiheutuisi mittava lisätöy tutkintorakenteen yhtenäistämistä.
Synergia toiminnassa (hallinnollisten tehtävien yhdistäminen, osastojen integrointi, hallintokulujen leikkaaminen jne.)	Toiminnallinen synergiahyöty on saavutettavissa laajassa mittakaavassa vain yhden toimipaikan mallilla. Isoa osaa kustannuksista ei pystytä karsimaan, koska eri toimipisteissä toimittaessa vaaditaan tietyt peruspalvelut. Hallintokulujen leikkaaminen edellyttää siirtymistä yhteiseen tutkintokehykseen. Opetushenkilöstön osaamisen yhteiskäyttömahdollisuudet ovat vain rajallisia.	Mikäli tutkintokehykset säilyvät erilaisina ja oppilaitokset toimivat eri paikkakunnilla, mutta osana yhtä konsernia, tämä lähinnä lisää hallintokuluja ja yhteen sovitettavan työn määrää. Yhden oppilaitoksen alla palkkakustannusten ja työsuhteiden yhdenmukaistaminen nostaisi kustannuksia.
Synergia johtamisessa	Todennäköisesti oppilaitosten sisäisissä järjestyksissä (sotilaallisuus) on eroja, jotka vaikeuttaisivat yhtenäisen johtamisjärjestelmän käyttöönottoa.	Oppialojen erilaisuus voisi edellyttää kolmea rinnakkaista johtamismallia.

jatkuu

Synergia rahoituksessa (alempi korko lainatulle pääomalle, lisääntyneet mahdollisuudet rahoituksen hankintaan jne.)	Kun rahoitus tulee valtion budjetista, yhdistyminen ei vaikuttaisi rahoitusasemaa. Yhdistyneempi rakenne voisi avata mahdollisuuksia myyntikoulutuksessa.	Yhdistyneeltä oppilaitokselta olisi mahdollista edellyttää suurempia säästöjä. Näiden toteuttaminen ajaisi oppialat toisiaan vastaan.
Komplementaarinen synergia (tutkimus ja kehitysohjon liittyvän osaamisen yhdistäminen jne.)	Yhdistyminen voisi vahvistaa tai vähintäänkin tasata tutkimusosaimista ja avata uusia rahoitusmahdollisuuksia.	Ne oppilaitokset, joissa tutkimus on paremmin resursoitua, menettäisivät tutkimuspanosta.
Synergia oppimisessa ja osaamisessa	Opiskelijan näkökulmasta koulutukset näyttäytyvät yhtenäisempinä suhteessa toisiinsa, ja eri alojen opiskelijoiden välinen yhteistyö voisi lisääntyä. Abstraktiotason nousun myötä opiskelijat saavuttaisivat korkeamman koulutustason ja laajempialaisen osaamisen.	Otettaisiin iso askel taaksepäin integroiduista, työtehtävälähtöisistä ja pedagogisesti perustelluista opetussuunnitelmista kohti oppiainejakoisia opetussuunnitelmia. Abstraktiotason nousun myötä menetettäisiin työtehtävälähtöisyyttä. Koulutus voisi myös osoittautua vähemmän mielekkääksi opiskelijan kannalta.
Synergia turvallisuustyön arjessa	Mahdollisuus aiempaa laajempiin toimenkuvuihin, yhteistoiminnan harjoittelu, moniammatillisuus, mahdollisesti laajempi kyky johtaa turvallisuustyötä arjen tilanteissa.	Eriytyneet ammatti-identiteetit ja vahvat työkulttuurit yleensä karastavat rajanylityksiä, keskinäisen luottamuksen heikkeneminen.

Koska arviomme nykyistä yhtenäisemmän koulutusrakenteen strategisista hyödyistä osoittaa hyödyt nykytilanteessa hyvin niukoiksi, ei ennakoarviointia ole tarkoituksenmukaista ulottaa organisaatioiden yhdistettävyyteen. Sen sijaan huomio kannattaa kääntää siihen, miten tilanteen voisi muuttaa strategisten hyötyjen kannalta otollisemmaksi. Näemme, että ensimmäinen askel on oppilaitosroolin ymmärtäminen aikaisempaa vahvemmin juuri turvallisuuden kautta ja vasta toissijaisesti poliisi-, pelastus- tai rajavartioiden tehtävän kautta. Tämä siksi, että yhtenäisempi koulutusrakenne ei itsessään tarjoaisi ratkaisua mihinkään turvallisuuden ongelmaan. Tällöin helposti korostuisivat sen itsensä luomat ongelmat, kuten esimerkiksi tietty vieraus tai relevanssin puute työelämän työnjaollisten tehtävien näkökulmasta, koulutuskustannusten väistämätön kasvu koulutusajan jatkumisen kautta, kasvanut opintojen keskeyttäjien määrä abstraktisuuden tason nousun myötä ja koulutuskustannusten siirtyminen osin työpaikoille.

Ammattikuntainen identiteetti on sekä oppilaitosten vahvuus että niiden mahdollinen heikkous. Kun tietty tehtävä ja sitä palveleva organisaatio kytkeytyvät tiukasti toinen toisiinsa, näytetään automaattisesti siltä, että kyseistä tehtävää on mahdollista palvella vain ja ainoastaan kyseisen organisaation toimesta. Tietystä tehtävästä tai tarkoituksesta tulee tällöin kohtalon- tai olemassaolonkysymys. Turvallisuuden kirkastamisen yhteisenä tarkoituksena ei tulisi heikentää vahvaa ammattikuntaista

identiteettiä, vaannostaa sen rinnalle tai jopa yläpuolelle näkemyksen siitä, että tarkoituksena on palvella, edistää ja vahvistaa sisäistä turvallisuutta. Yleisempi ja muiden tahojen kanssa jaettu tarkoitus antaa perspektiiviä omaan toimintaan, toimintaorganisaatioon ja luo tilaa pohtia myös muita tapoja todentaa roolia sen tarkoituksen täyttämiseksi.

Uudenlainen ja laajempi näkemys edesauttaisi yhteistyötä sekä auttaisi hahmotamaan myös uusia tapoja ja muotoja, joilla turvallisuutta toiminnan varsinaisena tarkoituksena voidaan tehokkaasti palvella myös toisenlaisissa tai nykyisistä selvästi poikkeavissa olosuhteissa²⁷. Kun ensimmäisenä on ihmisten turvallisuuteen liittyviin odotuksiin ja tarpeisiin vastaaminen, ei vastaaja tai vastaamisen tapa itsessään, kääntyy tarjontakeskeisen perspektiivi kysyntälähtöisemmäksi tulokulmaksi. Mitä enemmän julkiselta palvelutuotannolta odotetaan palvelevuutta, vaikuttavuutta, tehokkuutta, joustavuutta ja innovatiivisuutta, sitä tärkeämmässä roolissa on asioiden tarkastelu koettujen palvelutarpeiden ja niihin kohdistuvan kysynnän kautta.

Pelastusopiston, Poliisiammattikorkeakoulun, Raja- ja merivartiokoulun ja Kriisinhallintakeskuksen näkökulmasta turvallisuus koulutuspoliittisena toimintalinjana tulisi tarkoittaa:

- turvallisuuden näkökulmasta laadittua tavoiteasettelua hallinnonalan koulutustoiminnalle ja mm. tutkintorakenteiden systemaattista kehittämistä tavalla, jossa huomioidaan yleisen tutkintojärjestelmän vaatimukset ja jossa aikaperspektiivi koulutuksen työelämälähtöisyydessä ylittää nykyisten työtehtävien;
- oppilaitostasolla aikaisempaan keskeisempään asemaan nostettua näkemystä turvallisuudesta jaettuna tarkoituksena ja rinnakkaisuudesta sen palvelijoina ammattikuntien ulkoiset tunnusmerkit säilyttäen;
- koulutusalojen markkinointia turvallisuuden ydintehtävinä ja osaamisen sekä asiantuntijuuden kehittäjinä;
- sisäiseen turvallisuuteen liittyvien, muiden oppilaitosten yksin ja yhdessä toteuttamien turvallisuuteen liittyvien koulutusohjelmien kehittämisen edistämistä;
- verkostomaisten toimintamallien rakentamista turvallisuusalan osaamisen kokoamisessa, levittämisessä ja syventämisessä ja kansainvälisen työkokemuksen tunnustamista asiantuntijan osaamista kehittäjänä ja siten kotimaan valmiuksia vahvistavana ja tukevana toimintana.

Koulutuspoliittisen linjaamisen tarkoituksena olisi terävöittää sisäministeriön roolia turvallisuuteen liittyvän kansallisen, alueellisen ja paikallisen toimintapätevyyyden muodostamisessa. Sen tulisi nostaa ministeriön alaisissa oppilaitoksissa nykyistä korkeammalle näkemys niiden omasta roolista monitahoisen yhteistyön ja osaamisen kehittäjinä niin oppilaitosten sisällä, niiden välillä kuin moninaisilla sisäisen turvallisuuden kannalta merkittävillä rajapinnoilla (kuten kansainvälisten työtehtävien osoittamalla ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden rajapinnalla). Linjaamisen tulisi rakentaa sisäiselle turvallisuudelle uudenlaista, aiempaa selvempää ja monitahoisempaa identiteettiä toimialana sekä viestiä sitä potentiaalisille opiskelijoille ja muille toimijoille.

27 Tässä yhteydessä ei tule unohtaa ja sivuuttaa Kriisinhallintakeskuksen tarjoamamaa kansainvälisten tehtävien tuomaa lisäosaamista kotimaan valmiuksien vahvistamiselle – kokemus kriisialueilta antaa merkittävän lisän kansallisten toimijoiden osaamiseen ja kykyihin toimia sisäisen turvallisuuden hyväksi, joka on vahvasti sidoksissa ulkoisen turvallisuuden tilanteeseen.

Olemattomat strategiset synergiat ja hyödyt tarkoittavat sitä, että hyötyjä ja etuja tulee hakea yhdistymisen sijaan yhteistyön vahvistamisesta ja yhteisen oppimisen alan laajentamisesta. Tämä tarkoittaa siirtymistä oppilaitosten omista käytännöistä parhaisiin yhteisiin käytäntöihin. Vaikka ammatilliset erot alojen välillä tulevatkin säilymään, tulee tietoisesti pyrkiä lisäämään oppilaitosten välistä yhteistyötä siinä, miten oppimista edistetään, koulutukseen käytettävissä olevaa aikaa ja oppimisympäristöjen hyödynnetään mahdollisimman tehokkaasti, osaamista jaetaan ja innovaatioista viestitään toisille. Kun resurssit supistuvat, huomio on suunnattava toiminnan laatuun sekä tehostettava sellaista yhteistyötä, joka edesauttaa laadun jatkuvaa kehittämistä. Tapa tavoitella yhtenäisempää koulutusrakennetta sisäisen turvallisuuden alueella lähtee todennäköisesti siitä, että siihen on kasvettava sisään ja löydettävä se ikään kuin sisältä päin, ei siirtymällä siihen hallinnollisella uudistuksella ja ulkoisella määräyksellä. Yhtenäisempi koulutusrakenne vaatii siten aikaa tullakseen keksytyksi, ja turvallisuuden kenttä vaatii jäsentymistä voidakseen täyttää jonkin todellisen tarpeen.

Ammatillisen tietämyksen ja osaamisen määreet kytkeytyvät vahvasti aikaan ja yhteiskunnalliseen tilanteeseen, jonka tulisi heijastua myös työnjakoon turvallisuuden saralla. Edellytykset oppilaitosten yhdistämiselle voivat olla olemassa, vaikka nykyiset rakenteet ja opetussuunnitelmat eivät niitä tarkasteluajankohtana vielä ilmentäisi. Tietyn piirteen, osaamisalueen tai taitamisen muodon puuttuminen tai ohuus tänä päivänä ei tarkoita, ettei kyseinen piirre voisi olla osa koulutusta huomenna tai tärkeä kyseisessä ammatissa. Tällä hetkellä on mahdollista luonnostella uudenlaista turvallisuuden korkeakoulua tai turvallisuusakatemiaa sekä siirtymistä sen suuntaan. Olemme hahmotelleet visioita antamaan taustaa nykytilanteen arvioinnille ja kehittämissuuntien ideoinnille raportin osassa II.

5 DISKUSSIO

Arvioinnin arviointi on Stufflebeamin (2001) mukaan arvioijien ammatillinen velvollisuus. Miten siis arvioimme itse onnistuneemme arviointitehtävään vastaamisessa? Emme juuri näe edellytyksiä nykyistä yhtenäisemmälle koulutusrakenteelle sisäministeriön hallinnonalalla ja päädyimme tästä syystä pohtimaan pikemminkin mahdollisuuksia lisätä erillisten oppilaitosten keskinäistä yhteistyötä sekä ehdottamaan etenemistieksi nykyistä yhtenäisempää ja yhteisempää turvallisuuden toimintakehystä. Onko arviomme siis pätevä ja ehdottamamme kehityssuunta vahvin mahdollinen?

Ennakoarvioinnin perusteltavuuden arviointi on hankala tehtävä. Lähtökohtaisesti tehtyyn ennakoarviointiin tulee suhtautua varsin suurella varauksella, koska arvioinnin tukena toimivat aineistot ovat usein varsin ohuita ja vertailukohdiksi valitut tapaukset ovat vertailtavuudeltaan usein epäselviä. Näin on myös tämän arviointihankkeen kohdalla.

Kun kysymys koskee mahdollisuuksia siirtyä nykyistä yhtenäisempään koulutusrakenteeseen sisäministeriön hallinnonalalla, hyviä vaihtoehtoja siihen vastaamiselle ei juuri ole. Oppilaitokset olisi toki mahdollista liittää yhteen kokeiluluonteisesti ja arvioida tätä kautta yhdistämisen tuloksia. Ongelmana olisi se, ettei todellista vertailukohtaa olisi yhdistämisen jälkeen enää olemassa. Todennäköisesti toimivan organisaatiomuodon löytäminen veisi useita vuosia eikä tosiasiallista paluumahdollisuutta erillisiksi oppilaitoksiksi enää olisi. Arvioinnin tarkoitus olisi tällöin pikemminkin auttaa löytämään paras muoto yhdistyneelle organisaatiolle. Vaikka uuden organisaation suunnittelu onkin mahdollista, on huomattavasti vaikeampaa vakuuttaa siitä, että jokin organisatorinen muoto ja järjestys on vallitsevissa olosuhteissa ja käytössä olevilla resursseilla paras mahdollinen.

Yhtenäisemmän koulutusrakenteen mahdollisuutta voidaan myös arvioida etsimällä vastaavia organisatorisia malleja muista maista ja selvittää niiden toimivuutta, kustannusrakenteita ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Viron Sisekaitseakadeemia tarjoaa ammatillisen ja ammatillisen korkea-asteen koulutusta sisäisen turvallisuuden alan eri ammatteihin sekä aloille yhtenäisen maisteriohjelman, joka palvelee valmistautumista asiantuntija- ja esimiestehtäviin eri aloilla. Sisekaitseakadeemia antaa osviittaa ehdoista ja edellytyksistä, joiden tulisi täyttyä tai joihin tulisi kyetä vastaamaan, jotta vastaavankaltainen ratkaisu voisi toimia myös Suomessa. Malli antaa aineksia uuden kotimaisen turvallisuusakatemia hahmottelulle, mutta tuo myös esiin sen haasteita ja ongelmakohtia. Toinen kysymys on se, miten hyvin olemme onnistuneet tavoittamaan ja kuvaamaan niitä Sisekaitseakadeemian aspekteja ja puolia, jotka ovat arvioinnin kannalta relevantteja tässä hankkeessa. Omat tulkintamme perustuvat Akatemian asiantuntijoiden esille tuomiin kokemuksiin ja näkökohtiin, opetussuunnitelmien tarkasteluun sekä oppilaitoksen kehittämistä koskeviin suunnitelmiin ja toiveisiin.

Jos aikataulu olisi sallinut, kansainvälinen vertailu olisi voinut olla toteutettua laajempi, ja useampien maiden malleja toteuttaa sisäisen turvallisuuden alan koulutusta olisi voitu ottaa vertailukohdaksi. Nyt tähän pyrittiin lähinnä nostamalla esiin muutamia tapauksia, joissa erilainen tapa toteuttaa koulutuksia perustuu myös erilaiseen tapaan organisoida sisäisen turvallisuuden palveluita. Lisäksi on hyvä muistaa myös sidonnaisuus oman maan yleiseen koulutusjärjestelmään, mikä ei puolla kansainvälisen vertailun laajentamista tutkimuksessa.

Omassa arviointityössä olemme vertailleet oppilaitosten koulutusprofileja ja opetussuunnitelmia miehistö-, alipäällystö- ja päällystötasoilla. Tavoitteena on ollut tunnistaa yhteisiä tai yhteneviä oppisisältöjä ja tavoitteita sekä hahmottaa aikai-

sempää yhtenäisemmän koulutusrakenteen edellytyksiä niiden kautta. Vaikkei opetussuunnitelmia ole syytä pitää peilinkaltaisena selontekona oppimiskokemuksista, joista tulevan pelastajan, hätäkeskuspäivystäjän, poliisin ja rajavartijan ammatillinen osaaminen koulutusaikana muodostuu, ne nähdäksemme valottavat hyvin niitä sisältöjä, pyrkimyksiä ja ideaaleja, joille ja joiden ympärille ammatillisesti olennaisen oppimisen katsotaan rakentuvan.

Opetussuunnitelmien sisältö heijastaa luonnollisesti myös opettajakunnan rakennetta ja ilmentää vahvaa polkuriippuvuutta suhteessaan aiempiin opetussuunnitelmiin. Koska kysymys on koulutuksista, joilla on vahva ja läheinen yhteys käytännön työtehtäviin eri aloilla, ja kun opettajakunnan ammatillinen edustavuus ja työelämäyhteys on ollut vahva alusta saakka, ei ole syytä olettaa, että opetussuunnitelmat tarjoaisivat ylenpalttisesti kehittämisvaraa suhteessa ammattityön vaatimuksiin. Kehittämisvara löytyy pikemminkin yleisten työelämävalmiuksien puolelta. Nähdäksemme opetussuunnitelmien vertailun antama kuva yhtenevyyksistä ja eroista oppilaitosten opetuksessa kuvaa hyvin eroja puheenaolevien ammattialojen välillä. Vaikka se ei poissuljakaan nykyistä yhtenäisemmän opetussuunnitelman mahdollisuutta, näemme sen olevan mahdollinen tällä hetkellä lähinnä nostamalla koulutussisältöjen abstraktiotasoa. Kaikille ammattialoille aidosti yhteinen osuus siinä on tuomittu jäämään pieneksi, jolloin vastuu ammatillisten perustaitojen opetuksesta jää nykyistä enemmän työorganisaatioille.

Opetussuunnitelmavertailu jäi jossain määrin pinnalliseksi katsaukseksi – perusteellisempi vertailu olisi vaatinut syvempää ymmärrystä eri koulutusalojen sisällöistä ja siten useiden eri opettajien mukaan ottamista yhteisen oppiaineksen etsimiseen tutkintojen välillä. Käytettävissä oleva aika ei kuitenkaan olisi tähän riittänyt, ja toisaalta saimme mielestämme riittävän tarkan arvion opintojen sisällöistä ja painotuksista yleisellä tasolla omaa arviointiamme varten.

Osana selvitystämme vertasimme myös organisaatioiden toimintaa taloudellisin kriteerein. Korostamme, että kyseiseen vertailuun tulee suhtautua ehdottomalla varauksella. Tällä laajuudella toteutettuna tarkastelu kohdistuu vuoden 2014 toimintaan. Se ei kuitenkaan yksin ole riittävä johtopäätösten tekemiseen, vaan tarkasteluun olisi syytä ottaa useamman peräkkäisen vuoden tunnusluvut, ja tutkia perusteellisemmin lukujen laskentaperusteena käytettävien kriteerien yhteismitallisuutta. Tämä edellyttää taloudellista asiantuntemusta ja tiivistä yhteistyötä oppilaitosten kanssa. Syy, miksi kuitenkin toimimme nämä vertailtavuudeltaan osin puutteellisetkin tunnusluvut esiin, on halumme tuoda esiin oppilaitoksilta kerättävien tunnuslukujen yhteismitattomuus ja siten antaa sysäys raportoinnin kehittämiseen.

Vaikka arviomme nykyistä yhtenäisemmän koulutusrakenteen mahdollisuudesta on kaikilta osin altis keskustelulle ja vastaväitteille, vastaavaa systemaattiseen analyysiin perustuvaa kannanottoa sisäministeriön koulutukset kokoavan turvallisuusakatemia mahdollisuuteen ei aikaisemmin ole ollut käytettävissä. Onnistuimme toteuttamaan riittävän kattavan selvityksen, jonka perusteella rakennetussa arviointikriteristössä otettiin huomioon useita yhdistymisen kannalta tärkeitä seikkoja ja tuomaan esiin yhteismitallistamista vaativia kohteita edellytyksenä yhtenäisemmälle koulutusrakenteelle. Se nostaa myös esiin asioita, joita tulisi selvittää tarkemmin, mikäli oppilaitosten yhtenäistämisen suuntaan päätetään jatkaa. Arviomme antaa ajattelemisen aihetta jokaiselle, joka uskoo, että kolmen sisäministeriön alaisen oppilaitoksen saattaminen yhdeksi hallinnolliseksi kokonaisuudeksi tarjoaisi toiminnallista ja/tai taloudellista hyötyä, nostaisi laatua ja kirkastaisi ammatillisia profileja. Toivomme luonnollisestikin, että arviointimme auttaa hahmottamaan haastetta kokonaisvaltaisemmin ja myös vastaamaan siihen. ”Turvallisuusakatemia” voi hyvinkin olla oikea ratkaisu, mutta nähdäksemme se ei ole sitä tällä hetkellä tai heti huomenna.

6 YHTEENVETO: NYKYISTÄ YHTENÄISEMMÄN KOULUTUSRAKENTEEN EDELLYTYKSET, HYÖDYT JA HAITAT

Tämän tutkimuksen kohteena on ollut nykyistä yhtenäisemmän koulutusrakenteen mahdollisuus sisäministeriön hallinnonalalla. Tarkastelua on kehystänyt tarve hahmottaa ammatillista tietämystä ja osaamista sisäisen turvallisuuden tulevaisuudessa. Tehtävää on lähestytty vahvasti nykyhetkestä käsin eli analysoimalla Pelastusopiston, Poliisiammattikorkeakoulun ja Raja- ja merivartiokoulun opetussuunnitelmia ja tutkintoprofileja sekä paikantamalla eroja ja yhtenevyyksiä niiden välillä. Myös Kriisinhallintakeskuksen kansainvälisiin tehtäviin tarjoama koulutus on huomioitu selvityksessä oman erityisalansa koulutusta tuottavana tahona ja sisäisen turvallisuuden toimijoiden koulutukseen panoksensa tuovana toimijana.

Realistinen ennakoarviointi, jossa kohteena ovat mahdolliset asiantilat, ottaa lähtökohdakseen vallitsevan tilanteen ja hahmottaa mahdollista siitä käsin. Kohteiden ollessa jonkin toimenpiteen todennäköiset seuraukset, tarkastelu tapahtuu olettamalla kyseinen toimenpide tehdyksi, analysoimalla, miten se limittyy tai kytkeytyy muihin rakenteisiin, mekanismeihin, niiden todennäköiseen tilaan ja seurauksiin.

Arviointia on tässä hankkeessa taustoittanut tutkimuskirjallisuudesta johdettu ymmärrys siitä, mitä organisaatioiden yhdistämisillä on mahdollista periaatteessa tavoitella. Realistiseen lähestymistapaan istuu luontevasti näkemys arviointikohteesta monitahoisena, -kerroksisena ja siten kompleksisena kokonaisuutena. Kysymys on kolmesta saman hallinnonalan oppilaitoksesta, joilla on kuitenkin omat toimintakenttensä ja tarkoituksensa sekä organisaationsa. Yleisellä tasolla kaikki ovat omistautuneet ammatillisen oppimisen edistämiseen. Ne käsittävätkin samoja tai pitkälti toinen toisiaan vastaavia rooleja ja tehtäviä, jotka liittyvät opetustyöhön sekä opetus- ja oppimisprosessin tukemiseen. Metodologisena lähtökohtana oli ajatus oppilaitosten täydellisestä yhdistettävyydestä, jolloin tehtäväksi muodostui yhdistettävyyttä vastaan puhuvien tekijöiden tunnistaminen.

Huomion suuntaamiseksi oikeisiin asioihin tutkimuskirjallisuuden pohjalta koostettiin yksinkertainen arviointimalli. Arviointimallimme jäseni ennakoarvioinnin kahteen tasoon: 1) yhdistämisen kautta saavutettavissa olevaan strategiseen hyötyyn ja 2) organisaatiotason tekijöihin, jotka todennäköisesti hidastavat, estävät, nopeuttavat tai edistävät hyötyjen todentamista käytännössä. Ideaalitulanteessa yhdistäminen johtaisi nopeasti merkittäviin synergiahyötyihin ja organisaatiotason tekijät tekisivät yhdistämisestä käytännössä helposti toteutettavan, suoraviivaisesti johdettavan ja pikaisella aikataululla toteutettavissa olevan prosessin. Kuitenkaan käytännössä yhdistäminen ei useinkaan johda toivottuihin hyötyihin, koska hyödyt on joko yliarvioitu tai organisaatioita ei onnistuta sulauttamaan toinen toisiinsa siten, kuin hyötyjen todentaminen edellyttäisi.

Ensimmäisenä arviointitehtävänä oli niiden hyötyjen tai synergiaetujen tunnistaminen, jotka jäävät saavuttamatta siksi, että koulutus sisäministeriön hallinnonalalla toteutetaan kolmessa eri oppilaitoksessa. Opetussuunnitelmien vertaaminen miehistö-, alipäällystö- ja päällystökoulutuksissa toi esille enemmänkin sisällöllisiä eroja kuin yhtenevyyksiä koulutusten välillä. Nykyinen pedagoginen suuntaus on entistä enemmän kohti integroituja ja työtehtävälähtöisiä opetussuunnitelmia, mikä ei ole linjassa eri työtehtäviin valmistavien koulutusten yhteensovittamisen kanssa. Myös oppilaitosten koulutusprofiilit, erityisesti tutkintotasot, poikkesivat toisistaan.

Mahdollinen jaetun sisällön alue alipäällystötutkintona osoittautui heikosti yleiseen kansalliseen tutkintokehyykseen sopivaksi.

Vertailu Viron malliin toi esiin tarpeen koota koulutukset fyysisesti yhteen ja samaan toimipisteeseen kustannushyötyjen saavuttamiseksi edes pitkällä aikajän- teellä, mikä on kallista. Nähdäksemme Viron Turvallisuusakatemia tarjoaa malli- esimerkin hankaluuksista, joita seuraa, kun eri ammattialojen koulutuksia kootaan yhden oppilaitoksen alle. Perusedellytys on yhteismitallinen tutkintokehys ja vai- keutena on löytää tai tunnistaa sellainen aidosti jaettu oppisisältö, josta on yhdis- tämään eri ammattialoja toinen toisiinsa ja joka myös nähdään arvokkaaksi osaksi kaikkia koulutuksia / tutkintoja. Erityinen ammatillinen tai taidollinen arvo liitetään usein piirteisiin, ominaisuuksiin tai asioihin, jotka erottavat toisista, eikä niihin, jot- ka jaetaan toisten kanssa. Virossa kaikille aloille yhteinen oppiaineksen määrä on supistunut 45 opintopisteestä 30 opintopisteeseen. Yhteisen sisällön määrittäminen sekä sen markkinointi niin opettajille kuin opiskelijoille on osoittautunut hankalak- si, jatkuvaa työtä oppilaitoksen johdolta vaativaksi tehtäväksi. Lisäksi monet yhden oppilaitoksen mallin mukanaan tuomat hyödyt edellyttävät todentuaakseen oppilai- toksen toiminnan kokoamista yhteen fyysiseen paikkaan. Yhden oppilaitoksen mal- lin vahvuutena on se, että se tarjoaa vahvan viestin siitä, että toiminnalle on jaettu kansallinen tarkoitus, jokaisella taholla on oma roolinsa tarkoitukseen vastaamisessa ja keskinäinen yhteistyö sekä yhteinen harjoittelu on ensiarvoisen tärkeää viimeksi mainitun todentamisessa.

Hahmotimme myös sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden kontekstiin liittyviä tekijöitä, jotka on tarpeen huomioida pohdittaessa oppilaitosten yhdistettävyyttä. Ammatillista tietämystä ja osaamista voivat tulevaisuudessa haastaa ennennäkemät- tömällä tavalla uudenlaiset turvallisuutta horjuttavat ja suhteellisen pitkäkestoiset omalla maaperällä tapahtuvat tapahtumat tai tilanteet, jotka selvästi ylittävät poliis- in toimintavalmiudet, mutta eivät vielä riitä täyttämään sotatilan tunnusmerkistöä. Turvallisuusviranomaisten aikaisempaa laajempi ja jaettu näkemys sisäisestä tur- vallisuudesta kokonaisuutena sekä kriisinhallinnan osaaminen saattavat olla entistä keskeisempiä tulevaisuudessa. Lisäksi ammatillinen tietämys ja osaaminen sisäisen turvallisuuden tulevaisuudessa eriytyy alueellisesti. Kun taajaan asutuilla alueilla kyetään jatkossa ylläpitämään hyvin eriytyneitä palvelurakennetta, joilla vastataan sisäiseen turvallisuuteen liittyviin palveluodotuksiin ja -tarpeisiin, harvaan asutuilla alueilla tarvitaan toisenlaisia ratkaisuja. Olennainen osa ammatitaitoa ja osaamista on jatkossa kyky luoda ja edistää tällaisen kapasiteetin muodostumista ja säilymistä. Tämänkaltainen tulevaisuus antaa pikemminkin perusteen eriytyneelle koulutusra- kenteelle ammatillisessa valmistuksessa poliisitoiminnan, pelastustyön ja rajavarti- oinnin aloilla kuin syyn yhtenäistää niitä sisällöllisesti. Vaikka moniammatillisem- paan osaamiseen kohdistuva kysyntä tuleekin lisääntymään nykyisestä, eriytyneen osaamisen tarve tulee säilymään sitä suurempana.

Näkemyksemme on näiden seikkojen pohjalta, että ajatus yhtenäisestä tai edes selvästi nykyistä yhtenäisemmästä koulutusrakenteesta keinona saavuttaa kustannus- säästöjä on toiveajattelua, ja nykyistä yhtenäisemmän koulutusrakenteen edellytyk- set käytännössä olemattomat. Tällä hetkellä tarkoituksenmukaisinta on vastata niin miehistö-, alipäällystö- ja päällystökoulutuksen tarpeisiin poliisi- ja pelastusalalla sekä rajavartiointinissa erillisten oppilaitosten toimesta. Yhden oppilaitoksen malli voisi toimia, jos kaikki tutkintokoulutus lähtisi samalta viivalta, tapahtuisi samoilla ehdoilla ja olisi koottu samaan fyysiseen paikkaan. Tämä kuitenkin tarkoittaisi sekä koulutuskustannusten kasvua että merkittävää investointitarvetta. Jos tavoitellaan yksinomaan kustannussäästöjä, nykymuotoiset oppilaitokset ovat todennäköisesti

kykenevämpiä sekä sopeuttamaan omaan toimintaansa taloudellisiin reunaehtoihin että pitämään samanaikaisesti kiinni laadusta kuin mitä yksi suuri oppilaitos koskaan olisi.

Mikäli ensimmäinen arviointitehtävä olisi tuonut esille selkeitä, periaatteessa saavutettavissa olevia hyötyjä, olisi toinen arviointitehtävä ollut arvioida organisaatioiden yhdistettävyyttä – nyt toisesta arviointitehtävästä kuitenkin luovuttiin. Päädyimme kuitenkin pohtimaan, mitä nykytilanteessa voidaan ja mahdollisesti jopa tulee tehdä oppilaitosten yhtenäistämiseksi, sillä näemme nykyistä yhtenäisemmän koulutusrakenteen mahdollisuudeksi, jota kohden kannattaa pyrkiä, vaikka vielä onkin epäselvää, mitä se käytännössä voisi tarkoittaa. Tämä johtuu suuressa määrin siitä, että sisäinen turvallisuus ei vielä tänään jäsenyy piirteiltään selvänä toimintakenttänä. Yhtenäisempi koulutusrakenne edellyttää nykyistä jäsenyntyempää näkemystä sisäisestä turvallisuudesta omana yhteiskunnallisen toiminnan alueenaan sekä eri tahojen ja toimijoiden rooleista siinä. Sisäisen turvallisuus tulee ymmärtää oppilaitoksia sisällöllisesti yhdistävänä tekijänä, jonka alla niiden oma tarkoitus tulee ymmärtää, ja jonka puitteissa niiden välinen yhteistyö ja kanssakäyminen saa merkityksensä. Tarvitaan yhtenäinen koulutuspoliittinen kehys sisäministeriön hallinnonalalla tapahtuvalle koulutukselle – erityisesti sisäministeriön alaisille neljälle oppilaitokselle, mutta mahdollisesti myös laajemmin turvallisuusalan ammattilaisia ja asiantuntijoita kouluttaville tahoille ohjaamaan ja kokoamaan koulutustoimintaa sekä suuntamaan sen kehittämistä. Tältä pohjalta hahmottelimme myös mallia yhteiselle turvallisuusakatemialle, joka on esitetty osassa II.

OSA II

”Turvallisuusakatemia” mahdollisia
organisaatiomalleja ja visiointia

7 TURVALLISUUSAKATEMIAN RAKENTUMINEN JA KEHITYSVAIHEET

Tässä luvussa luonnostelemme erilaisia mahdollisia organisaatiomalleja turvallisuusakatemiaksi sekä niiden ongelmakohtia ja kustannusvaikutuksia. Malleja erottaa toisistaan lähinnä keskeisten sisäisen turvallisuuden ammattialojen hallinnollisen integroitumisen, tutkinnollisen yhteismitallisuuden ja opinnollisen sulautumisen aste. Juuri integraation aste on pohdinnan kohteena. Arvioimme kunkin toteutusmallin kohdalla mahdollisia uusia kustannustekijöitä ja mahdollisia kustannussäästöjä suhteessa nykytilaan, eli koulutusten toteuttamiseen erillisissä oppilaitoksissa. Jätämme tarkastelun ulkopuolelle muut mahdolliset kombinaatiot.

Rakennemallit voidaan hahmottaa myös kehityskulkuna kohti nykyistä yhtenäisempää koulutusrakennetta. Omassa analyysissämme katsoimme nykyistä integroituneemman sisäisen turvallisuuden kentän keskeiseksi edellytykseksi nykyistä yhtenäisemmälle koulutukselle ja hahmotelimme näiden kahden välille eräänlaista vastavuoroista kehityskulkua.

Ensimmäistä, maltillista askelta integraation suuntaan ilmentää malli, joka säilyttää oppilaitokset erillisinä kokonaisuuksina, mutta kokoaa, selkeyttää ja terävöittää niitä koskevaa ymmärrystä tapoina palvella yhteisestä sisäisen turvallisuuden tarkoitusta. Malli edellyttää sisäministeriöltä omaa koulutuspolitiikkaa ja strategista kehittämislinjausta sekä tätä palvelevaa organisaatorakennetta. Tämä olisi yksi looginen askel hallinnonalan pyrkiessä kohti nykyistä yhtenäisempää koulutusrakennetta. Lähtökohtana on tosiasioiden tunnistaminen ja tunnustaminen. Vaikka poliittis-hallinnollinen tahtotila puoltaisi oppilaitosten yhdistämistä, yhdistäminen ei ole taloudellisesti, tutkintohallinnollisesti tai opetuksellisesti järkevää. Koska uskomme, että ratkaisua määrittää enemmän se, mikä on poliittisesti mahdollista kuin se, mikä olisi järkevää, luonnostelemme myös vahvempaa integraation astetta ilmentäviä koulutusrakennemalleja, sillä jatkaminen nykyisellä toimintakonseptilla hamaan tulevaisuuteen asti ei myöskään ole vaihtoehto.

Toisena vaiheena voisi olla toiminnallisesti erilliset, yhden johdon alle sijoittuvat, mutta eri toimipisteissä vaikuttavat koulutusalat. Johto voidaan hyvin ymmärtää yhdeksi hallinnolliseksi palveluksi muiden tällaisten sisäisten palveluiden rinnalla.

Kolmas organisoinnin muoto kokoaa yhteen kaikki sellaiset toiminnot, jotka eivät liity suoraan tai välittömästi oppimisen ja opetuksen ydinprosessiin pelastus-, poliisi- ja rajavartio- sekä kriisinhallinnan aloilla. Tässä mallissa yhden ja yhtenäisen johto-, tuki- ja palveluprosessin tulisi taipua erilaisten tutkinto- ja täydennyskoulutusten tarpeisiin.

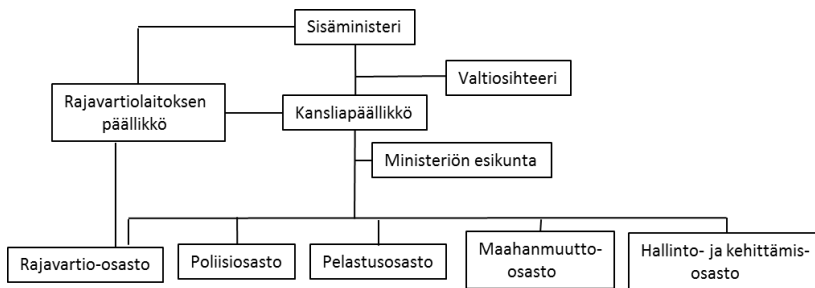
Neljäs malli tarkoittaisi sitä, että sulautetun hallinto- ja palvelutoiminnon kohteena on huomattavassa määrin sulautettu opetus- ja oppimisprosessi, jossa pääpaino on moniammatillisuudessa. Konkreettiset työtaidot hankitaan joko opintojen aikaisen erikoistumisen, eriytyneiden harjoitusten tai opintoihin kuuluvan työharjoittelun avulla tai vastuu niistä on sälytetty työelämän organisaatioille. Tällaisessa ammatillisen valmistuksen sulauttamisessa on monia erilaisia asteita tai muotoja. Tässä hahmottelemme lähinnä sellaista mallia, jossa integrointi olisi viety mahdollisimman pitkälle ja opiskelu suuntautuisi selkeiden, ammatillisesti eriytyneiden työtehtävien sijaan ensisijaisesti sisäisen turvallisuuden ammattialalle.

Turvallisuusakatemia voi täten tarkoittaa ensivaiheessa yhtenäisempää toimintakehystä, jaettua johtoa, yhteisiä, opetuksen ja oppimisen ydinprosessia palvelevia

hallinto-, tuki- ja tutkimus- ja kehittämistoimintoja tai edellisten lisäksi pitkälle su-lautettua ammatillista valmistusta sisäisen turvallisuuden ammattialalla. Tarkaste-lemme seuraavassa kutakin mallia, niiden tarjoamia mahdollisuuksia ja niihin liitty-viä ongelmakohtia sekä kustannusvaikutuksia.

Malli 1: Erillisyydestä sisäisen turvallisuuden osatekijöiksi

Tämä malli lähtee siitä, että Pelastusopisto, Kriisinhallintakeskus, Raja- ja merivar-tiokoulu ja Poliisiammattikorkeakoulu yhtäältä vahvistavat keskinäistä yhteistyötä ja jäsentävät omaa toimintaansa sekä omaa rooliaan yhteisen sisäisen turvallisuuden toimintakehyksen kautta. Kehys edellyttää sisäministeriöltä nykyistä kokonaisval-taisempaa otetta. Tällä hetkellä oppilaitokset jäsenyivät erillisinä ja heijastavat tässä erillisyydessään ministeriön rakennetta (kuvio 22).



Kuvio 22. Sisäministeriön organisaatio.

Sisäministeriön organisaatiokaavio ja tehtäväkentän jakaminen eri osastoiksi kuvaa osaltaan niitä haasteita, joita nykyistä yhtenäisemmän koulutusrakenteen kehittä-miseen liittyy. Yhtenäiseltä koulutusrakenteelta yksinkertaisesti puuttuvat sellaiset kiinnkohdat, joita se menestyäkseen vaatisi. Vastaava yhtenäisyys puuttuu sekä ohjaavasta ministeriöstä että sisäisen turvallisuuden todellisuudesta. Yleistä ymmär-ystä ja jaettua näkemystä siitä, miten poliisin, pelastuslaitoksen, rajavartiolaitok-sen ymmärretään liittyvän toisiinsa ja omalta osaltaan edistävän yleistä ja yhteistä sisäisen turvallisuuden päämäärää ei ole. Ministeriö näkee tarkoituksenmukaiseksi erottaa mainitut tehtävät omiksi hallinnollisiksi osastoikseen.

Mallissa 1 pääpaino on siinä, että sisäministeriö terävöittää koulutuspoliittis-ta ohjastaan siten, että sisäinen turvallisuus näyttäytyy sekä yhteiskunnallisesti merkityksellisenä sosiaalisen toiminnan alueena että hallinnonalan oppilaitoksia yhdistävänä jaettuna tarkoituksena. Tämä edellyttäisi uudenlaista organisaatiota, jossa sisäisen turvallisuuden agenda ja sitä palveleva koulutuspolitiikka voisi arti-kuloitua ministeriön toimialoja yhdistävällä tavalla. Ministeriö olisi täten johtava toimintaa linjaava, kokoava ja suuntaava taho tarkoituksenaan saada aikaan sisäl-löllinen muutos siinä, miten sisäinen turvallisuus hahmotetaan, miten eri tahojen roolit ja vaikutusmahdollisuudet määritellään, miten monitahoinen ja moniulottei-nen turvallisuutta palveleva toiminta organisoidaan sekä miten työssä onnistumista arvioidaan. Oppilaitoksilla puolestaan olisi oma roolinsa, jota ammatilliset perusval-miudet ja asiantuntijuus sisäisen turvallisuuden uudistuvan tehtäväkokonaisuuden viranomaistyössä määrittävät.

Koulutuslinjauksissa tulisi nousta esiin:

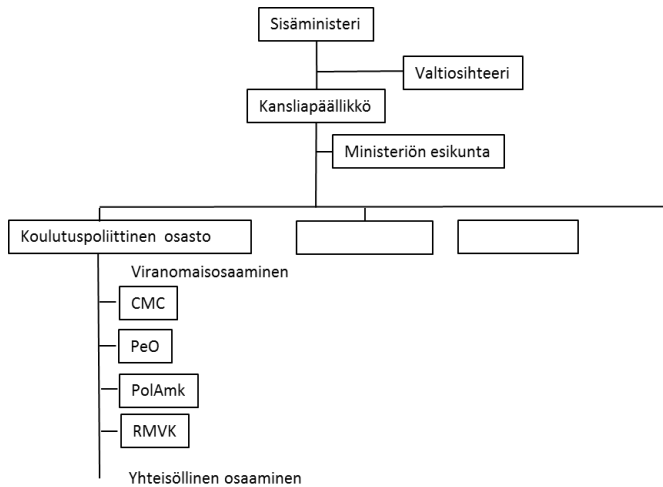
- sisäinen turvallisuus monia eri tahoja ja toimijoita yhdistävänä sekä käsittävänä yhteiskunnallisen toiminnan kenttänä, jossa viranomaisten roolit eroavat maan eri osissa, ja jossa organisoituneet yhteisöt (yritykset ja järjestöt) sekä yksittäiset kansalaiset kantavat suuremman tai pienemmän vastuun alueesta riippuen
- koulutustarjontaan vaikuttaminen tavalla, joka edistää kansallisesti yhtenäistä tapaa ymmärtää sisäiseen turvallisuuteen liittyvät turvallisuustarpeet ja vahvistaa siten edellytyksiä niihin vastaamisen arvioinnissa sekä mahdollistaa paikallisesti eriytyvät palvelurakenteen ja -muodot
- erilaisten koulutustahojen kokoaminen sekä niiden keskinäisen verkostoitumisen ja yhteistyön edistäminen sisäisen turvallisuuden näkökulmasta
- hallinnonalan oppilaitosten kehittäminen, esimerkiksi sama määrämitta ja kehys tutkintokoulutuksille, koulutusjärjestelmän yleisen kehityksen peilaaminen omissa koulutusrakenteissa ja -muodoissa sekä koulutukseen liittyvien vahvuuksien ja omaleimaisuuksien kehittäminen (kilpailu opiskelijoista).

Hallinnonalan oppilaitosten keskinäinen yhteistyö hyötyy oppilaitosten osaamisprofiilien eroista vain silloin, kun yhteistyölle on osoitetaan sellainen osapuolia yhdistävä tarkoitus, jonka ne kokevat arvokkaaksi ja omat erilliset tarkoituksensa ylittäväksi sekä yhtäläisesti jaetuksi. Ilman jälkimmäistä yhteinen työ on tuomittu jäämään aina toiseksi suhteessa kunkin oppilaitoksen omaan työhön. Haasteena on se, miten muuttaa toimintaympäristöä niin, että yhteistyöstä tulee hallinnollisesti annetun taa-kan sijaan aidosti palkitseva ja arvoa lisäävä prosessi. Oppilaitoksia koskettaviin yhteisiin, opetukseen ja opetuksen kehittämiseen liittyviin hankintoihin suunnattavat lisäresurssit voisivat toimia kannustimena ja voisivat mahdollistaa ratkaisuja, joita yksittäisten oppilaitosten ei välttämättä olisi mahdollista hankkia. Oppilaitosten opetusta ohjaava pedagoginen näkemys vaikuttaisi olevan samansuuntainen, mikä luo hyvät edellytykset kehittämiselle.

Mallissa 1 turvallisuusakatemia todentuu lähinnä oppilaitosten ja muiden toimijoiden välisessä yhteistyössä ja sisäisen turvallisuuden tarkoitusta palvelevissa verkostoissa. Se on kangastus horisontissa, joka suuntaa hallinnonalan harjoittamaa systemaattista koulutus- ja kehittämispolitiikkaa, jolla tähdätään tehtäväalueen koostamiseen ja aidon yhteistoiminnan lisäämiseen oppilaitosten välillä. Oppilaitosten näkökulmasta keskeistä on yhteisen tarkoituksen kirkastuminen ja tutkintokehysten yhdenmukaistuminen. Tärkeää on myös toimintaympäristön muotoutuminen aikaisempaa laajempaa ja monipuolista osaamista edellyttäväksi, ennakoivaksi ja eri toimijatahoja hyödyntävää työtettä soveltavaksi paikallisiin turvallisuustarpeisiin vastattaessa.

Malli todennäköisimmin vain lisäisi kustannuksia, ja ne kohdistuisivat pääasiassa ministeriöön. Suurin epävarmuus liittyy siihen, onko sisäisestä turvallisuudesta mahdollista konstruoida nykyistä selvärajaisempaa ja keskinäissuhteissaan kirkkaampaa kenttää, jonka tehtävät palvelevat eriytyvästi yhteistä päämäärää ja joista vastaa moninainen, alueittain eriytyvä toimijaverkosto, jossa viranomaisten rooli ja asema vaihtelevat. Selvityksemme pohjalta näemme, että yhtenäisempi koulutusrakenteen edellyttää nykyistä suurempaa yhtenäisyyttä sekä sisäisen turvallisuuden tehtäväkokonaisuudelta että sisäministeriöltä, joka vastaa kansalaisten turvallisuuteen liittyvien tarpeisiin vastaamisesta.

Enemmän tai vähemmän uusimuotoisen sisäisen turvallisuuden toimintakehyksen toivottavuus, toimivuus ja tarkoituksenmukaisuus sekä suhde muihin yhteiskunnallisiin instituutioihin ja toimintakehyksiin ei ole täysin selvää. Vaikka useimmat poliittiset puolueet ovatkin hyvin yksimielisiä turvallisuuden merkityksestä kansalaisille, vastaava yksimielisyys ei välttämättä ulotu keinoihin, joilla turvallisuutta parhaiten edistettäisiin. Poliittisesti lienee helpompaa perustaa turvallisuusakatemia ja jättää sisäinen turvallisuus oman onnensa nojaan. Ongelmaa voikin yrittää kiertää järjestämällä oppilaitokset yhden johdon alle (kuvio 23).



Kuvio 23. Koulutusrakennemalli 1.

Yhtenäisempi koulutusrakenne sisäministeriön hallinnonalan koulutuksessa painottaa sitä, ettei koulutusta tulisi nähdä vapaasti muotoiltavissa olevana yhteiskunnallisena saarekkeena. Se ei voi olla merkittävästi yhtenäisempi kuin se ammatillinen kenttä, jonne koulutuksesta valmistutaan tai se hallinnollinen järjestelmä, joka ohjaa ja säätelee toimintaa kentällä. Yhtenäisyyden edistäminen koulutuksessa edellyttää vaikuttamista koulutuksen toimintaympäristön yhtenäisyyteen. Koulutuksen yhtenäisyyden lisääminen on tässä ainoastaan yksi keino. Se on todennäköisesti välttämätöntä, mutta ei vielä riittävää. Keinojen ja vaikuttamisen väylien kokoaminen voi tapahtua vain jossakin oppilaitosten yläpuolella.

Vahvuudet	Heikkoudet
<ul style="list-style-type: none"> - Muutokselle on oikea mittakaava - Korostaa poliittis-hallinnollisen vastuutahon roolia ja merkitystä - Jättää tilaa oppilaitosten omalle asiantunteumukselle, mutta tekee samalla yhteistyöstä edistymisen kannalta ratkaisevan asian 	<ul style="list-style-type: none"> - Edistymistä on vaikea havaita - Edellyttää kaukonäköisyyttä, kokonaisuuksien hahmottamista sekä strategista otetta - Ei tarjoa nopeita ja näkyviä tuloksia - Vaalikausien yli yltävä aikajänne - Vaatii toimiakseen uudenlaisia toimijaverkostoja, jotta toimintaympäristö muuttuisi
Mahdollisuudet	Uhat
<ul style="list-style-type: none"> - Ministeriölle uutta roolia ja strategista profilia sisäisen turvallisuuden vaalijana ja edistäjänä - Yhteinen työnäky ammatillisesti erillisille oppilaitoksille - Vastavuoroisuus uusien ammattitaito- ja osamisvaatimuksien ja niihin vastaaminen välillä 	<ul style="list-style-type: none"> - Edellyttää pitkäjänteisyyttä (uskon loppumisen kesken) - Kehykset, toimintapuitteet ja mallit eivät itsessään tee mitään, miten käynnistää ja ylläpitää konkreettista toimintaa paikallistasolla?

Kuvio 24. Arvio koulutusrakennemallista 1.

Malli 2: Osatekijöistä keskitetyksi johdetuksi osiksi

Yhden johdon mallissa oppilaitoksista muodostuu eräänlainen konserni, jossa kukin oppilaitoksista jatkaa omana pedagogisena yksikkönään ja kunkin oma johto toimii jonkinlainen konsernijohdon alaisuudessa. Mallissa 2 oppilaitosten konsernijohto toimii ministeriön ja toimipaikkojen välissä. Yhteinen johto pyrkii rakentamaan ja-ettua toimintakehystä, edistämään resurssien yhteiskäyttöä ja yhteistyötä.

Verrattuna edelliseen malliin konsernijohdolla on paremmat mahdollisuudet vaikuttaa suoraan oppilaitosten organisaatioihin, resursseihin ja niiden käyttöön. Sil- lä on kuitenkin pienemmät mahdollisuudet muovata sisäisen turvallisuuden toimin- taympäristöä, jossa oppilaitokset toimivat, siinä vallitsevaa työnjakoa sekä minis- teriön tapaa jakaa toiminta-alue hallinnollisesti. Konsernijohto kykenee hakemaan toiminnallista tehokkuutta, mutta se ei kykene vaikuttamaan laajempaan toimin- taympäristöön.

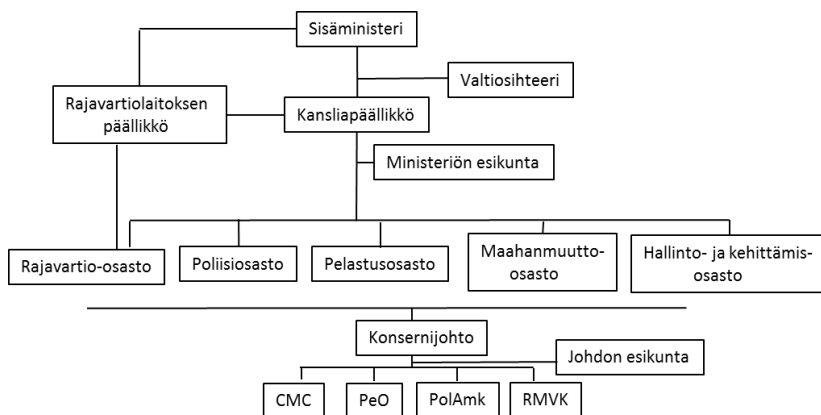
Yleensä tällaisen johtomallin uskottavuus edellyttää, että konsernin johtaja ei toimi samanaikaisesti jonkin konsernin osan johtajana. Tämä synnyttäisi uuden hallintotason. Mikäli koulutukset edelleen eriytyisivät vahvasti lähtökohdissaan ja tutkintokehyksiltään, konsernijohtajan aika kuluisi aluksi konsernin johdettavuuden vahvistamiseen. Tämä tarkoittaisi, että kaikki oppilaitosten toimintaa kuvaavat tun- nusluvut sekä niiden ohjaamista, arviointia ja kehittämistä palvelevat järjestelmät tulisi yhdenmukaistaa. Vain tätä kautta olisi mahdollista saada yhteismitallinen kuva kunkin tilasta, tekemisistä ja ulottuvilla olevista mahdollisuuksista.

Oppilaitosten näkökulmasta asia näyttäytyisi helposti konsernijohdon palve- lemisenä ja sen hallinnollisiin toiveisiin vastaamisena. Näiden tehtävien arvo vai- kuttaisi helposti vähintäänkin kyseenalaiselta. Läpinäkyvyyden lisääminen, rapor- tointikäytäntöjen yhdenmukaistaminen, tunnuslukujen ja suunnittelujärjestelmien standardointi, osallistumismuotojen ja -menetelmien pystyttäminen ja niin edelleen koettaisiin enemmän epäilyksiä herättäviksi hallinnollisiksi manöövereiksi kuin

ratkaisua vaativiksi ongelmiksi. Ne nähtäisiin toisarvoisiksi omaan opetukseen ja oppimiseen liittyvään ammatilliseen perustehtävään nähden. Konsernijohdon aika kuluisi helposti luottamuksen säilyttämiseen, molemminpuolisen ymmärryksen edistämiseen, keskinäisen kommunikaation parantamiseen ja hallinnollisen samankaltaistamisen vahvistamiseen. Nämä kaikki ovat tehtäviä, joiden tarkoitus on lähinnä luoda edellytyksiä konsernin tehokkaalle johtamiselle.

Konsernijohdon konkreettiset ongelmat kumpuaisivat siitä tosiasiasta, että oppilaitoksia yhdistää varsin nimellinen tekijä eli sijoittuminen samalle hallinnonalalle. Päätös sijoittaa oppilaitokset yhden johdon alle ei millään tavalla muuta tätä tosiasiaa toiseksi. Konsernijohdon pyrkimys vahvistaa omia toimintaedellytyksiään lisäämällä hallinnollista yhdenmukaisuutta ja samankaltaisuutta oppilaitosten välillä on omiaan vieraannuttamaan sen näistä eroavuuksista. On vaikea uskoa, että keskenään erilaiset yksiköt suuremmin hyötyisivät johtamisesta, jossa ne oletetaan toistensa kaltaisiksi.

Konsernijohdolla olisi käytettävissään vain vähän positiivisia ylykkeitä ("porkkana") ja rajallisesti negatiivisia sanktioita ("keppi"), mutta kaikki edellytykset päätyä väärään käsitykseen ongelmien syistä, todellisesta tilanteesta ja tarvittavista ratkaisuista. Tutkintorakenteen yhdenmukaistaminen tarkoittaisi todennäköisemmin koulutusajan jatkumista erityisesti rajavartijan peruskurssin ja pelastajatutkinnon kohdalla kuin poliisitutkinnon tutkintotason alentamista (vrt. palkkarakenteen yhdenmukaistaminen matalimman tahon mukaiseksi), opettajilta vaadittavan tutkintotason nousua, aikaisempaa korkeampia pätevyysvaatimuksia, korkeampia palkkakustannuksia sekä panostusta henkilöstön osaamisen kehittämiseen. Nämä toimenpiteet jakaisivat helposti henkilöstöä eri leireihin.



Kuvio 25. Koulusrakennemalli 2.

Koulusrakennemallin 2 (kuviokuva 25) voi nähdä eroavan edellisestä mallista 1 lähinnä siinä, että se luo uuden hallintotason – koulutuksen konsernijohdon – oppilaitosten ja sisäministeriön välille. Jos ministeriön tehtävät ja rakenne määrittävät ja rakenteen määrittävät koulutuspolitiikan määrittelyn ja sisäisen turvallisuuden kentän organisoimisen osalta edellisessä luvussa esitetty, konsernijohdo voi tarjota tavan, jolla kehitys ja sitä tukevat muutokset koulutuksessa saadaan välittymään oppilaitostasolle. Tässä mallissa luotetaan vähemmän siihen, että ministeriön ajama muutos oppilaitosten toimintaympäristössä sisäisen turvallisuuden kenttänä riittäisi saamaan aikaan tarvittavaa yhteistyötä ja jaettava näkemystä yhteisen tarkoituksen palvelemisesta toinen toisiaan täydentävällä

tavalla. Epäily on enemmän kuin perusteltu tilanteessa, jossa ministeriön osastorakenne säilyy. Mikä oikeastaan on konsernijohton tehtävä siinä tapauksessa, että mihinkään ei muutu, mihinkään merkittävään muutokseen sisäisen turvallisuuden alueella ei pyritä ja koulutus oppilaitoksissa tapahtuu nykyisen tutkintomitoituksen pohjalta?

Vahvuudet	Heikkoudet
<ul style="list-style-type: none"> - Tapa vahvistaa koulutusta koskevaa asiantuntemusta hallinnonalalla - Edistää yhteisyyden näkemistä hallinnonalan koulutustehtävässä - Yksi muutosjohtamisen malli - Edistää yhteisten oppimisympäristöjen rakentamista 	<ul style="list-style-type: none"> - Lisää hallintoa ja koetaan oppilaitoksissa hallintotyön lisääntymisenä, joka on pois varsinaisesta tehtävästä - Keinot tarvittavien uudistusten toteuttamiseen puuttuvat - Lisää kustannuksia kaikilla aikajäniteillä
Mahdollisuudet	Uhat
<ul style="list-style-type: none"> - Osoittaa, että jotakin on tehty oppilaitosten yhdistämiseksi - Yhteistoiminta muuttuu aidoksi yhteistyöksi - Tasapaino hallintopalveluiden keskittämisen ja hajauttamisen välillä, jolla säästetään niiden kustannuksissa - Hyödynnetään yhteisiä opetusteknologia-palveluita 	<ul style="list-style-type: none"> - Kustannusten kasvu johtaa leikkaamaan väärästä päästä - Panostukset digitaalisiin oppimiskäytäntöihin eivät käänny mielekkääksi koetuksi oppimiseksi

Kuvio 26. Arvio koulutusrakennemallista 2.

Malli 3: Johdetuista osista palveltaviksi koulutusaloiksi

Yhteisten hallinto- ja tukipalveluiden sekä esimerkiksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan keskittäminen osaksi konsernijohtoa tarjoaa mahdollisuuden jakaa resursseja tasaisemmin yli oppilaitosten. Tässä mallissa oppilaitokset ovat olemassa lähinnä opetussuunnitelman toteuttamiseksi tarvittavan opetuksen ja oppimisen organisointia varten. Ne painottavat pedagogista johtamista ja opettajien sisällöllistä, menetelmällistä asiantuntijuutta, mahdollisuutta omistautua ammatillisesti ja yhteiskunnallisesti keskeisten taitojen ja valmiuksien oppimiseen sekä odottavat konsernihallinnolta oikea-aikaista, asiantuntevaa, riittävää ja tasapuolista tukea omalle työelleen.

Oppilaitoksia erottaa toisistaan ennen muuta se, että niiden tutkintohierarkiat ovat eri tasoiset, ja niiden ammatilliset identiteetit eroavat sisällöltään. Niillä on myös erilaiset identiteetit oppilaitoksina eli niillä on omat, koulutusjärjestelmässä eri tasoille sijoittuvat viiteorganisaationsa. Tämä vaikeuttaa konsernihallinnon pyrkimyksiä kohdella niitä rinnakkaisina, jossakin mielessä yhtä arvokkaina koulutusaloina.

Konsernihallinnon ongelmana on se, että oppilaitosten henkilöstön palveluodotuksiin vastaaminen edellyttää monissa tapauksissa sitä, että palveluhenkilökunta on fyysisesti paikalla. Kun oppilaitokset toimivat eri puolilla Suomea, samasta hallinnollisesta palvelukokonaisuudesta vastaava henkilöstö toimii monissa eri toimipisteissä. Tämä puolestaan lisää yhteensovittamistyön välttämättömyyttä ja on epäedullista palveluiden tuotantoon liittyvien kustannusten minimoinnin kannalta. Hyödyt, jotka periaatteessa olisivat saatavissa yhteisten hallintopalveluiden kautta, jäävät todentumatta, mikäli palveluiden tarkoituksenmukainen toteuttaminen vaatii fyysisistä paikallaoloa.

Keskitettyjen palvelupisteiden ja etäpalvelumahdollisuuksien luominen puolestaan voi yhdenmukaistaa ja vahvistaa hallintopalveluosaamista. Tästä kasvaneesta osaamisesta saatavissa oleva hyöty välittyy todennäköisesti suoremmin konsernijohtoon kuin palveltavan ydintoiminnan suuntaan erityisesti silloin, kun aikaisempaa laadukkaampiin palveluihin turvaututaan aiempaa harvemmin opettamisen ja oppimisen asiantuntijoiden taholta.

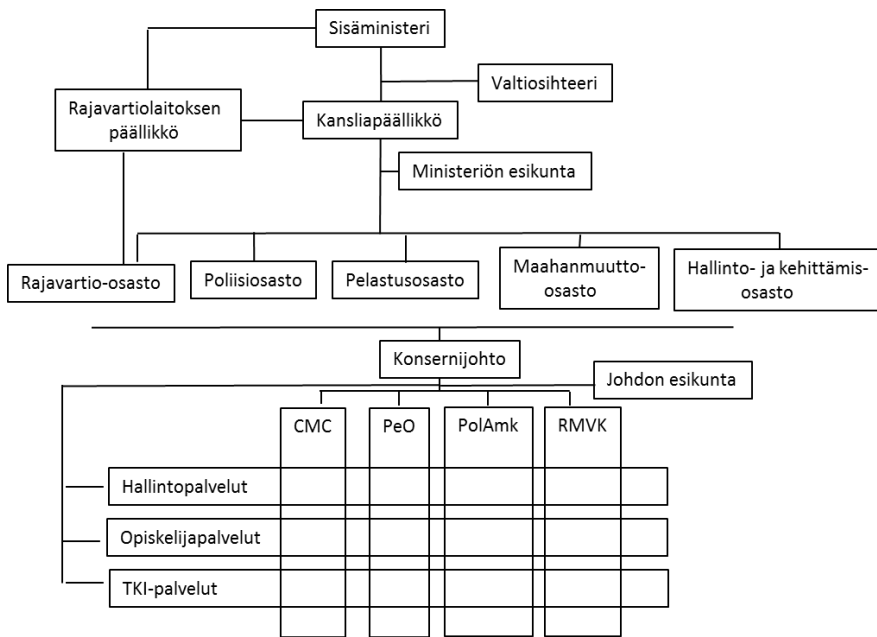
Konsernijohtoon ja koulutusalojen keskeinen ongelma liittyy neuvonpitoon siitä, missä on oikea tasapainopiste hallintopalveluiden ja TKI-toiminnan asiantuntijaresurssien keskittämisen ja hajauttamisen välillä sekä miten hajautetut resurssit jaetaan oikeudenmukaisesti ja tarvetta vastaavasti. Mikäli kysymys on tutkintohallinnollisesti erilaisista ja erimittaisista koulutuksista, kaikkia tyydyttäviin ratkaisuihin on erittäin vaikea päästä.

Kaikki resurssien jakoa koskevat ratkaisut ovat konkreettisia tulkintoja siitä, mitä eri lainsäädäntöön perustuvat ja eri tutkintotasoille tähtäävät koulutukset edellyttävät opetushenkilöstön tutkintotasoilta, tai minkälaisia resursseja ja mahdollisuuksia ne tarjoavat niin opetushenkilöstölle kuin opiskelijoille (esimerkiksi vaihto-ohjelmat). Tämä tilanne edistää erottelua toisista ja eriarvoistamista.

Erilaiset tutkintokehykset tarkoittavat myös sitä, että TKI-palvelut eivät ole kaikille koulutuksille samassa määrin ammattialan opiskeluun ja ammatin oppimiseen sisältyviä. Se tarkoittaa myös sitä, että hallintopalvelut on säädettävä enemmän tai vähemmän kullekin koulutusosalalle erikseen. Tämä on omiaan monimutkaistamaan hallinnon toimintaa sekä vähentämään merkittävästi keskittämisestä saatavissa olevaa osaamishyötyä. Todennäköisesti kaiken tämän edellyttävä osaamisen eriyttäminen todentuu paremmin kunkin oppilaitoksen järjestäessä itsenäisesti oman hallintonsa.

Jotta idea konsernihallinnon alaisista koulutusaloista voisi toteutua edes josakin määrin, kyseisten koulutusten tulisi tähdätä saman tutkintotason tutkintoihin. Tällöin niiden hallinto- ja muut palvelut olisi mahdollista hoitaa yhden palvelulinjan periaatteella, päästä hyväksyttävissä oleviin ratkaisuihin palveluiden jakamisessa ja sijoittamisessa sekä saavuttaa edes periaatteessa säästöjä hallintokuluissa. Mahdolliset säästöt hallinnossa eivät kuitenkaan vastaisi kustannuksia, joita nykyistä korkeamman tutkintotason edellyttämä pidempi koulutusaika toisi mukanaan.

Konsernihallinto- ja koulutusalamalli, jossa hallinnoitavana on tutkintorakenteeltaan yhdenmukainen kokonaisuus, joka jakautuu eri koulutusaloihin, vastaa monialaista, eri paikkakunnilla toimivaa ammattikorkeakoulua (vrt. liite 3). Koulutusrakennemallissa 3 konsernijohto käsittää yhteiseksi resursseiksi ymmärrettyjä konsernipalveluita. Nämä liittyvät esimerkiksi henkilöstö-, taloushallinto-, tieto-, tila- ja viestintäpalveluihin, opiskelijoille suunnattuihin palveluihin sekä tutkimuskehittämis- ja innovaatiotoimintaan (kuviot 27).



Kuvio 27. Koulutusrakennemalli 3.

Palveluiden tehokas keskittäminen edellyttää, että järjestelmät, prosessit ja käytännöt joita ne palvelevat, ovat mahdollisimman yhdenmukaisia. Täten edellisessä vaiheessa konsernijohdon keskeinen tehtävä liittyisi yhdenmukaisuuden voimaanssaattamiseen hallinnon kohteiden osalta. Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiopalvelut poikkeavat tässä suhteessa muista. Etäisyys palveluiden käyttäjien ja niiden tarjoajien välillä kuitenkin heikentäisi järjestelyiden toimivuutta. Hallinto synnyttäisi täten paineen koota toimintoja ja koulutuksia yhdelle kampukselle ”tehokkuuden, opetuksen laadun, tutkimustoiminnan edistämisen sekä opiskelijoiden valinnanmahdollisuuksien vahvistamiseksi”.

Vahvuudet	Heikkoudet
<ul style="list-style-type: none"> - Hallinnollisen yleisosaamisen vahvistuminen - Hallintotoiminnan koordinoitukyky vahvistuu - Yhteiset toimintamallit ja mahdollisuudet saattaa ne käyttöön vahvistuvat - TKI-resurssit saadaan kaikkien ulottuville 	<ul style="list-style-type: none"> - Hallintokustannukset kasvavat, jos erot oppilaitosten välillä säilyvät - Kommunikaatio-ongelmat, kokemukset eriarvoisuudesta, ammattitaidon ja osaamisen arvostuksen puutteesta lisääntyvät - Erilaisten yhdenmukainen kohtelu on hankalaa - Jatkuvat ongelmat ymmärtää toinen toista
Mahdollisuudet	Uhat
<ul style="list-style-type: none"> - Edistää tutkintorakenteiden yhdenmukaistumista - Perustelee yhden kampuksen tarvetta 	<ul style="list-style-type: none"> - Hallintopalveluiden hajasijoittaminen sekä niiden keskittäminen yhtäläillä ongelmallisilla - Mikäli tutkintorakenteet eivät muutu, hallinto on tuomittu jäämään ylipainoiseksi - Hallinto hallinnon itsensä vuoksi kasvaa

Kuvio 28. Arvio koulutusrakennemallista 3.

Malli 4: Palveltavista koulutusaloista sulautetuiksi erikoistumisalueiksi

Pelastus-, poliisi-, rajavartio- ja kriisinhallinta-alan ammatilliset tutkinnot tarjotaan erikoistumisopinnoina turvallisuusakatemiassa, joka kokoaa sisäisen turvallisuuden kokonaiseksi osaamisalueeksi. Ammattikorkeakoulututkinto tuottaa pätevyyden miehistötason asiantuntijatehtäviin. Sen päälle rakentuvat työnjohdon erikoistumisopinnot tuottavat pätevyyden alipäällystätehtäviin ja ylempi amk-tutkinto päällystö- ja asiantuntijatehtäviin. Malli edellyttää käytännössä toimintojen kokoamista samaan fyysiseen paikkaan.

Mallin haasteena on tasapaino ammatillisesti eriytyneiden ja eri ammattialoja yhdistävien sekä yleisiä työelämä- ja tutkimustaitoja välittävien opintojen välillä. Mitä välittömämmin opiskeltava oppiaines kytkeytyy ammattitehtäviin joihin opiskelija tähtää, sitä enemmän hän antaa sille painoarvoa ja merkitystä, sitä enemmän se herättää ja ylläpitää hänen kiinnostustaan ja sitä suuremman osan opintoihin käytettävästä kokonaisuudesta hän soisi konkreettisten, työssä tarvittavien taitojen harjoittelulle. Yleiset ja abstraktit asiat, joita lisäksi opiskellaan yleisessä ja abstraktissa muodossa, käsitteelliset taidot, jotka ovat olennaisia kriittisen arviointi- ja kehittämisvalmiuden kannalta, sekä yleiset työelämävalmiudet, jäävät tässä vertailussa toisiksi. Tämä luo sisäisiä jännitteitä ja tekee opetus suunnitelmasta kiistelystä välikappaleen. Kiistaa voidaan käydä siitä, riittääkö sama tuntikehyys ammatillisesti eriytyneissä opinnoissa kaikille ammattialoille vai pitäisikö suhdetta eriyttää ammattialoittain. Jos esimerkiksi poliisi- ja rajavartiotehtävien kohdalla voitaisiin periaatteessa hyödyntää yhteisiä ammatillisia erikoistumisopinnoita huomattavasti enemmän kuin pelastajatutkinnon kohdalla, pitäisikö tästä huolimatta ammatillisten erikoistumisopinnojen olla rakenteeltaan niiden kohdalla sama?

Sulautettu koulutusmalli määritteli ammatillisen osaamisen tavalla, joka lähtökohtaisesti kantaisi koko työuran, heijastaisi valmiutta perehtyä nopeasti uusiin tehtäviin ja rakentaa ammattitaitoa uudistavasti kertyvän työkokemuksen ja muutuvien toimintaympäristöjen mukaan. Se edellyttäisi katsomista nykyistä työorganisaatiota ja sille ominaista työnjakoa pidemmälle. Tavoitteena ei niinkään olisi valmistaa määrämittäisiä henkilöitä työorganisaation tarjoamiin tehtäviin, vaan luoda edellytyksiä uudentavalle työjaolle niin organisaatioiden sisällä kuin niiden välillä.

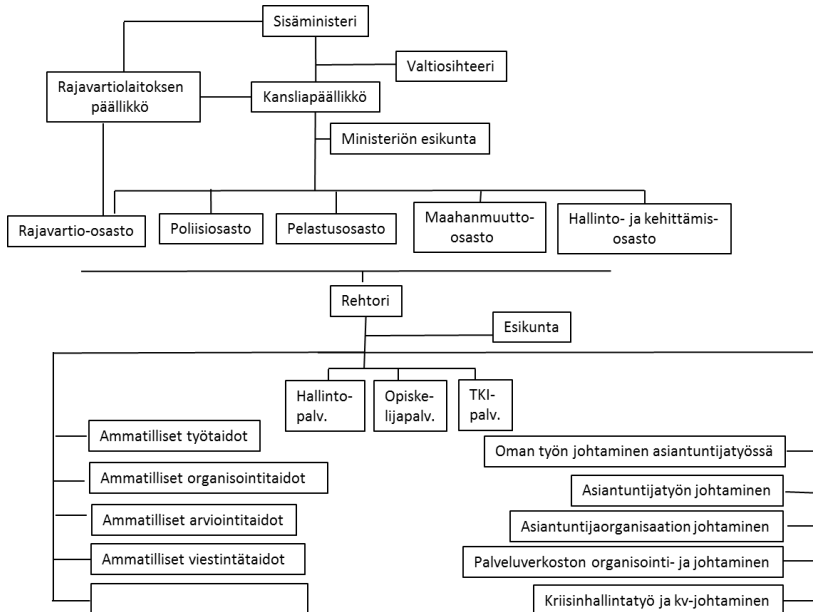
Vastuut eri tahojen välillä määrittäisivät selvästi nykyisestä poikkeavalla tavalla. Nykyinen koulutus hallinnonalalla on rakentunut vahvasti henkilöstökoulutuksen kehityksessä. Koulutus on työnantajalähtöistä, tehtävääorientoitunutta, työnantajan kustantamaa sekä enemmän tai vähemmän kyseisen organisaation sisällä tapahtuvaa. Valitessaan oppilaitoksen opiskelija valitsee samalla työnantajansa ja opiskelijavalinta on työnantajalle kannalta uuden työntekijän valitsemista organisaatioon. Oppilaitos jää tähän väliin. Opiskelu tarkoittaa on olennaisesti perehtymistä edessä odottaviin tehtäviin ja niiden harjoittelua koulutuksen tarjoamassa ympäristössä, jossa simuloidaan työssä kohdattavia tehtäviä. Työelämälähtöisyys tarkoittaa usein myös välttämättömän minimin tavoittelua osaamisessa ja koulutusajassa sekä kaikenlaisen ylikoulutuksen välttämistä.

Henkilöstökoulutuksen kaltaisesti toimivassa järjestelmässä esimerkiksi poliisien työttömyys asettaa poliisiorganisaation kestävämpään tilanteeseen. Opiskelijan sijoittumattomuus työtehtäviin välittömästi valmistumisensa jälkeen murtaa psykologista sopimusta, jonka opiskelija ja organisaatio sanattomasti solmivat, kun opiskelija hakeutuu ja tulee valituksi kyseiselle alalle ja kokee samalla astuneensa kyseiseen organisaatioon. Opetus, joka lähtee vahvasti työnantajan määrittelemien työtehtävien tai -tilanteiden hallinnasta tuottaa samalla sangen kapeasti määritettyjä työmarkkinavalmiuksia. Suoritetun koulutuksen tai tutkinnon pohjalta voi odottaa pääsevänsä lähinnä kyseisen työnantajan määrättyihin tehtäviin. Työttömyydestä tulee näin olennaisesti työnantajan ongelma.

Sulautettu järjestelmä rakentuu lähtökohtaisesti kolmen tasavertaisen tahon väliselle vastuujaoille. Se tunnistaa, että työnantajalla on omat oikeudet intressinsä koulutuksen sisällön ja valittavien opiskelijoiden ominaisuuksien osalta, mutta antaa painoa myös opiskelijoiden ja oppilaitoksen intresseille ja odotuksille. Mitä enemmän henkilöstökoulutuksen toteutusmalli korvautuu koulutusjärjestelmälle tyypillisillä muodoilla, sitä välittyneemmäksi ja etäisemmäksi käy yhteys opiskelijavalinnan ja organisaatioon rekrytoinnin välillä. Koulutus valmistaa suoraan työmarkkinoille ja vasta niiden välityksellä työelämään. Työhön sijoittuminen edellyttää tällöin yleisiä sekä erityisiä työmarkkinavalmiuksia. Yleiset työmarkkinavalmiudet pätevoittävät toimimaan koko joukossa tehtäviä, joissa pätevyysvaatimuksena on esimerkiksi alempi korkeakoulututkinto. Erityiset puolestaan pätevoittävät tietyn alan tehtäviin. Näiden lisäksi olennaista on pätevoityminen jatkokoulutukseen. Työelämälähtöisessä koulutusmallissa kiinnostus käsittää näistä yksinomaan erityiset valmiudet. Yleiset ammatilliset valmiudet ja jatkokoulutukseen pätevoittäminen kuuluvat lähinnä oppilaitoksen ja opiskelijan intresseihin.

Oppilaitoksella on oma intressinsä vetovoimaisena opiskelupaikkana, joka kykenee tarjoamaan arvokasta opittavaa, mielekkään opiskelukokemuksen ja opiskelijalle täysipainoisen elämänvaiheen, jossa suoriutumisen on merkitystä hänen tulevaisuuteensa kannalta. Se, että työnantajat arvostavat opinahjoa on yhtä tärkeää kuin se, että opiskelijat sekä toiset oppilaitokset arvostavat sitä. Tämä vaatii jatkuvaa kehittämistä, innovatiivisuutta, onnistumista tutkimus- ja kehittämistyössä, kykyä rekrytoida korkeatasoista henkilöstöä, maineenhallintaa ja markkinointia sekä onnistumista monenkeskisessä yhteistyössä. Kun opetus ja oppiminen tapahtuvat väis-

tämättä askelta yleisemmällä tasolla kuin henkilöstökoulutusmallissa, valmistuneita rekrytoivat työnantajat joutuvat kantamaan osan koulutuskustannuksista. Näitä kustannuksia on mahdollista leikata siten, että harjoittelujakso tehdään riittävän pitkäksi ja monipuolisesti työssä oppimista sekä ammattitaidon kehittymistä palvelevaksi. Opiskelijoilla on puolestaan suurempi vastuu koulutusalan valinnasta.



Kuvio 29. Koulustrukturimalli 4.

Koulustrukturimalli 4 (kuvio 29) kuvaa turvallisuusakatemiaa, joka on enemmän kuin pelkkä hallinnollinen kuori joukolla erilaisia ammatillisesti eriytyneitä tutkintoja, sektorikohtaisia organisaatioidentiteettejä ja työelämälähtöisyyden kantamia oppisisältöjä. Orientaatioperustana on ammatillisesti ja organisatorisesti eriytyneiden, selvärajaisen työtehtävien ja niihin liittyvien rutiinien sijaan ammatillinen sisäisen turvallisuuden alueella, tutkimus- ja kehittämistoiminta, teorian tiedon työelämään palauttaminen ja konkreettisten työelämäkokemusten tarkastelu astetta abstraktimmalla tasolla, jotta ymmärrys yleisistä ja erityisistä piirteistä, erilaisista tarkastelutasoista ja reflektoinnin sekä kriittisen arvioinnin mahdollisuuksista voisi vahvistua. Keskeiset taidot nähdään käsitteellisiksi. Kokemuksen roolina on ruokkia käsitteenmuodostusta ja toimia muodostettujen käsitteiden arvioinnin perustana. Koulutuksessa keskitytään niihin ammatillisesti tärkeisiin valmiuksiin ja asioihin, joiden oppiminen itse ammatissa on epätodennäköistä. Työtehtäviin liittyvät rutiinit opitaan suurelta osin opintoihin sisältyvän harjoittelujakson aikana. Tämä ei tarkoita, että opiskelua hallitsisi lukeminen ja luennoilla istuminen, vaan pikemminkin päinvastoin. Oppimisen lähtökohtana käytetään simuloituja tilanteita ja niiden tuomia konkreettisia kokemuksia, ilmiöpohjaista eli todellisen maailman ilmiöitä kokonaisuudessaan tarkastelevaa lähestymistapaa ja kokoa via opetusmuotoja. Niiden tarkoituksena ei kuitenkaan ole vahvojen ammatillisten rutiinien muodostuminen jo opiskeluvaiheessa vaan ajattelun, asioiden kokonaisvaltaisen hahmottamisen ja käsitteellisen tarkastelun taitojen, kriittisen ymmärryksen sekä rakentavan yhteisen tarkastelun osaamisen kehittäminen.

Vahvuudet	Heikkoudet
<ul style="list-style-type: none"> - Valmistaa sisäisen turvallisuuden asian-tuntijoita - Luo osaamisperustan koko ammattiaralle - Antaa lähtökohdan joustavalle työssä oppimiselle ja osaamisen kasvattamiselle - Edistää opettajien yhteistyötä, uudenlaista ajattelua oppimisen ja opetuksen organisoinnissa - Laajentaa opiskelijoiden työmarkkina- valmiuksia 	<ul style="list-style-type: none"> - Opettajien osaaminen puutteellista - Vaatii paljon harjoittelulta ja edellyttää resurssien osoittamista tähän työnantajilta sekä pitkämielisyyttä tulevilta kollegoilta - Koulutuskustannukset kasvavat - Kaukana tästä päivästä - Vaatii kalliita perusinvestointeja
Mahdollisuudet	Uhat
<ul style="list-style-type: none"> - Sisäisen turvallisuuden kokonaisuudelle konkreettinen sisältö - Asiantuntijatyön johtamisvalmiudet etusijalle päällystökoulutuksessa - Ongelmanratkaisu- ja kehittämistaidot kaikilla organisaatiotasolla - Moniammattillisuus suuntautumisvaihto- ehdoksi 	<ul style="list-style-type: none"> - Opiskelijoiden rekrytointi eri tehtävälueille - Investoinnit rakennuksiin, kalustoon, harjoitusalueisiin, henkilöstön osaamiseen - Uudenlaisen osaamisen hyödyntäminen työorganisaatioissa (turhautumisesta johtuva "aivovienti") - Koulutuskulttuurin ja ammattikulttuurien etäisyyden kasvu ja tästä aiheutuvat ristiriidat - Opintojaksojen yhdistämispaine kustannus- säästöjen tavoittelemiseksi aikaisempaa suuremmiksi kokonaisuuksiksi abstraktiotasoa nostaan ja vähentämällä työtehtäväperäisiä, integroituja opintojaksoja koulutusala- kohtaisesti

Kuvio 30. Arvio koulutusrakennemallista 4.

8 TURVALLISUUDEN KORKEAKOULU (TurKku) – LUONNOS OPPILAITOSRAKENTEESI, KOULUTUSSISÄLLÖKSI JA KOULUTUSTOIMINNAKSI

Selvityshankkeelta toivottiin nykytilan tuuletusta ja toisinajattelun mahdollisuuksien avaamista. Tässä luvussa luonnostelemme turvallisuuden korkeakoulua nykymuotoisesta koulutuksesta mahdollisimman paljon poikkeavien suunnitteluparametrien avulla. Esitimme luvussa 4 turvallisuuskonseptin nostamista koulutuksen keskiöön ammattiala-orientaation sijaan. Kuvaamme tässä luvussa tarkemmin, miten hahmotamme konseptin eri näkökulmien kautta. Turvallisuuskonseptillä on edelleen seurauksensa julkisten turvallisuuspalveluiden tuotantoon ja sitä kautta koulutukseen aina opetussuunnitelman tasolle asti, joilla varmistetaan pätevien työntekijöiden saaminen alan tehtäviin.

8.1 Turvallisuusalan koulutuksen suunnitteluparametrit

Pohtiessamme malleja turvallisuusalan koulutuksen järjestämiseksi tulevaisuudessa hahmotimme nykyisen ja tulevan suhdetta vaihtoehtoisten perusparametrien avulla (kuvio 31).

Oppilaitos, joka myöntää yhden tutkintotason tutkintoja	↔	Oppilaitos, joka myöntää eri tutkintotason tutkintoja
Alueellisesti keskitetty (yksi toimipaikka)	↔	Alueellisesti hajautettu (eri toimipisteissä toimiva)
Koulutus sisäisen turvallisuuden alaan (osaaminen/asiantuntemus perspektiivinä)	↔	Koulutus sisäisen turvallisuuden ammatteihin (ammatit perspektiivinä)
Koulutus-, tutkimus- ja kehittämistoiminnassa kansallista itseriittoisuutta tavoitteleva (orientaatio)	↔	Koulutus-, tutkimus- ja kehittämistoiminnassa kansallista työnjakoa edistävä (orientaatio)
Oppilaitos, jolla on yksinoikeus myöntää alempia ja ylempää alan tutkintoja	↔	Tutkintokehys, jossa on monia akkreditoituja, suurempien ja pienempien osakokonaisuuksien tarjoajia
SM:n alainen oppilaitos	↔	OKM:n alainen oppilaitos
Uralla eteneminen vertikaalisesti (hierarkkiselle urakehitysmallille perustuva valmis "putki")	↔	Uralla eteneminen horisontaalisesti (osaamista laajentaen)
Työmarkkinat oppilaitoksen ja työorganisaatioiden suhdetta välittävänä tekijänä (valmistuminen työmarkkinoille normaalia)	↔	Oppilaitos työorganisaation henkilöstöosastona (sijoittuminen valmistumisen jälkeen työmarkkinoille epänormaalia)

Kuvio 31. Turvallisuuden korkeakoulun lähtökohtia.

Nykytilannetta lähinnä oleva turvallisuuden koulutusmalli rakentuisi seuraavista lähtökohdista (yhdistelmä vahvistetuista ääripäistä) (kuvio 32):

Oppilaitos, joka myöntää yhden tutkintotason tutkintoja	↔	Oppilaitos, joka myöntää eri tutkintotason tutkintoja
Alueellisesti keskitetty (yksi toimipaikka)	↔	Alueellisesti hajautettu (eri toimipisteissä toimiva)
Koulutus sisäisen turvallisuuden alaan (osaaminen/asiantuntemus perspektiivinä)	↔	Koulutus sisäisen turvallisuuden ammatteihin (ammatit perspektiivinä)
Koulutus-, tutkimus- ja kehittämis-toiminnassa kansallista itseriittoa tavoitteleva (orientaatio)	↔	Koulutus-, tutkimus- ja kehittämis-toiminnassa kansallista työnjakoa edistävä (orientaatio)
Oppilaitos, jolla on yksinoikeus myöntää alempia ja ylempiä alan tutkintoja	↔	Tutkintokehys, jossa on monia akkreditoituja, suurempien ja pienempien osakokonaisuuksien tarjoajia
SM:n alainen oppilaitos	↔	OKM:n alainen oppilaitos
Uralla eteneminen vertikaalisesti (hierarkkiselle urakehitysmallille perustuva valmis "putki")	↔	Uralla eteneminen horisontaalisesti (osaamista laajentaen)
Työmarkkinat oppilaitoksen ja työorganisaatioiden suhdetta välittävänä tekijänä (valmistuminen työmarkkinoille normaalia)	↔	Oppilaitos työorganisaation henkilöstö-osastona (sijoittuminen valmistumisen jälkeen työmarkkinoille epänormaalia)

Kuvio 32. Nykytilanteen näkökulmasta turvallisimmat suunnitteluparametrit.

Lähdimme liikkeelle nykyisen mallin vastakohtaan hahmottamisesta, koska se tarjoaa mahdollisimman paljon kontrastia ja auttaa siten paremmin hahmottamaan valitsevaa tilannetta ja ottamaan kantaa siihen. Kaikki äärikantoja lieventävät mallit ovat mahdollisia ja mahdollisesti jopa järkevämpiä kuin pyrkimys ottaa tietoisesti etäisyyttä nykytilaan (kuvio 33).

Oppilaitos, joka myöntää yhden tutkintotason tutkintoja	↔	Oppilaitos, joka myöntää eri tutkintotason tutkintoja
Alueellisesti keskitetty (yksi toimipaikka)	↔	Alueellisesti hajautettu (eri toimipisteissä toimiva)
Koulutus sisäisen turvallisuuden alaan (osaaminen/asiantuntemus perspektiivinä)	↔	Koulutus sisäisen turvallisuuden ammatteihin (ammatit perspektiivinä)
Koulutus-, tutkimus- ja kehittämis-toiminnassa kansallista itseriittoisuutta tavoitteleva (orientaatio)	↔	Koulutus-, tutkimus- ja kehittämis-toiminnassa kansallista työnjakoa edistävä (orientaatio)
Oppilaitos, jolla on yksinoikeus myöntää alempia ja ylempiä alan tutkintoja	↔	Tutkintokehys, jossa on monia akkreditoituja, suurempien ja pienempien osakokonaisuuksien tarjoajia
SM:n alainen oppilaitos	↔	OKM:n alainen oppilaitos
Uralla eteneminen vertikaalisesti (hierarkkiselle urakehitysmallille perustuva valmis "putki")	↔	Uralla eteneminen horisontaalisesti (osaamista laajentaen)
Työmarkkinat oppilaitoksen ja työorganisaatioiden suhdetta välittävänä tekijänä (valmistuminen työmarkkinoille normaalia)	↔	Oppilaitos työorganisaation henkilöstö-osastona (sijoittuminen valmistumisen jälkeen työmarkkinoille epänormaalia)

Kuvio 33. Nykytilasta radikaaleimmin poikkeavat suunnitteluparametrit sisäisen turvallisuuden oppilaitoksen mallintamiseen.

Tähän asti kapea-alainen ja työtehtäviin yhdellä ammattialalla sidottu koulutus on ollut opiskelijan näkökulmasta oikeutettu elinikäisen koulutus- ja kehittämissuhteen alkuna. On kuitenkin kaikkea muuta kuin selvää, missä määrin työnantaja jatkossa kykenee takaamaan kaikille kantamaan oman osansa tästä sopimuksesta tai näkee sen ylipäättänsä järkevänä tai tarkoitustaan parhaiten palvelevana. Samoin on kyseenalaista, missä määrin uudet opiskelijasukupolvet näkevät suhteen itselleen parhaaksi ja ovat valmiita sen edellyttämiin järjestelyihin.

Mitä matalammiksi organisaatiot tulevat, sitä horisontaalisemmin urapolut suuntautuvat. Tällöin organisaatioiden on yhä vaikeampi vastata omin voimin siällöllisesti eriytyviin koulutustarpeisiin, jolloin kannattavamaksi tulee rekrytoida tarvittavaa osaamista oman organisaation ulkopuolelta. Mitä enemmän asiantunte-
musta ja osaamista joudutaan rekrytoimaan organisaation ulkopuolelta, sitä suurem-
maksi kasvaa rasite työtehtäviin perehdyttämisestä. Sisäministeriön hallinnonalan
koulutusmalli onkin ristiriidassa modernin, yksilövastuuta ammatillisen osaamisen,
jatkuvan oppimisen ja urakehityksen sekä ammatillista liikkuvuutta ja rakenteellista
avoimuutta arvostavan maailman kanssa.

Näin ollen turvallisuusalan oppilaitoksen hahmottaminen lähtee siitä, että kou-
lutus on joko keskitetty alueellisesti yhteen fyysiseen toimipisteeseen tai turvalli-
suusalan tutkintoa hallinnoiva taho akkreditoi eri oppilaitoksia kyseiseen tutkintoon
liittyvien opintojaksojen mahdollisina toteuttajina. Koulutusperspektiiviä hallitsee
enemmän ala- kuin tehtäväorientaatio. Muita turvallisuusalan tutkintoja (tullivirkai-
lija, vartija, vanginvartija, järjestyksenvalvoja) voidaan myös haluttaessa integroida
sisäisen turvallisuuden koulutusjärjestelmän sisälle yhtenäisyyden ja standardinmu-
kaisuuden saavuttamiseksi. Tästä seuraa väistämättä se, että osa koulutuskustan-
nuksista, jotka nyt asettuvat oppilaitosten harteille, siirtyvät jatkossa valmistuneita
rekrytoivien tahojen kannettavaksi. Tämä tarkoittaa puolestaan ammattityön ja työ-
organisaatioiden pedagogisoitumista ja muuntumista niiden ulkopuolella hankitun
osaamisen kuluttajista jatkuvan oppimisen edistäjiksi. Arvokkaaksi nähty ammat-
tialaspesifi osaaminen kannattaa hankkia laajemman oppilaitosverkoston kautta.
Toimintaorientaation ja lähestymistavan yleisyys puoltaa sitä, että oppilaitos/tutkin-
tokehys sijoittuu opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Sisäisen turvalli-
suuden alaoientaatiosta seuraa myös tarve yhtenäistää nykyistä koulutusrakennetta
tutkintotasojen osalta.

Nykytilanteesta radikaaleimmin poikkeava turvallisuusalan koulutus korostaa
laajaa näkemystä tehtävälästä, olennaisten kompetenssien yleisyyttä, persoona-
orientoitunutta näkemystä vaaditun ammattisivistyksen laadusta, kykyä käsitellä
kokemuksia syvällisesti ja monipuolisesti (kognitiivinen joustavuus), pitkää aika-
perspektiiviä, jossa olennaiset haasteet ovat pikemminkin työuran mittaisia kuin
jotakin, joka kohdataan ensimmäisenä työpäivänä, sekä käsitystä, että näihin vaati-
muksiin vastataan parhaiten eksplisiittisen tietoperustan sekä rikkaiden persoonallis-
ten toimintaorientaatioiden kautta (persoonallinen joustavuus).

8.2 Hahmotelma turvallisuuskonseptiksi turvallisuusalan koulutuksen lähtökohtana

Yhtenäisempi turvallisuusalan koulutus edellyttää yhtenäistä käsitystä turvallisuu-
desta. Vaikka sisäministeriön toimintaa jäsentävä työnjako antaakin perusteen eriyt-
tää alan koulutus kolmeksi eri oppilaitokseksi, hallinnollisista rajanvedoista (työn-
jaosta) ei ole jaetuksi tai yhteiseksi, käsitteellisesti kantavaksi toimintaperustaksi.
Tarvitaan jaon ylittävä turvallisuuden käsite, joka tarjoaa perustan turvallisuusalan
asiantuntijuuden ymmärtämiselle ja lähtökohdan alan oppilaitoksen toiminnalle.
Tässä mielessä ymmärryksellä turvallisuudesta, sen edistämisestä yhteiskunnassa
ja turvallisuusalan koulutuksesta on perustava merkitys turvallisuuden koulutuksen
muotoilussa.

Turvallisuus on jäsennettävissä monesta eri näkökulmasta ja monella eri tarkastelutasolla (mielentila, yksilöllisen eheyden tila, henkilön tilanne, yhteisön tila, yhteiskunnan tila, kansainvälinen tila tms.) sekä eri aikajäniteillä. Perinteinen tapa nähdä turvallisuus on saanut rinnalleen uusia näkökulmia²⁸. Alueellisesti organisoidun palvelutoiminnan näkökulmasta keskeistä on nostaa etusijalle palveluiden käyttäjät ja heidän henkilökohtainen turvallisuustilanteensa. Monitasoisuus tarkoittaa tällöin sitä, että institutionaalis-organisatorisen (yhteiskunnallisen) ja kansallis-kansainvälisen (valtiollisen) tason uhkia jäsennetään yhteyksinä ja vaikutuksina palveltavien henkilöiden turvallisuustilanteeseen. Olennaista on ymmärtää asianosainen turvallisuussubjektiksi ja sen myötä myös keskeiseksi turvallisuustilanteensa arkkitehdiksi ja rakentajaksi. Palveluntarjoajan näkökulmaa turvallisuustyössä luonnehtii se, miten asianosaisen työtä ja siinä onnistumista on mahdollista tukea ja edesauttaa²⁹.

Kokonaisturvallisuus-ajattelussa tulokulma on usein päinvastainen. Henkilöt nähdään erilaisten turvaamistoimenpiteiden ja -suunnittelun kohteina (turvallisuusobjekteina). Valtio puolestaan nähdään turvallisuussubjektiksi.

”Kokonaisturvallisuuden käsite pohjautuu laajaan turvallisuuskäsitykseen, johon sisältyvät kaikki sellaiset turvallisuuskysymykset, joihin liittyvät uhkat voivat aiheuttaa merkittävää haittaa tai vaaraa Suomelle ja sen väestölle. Kokonaisturvallisuus kuvaa valtionhallinnon määrittämien yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyviä periaatteita.” (VN 2012, 7.)

Laaja turvallisuuskäsitys näyttäytyy Valtioneuvoston periaatepäätöksessä (VN 2012) enemmänkin avoimuutena erilaisten ulkoisten uhkien suhteen kuin jäsentyneenä, systemaattisena ja syvällisenä tapana hahmottaa uhkien ja erilaisten toimenpiteiden keskinäisyyhteitä. Sisäisellä turvallisuudella puolestaan viitataan yhteiskunnan olotilaan, jossa jokainen voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista, suomalaisen yhteiskunnan tai kansainvälistyvän maailman ilmiöistä ja muutoksista johtuvaa aiheellista pelkoa ja turvattomuutta. (Emt., 18.)

Turvallisuus asiantilana, jota tarkastellaan turvallisuussubjektikeskeisenä ja palveluperspektiivistä, korostaa eri tahojen, ko. subjekti mukaan lukien, pyrkimystä vaikuttaa positiivisesti kyseiseen asiantilaan. Tästä näkökulmasta olennaista ovat yhteistyö, verkostoituminen, kokonaisvaltaisuuden tavoittelu, yhteensovittaminen jne.

28 Perinteisesti turvallisuutta on lähestytty valtiotason puolustuspoliittisena ongelmana, jossa keskiössä ovat olleet valtion ja sen instituutioiden jatkuvuus sekä kansalaisten suojeleminen. Turvallisuus on tarkoittanut toimenpiteitä, joilla on torjuttu ulkoisia uhkia ja aktiivisesti ylläpidetty rauhantilaa. Keskustelu turvallisuudesta on kuitenkin laajentunut sotilaallisista uhkakuvista käsittämään myös muita kansalaisia koskevia uhkia ja käyttöön on otettu kokonaisturvallisuuden käsite (comprehensive security). Samalla on syntynyt uhka perinteiselle marssijärjestykselle, jossa etusija on ollut sotilasdoktriineilla ja sotilaallisella asiantuntemuksella (kansainvälisen politiikalla vahvistettuna). Uhkiin, jotka jokapäiväisessä arjessa vaikuttavat kansalaisten turvallisuuteen (taudit, työttömyys, huumeet, rikollisuus, poussulkeminen jne.) eli "human security", ei kuitenkaan ole sotilaallista (tai diplomaattista) ratkaisua. Pikemmin niihin vastaamista vaikeuttaa varautuminen ja varustautuminen ulkoisen vaaran varalta. Kokonaisturvallisuuden käsite hämärtääkin olennaisia eroja, joita jaottelu (esim. national, international, common, state-based, top-down security <=> societal, human, personal, bottom-up security) nostaa esille. Sen voi jopa nähdä tietoisesti sekoittavan nämä toinen toisiinsa, jolloin kokonaisturvallisuuden käsitteestä on tullut hegemonisen valtapolitiikan väline.

29 Turvallisuussubjekti pyrkii itse vaikuttamaan omaan tilanteeseensa – oli sitten kysymys valtiosta, yrityksestä tai yksittäisestä henkilöstä. Yksittäisen henkilön kohdalla esimerkiksi hänen omaisensa, puolisonsa, sukulaisensa, ystävät ja muut läheiset, kanssaihmiset ja muut tahot oman työnsä tai muu roolinsa perusteella aktiivisesti tekemällä tai tekemättä jättämällä jättämättä vaikuttavat hänen turvallisuuteensa asiantilana. Turvallisuus työn kohteena on tässä merkityksessä jaettu, mutta se on myös keskenään kytkeytynyt siinä merkityksessä, että turvallisuustilanteen horjuminen jollakin tasolla tai jonkin henkilön kohdalla helposti vaikuttaa turvallisuustilanteeseen muilla tasoilla ja muiden kohdalla.

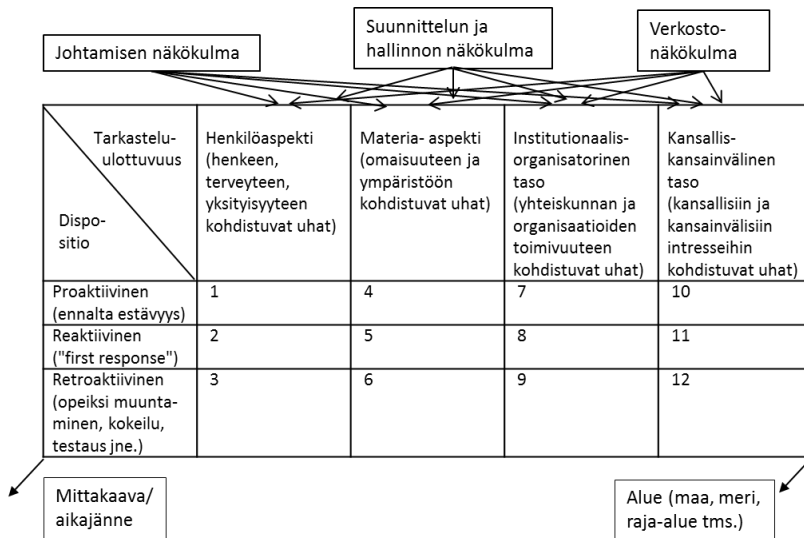
Kattavan, jäsentyneen ja erottelukykyisen turvallisuuskonseptin kehittäminen ja jatkuva jalostaminen on syytä nähdä hahmoteltavan uuden oppilaitoksen keskeiseksi tehtäväksi. Jo tässä vaiheessa tarvitaan kuitenkin alustava ymmärrys konseptista, jotta koulutus voisi kehittyä tasapainoisena kokonaisuutena. Uhkana ovat ammattialakohtaiset professionaaliset intressit ja edunvalvonta, joiden myötä jokaisen ammattialan historia näyttäytyy korvaamattomana osana maailmanperintöä. Ammattidentiteettejä kirkastetaan eroina suhteessa toisiin ammattialoihin ja oma tehtäväalue pyritään rajaamaan tietyn koulutuksen suorittaneiden yksinoikeudeksi kansalaisten edun nimissä. Ellei turvallisuuden koulutus pysty tarjoamaan uskottavaa näkemystä yhteiskunnallisesta turvallisuudesta ja sen tehtävistä toisiaan täydentävinä, kokonaisuudesta merkityksensä saavina ja myös sille alistaisina, on sen kohtalona pelkistyä pelkäsi nimilapuksi, jonka alla keskeiset koulutusalat kamppailevat statuksesta, resursseista ja tehtävärajoista.

Sisäisen turvallisuuden korkeakoulutuksen muotoilu edellyttää kokonaisvaltaista turvallisuuskäsitettä. Olennainen osa oppilaitoksen toimintaa edellyttää myös ajan ja ajatuksen uhraamista lähtökohtana olevan turvallisuuden idean ja sen kautta omaa roolia ja toimintaa koskevan ymmärryksen jatkuvalla arvioinnille, pohdinnalle ja kehittämiselle. Oma luonnoksemme, joka on koottu kuvioon 34, on monella tavalla heuristinen ja alustava.

Ankkuroimme turvallisuusalan tutkintoja myöntävän oppilaitoksen moniulotteiseen turvallisuuskonseptiin, jossa erotetaan henkilökohtainen aspekti, materiaallinen aspekti, institutionaalisis-organisatorinen taso sekä kansallis-kansainvälinen taso. Lisäksi erotetaan kolme toiminnallista dispositiota (toimintaorientaatiota), jotka liittyvät ennalta estävyyteen, tapahtumiin vastaamiseen sekä opin jalostamiseen kahden edellä mainitun pohjalta. Näiden kolmen lisäksi on tarpeen nostaa esille myös reflektiivinen, kriittinen ja arvioiva dispositio. Yksi mahdollinen huomion kohde tässä dispositiossa on se, millä tavalla tai missä olosuhteissa turvallisuustoimijoiden myönteisinä pitämät käytännöt ja toiminta voivat kääntyä vastakohdakseen.

Turvallisuustyötä lähestytään työn itsensä lisäksi kolmesta muusta työkulmasta – turvallisuustyön johtaminen, turvallisuustyön hallinto/suunnittelu sekä toimijaverkostot turvallisuustyön organisoinnissa. Työn kohde voi esiintyä eri mittakaavoissa, jolloin toisena ääripäänä on suhteellisen lyhykestoinen, vaikutusalueeltaan suppea turvallisuusongelma (esimerkiksi arkinen liikenneonnettomuus) ja toisena pitkäkestoinen, poikkeuksellinen, vaikutusalueeltaan laaja ja seuraamuksiltaan massiivinen ongelma. Tapahtuman toimintaympäristöllä (esimerkiksi meri, raja-alue, harvaan-asuttu alue tms.) on myös yhteys vaadittavaan ammatilliseen asiantuntemukseen.

Turvallisuus liittyy viime kädessä yksittäisen henkilön tilanteeseen. Turvallisuus on (objektiivinen) asiantila siinä merkityksessä, että henkilö voi omalla toiminnallaan merkittävästi vaikuttaa omaan turvallisuuteensa (puhumattakaan toisten turvallisuudesta) ja tämä vaikutus on mahdollista määrittää, osoittaa ja usein myös estää ennalta. Objektiivisuus tarkoittaa myös sitä, ettei turvattomuus tai tilanteen vaarallisuus määrity siitä, kokeeko henkilö tilanteen turvalliseksi. Tapahtumat, jotka merkittävästi muuttavat turvallisuutta henkeen ja terveyteen tai omaisuuteen ja ympäristöön kohdistuvien uhkien kautta, sijoittuvat usein eri aikajänteelle (esimerkiksi ympäristöririkokset, jotka on tehty ennen henkilön syntymää, mutta jotka hän myöhemmin kohtaa seuraamuksissaan oman sairastumisensa kautta) tai institutionaaliselle tasolle (esimerkiksi natsien valtaantulo 30-luvun Saksassa). Uskonnollisesta fanatismista nouseva terrorismi puolestaan on esimerkki uhasta, joka syntyy maantieteellisesti kaukana, kääntyy kansainväliseksi vastatoimiksi ja voi vaikuttaa hyvin yksittäisen henkilön turvallisuustilanteeseen kaukana alkupisteestään.



Kuvio 34. Turvallisuskonsepti turvallisuuden korkeakoulutuksen lähtökohtana.

Tässä yhteydessä taulukon kahtatoista työtoiminnan solua tai niihin kohdistuvia työnäkökulmia ei ole tarpeellista tutkia tarkemmin. Todentuessaan uhat tarkoittavat ei-toivottavaa käännettä turvallisuuden tilassa, ja ne voivat käsittää yhden tai useamman aspektin ja tason samanaikaisesti. Kaikessa turvallisuustyössä pääpaino on kuitenkin ennalta estävyydessä. Mikäli se osoittautuu riittämättömäksi, olennaista on väliintulon tehokkuus ja vaikuttavuus sekä tulevaisuudessa vastaavassa tapauksessa laadukkaampi ennalta estäminen. Turvallisuusongelmat vaativat systemaattista, tieto- tai oppimiskeskeistä ja laajapohjaista toimintaorientaatiota, jossa hälytystehtävät voi nähdä enemmänkin merkkeinä epäonnistumisesta kuin työn olennaisena ytimenä.

Vaikka avoin, jatkuvasti muuttuva ja monimutkaistuva yhteiskunta ei tule koskaan saavuttamaan täyden turvallisuuden tilaa kaikissa suhteissaan, se ei voi myöskään luopua sen tavoittelusta. Turvallisuus on tässä mielessä yhteiskunnan toiminnan perustava säätelyperiaate. Vaihtelevissa yhteiskunnallis-historiallisissa olosuhteissa joudutaan aina arvioimaan uudelleen edellytyksiä yhteiskunnallisen turvallisuuden edistämiseen, vakiintuneiden toimintatapojen toimivuutta uusissa olosuhteissa, tai keinoja turvallisuuden ylläpitoon ja edistämiseen myös silloin, kun kunkin viranomaistahon omat voimavarat uhkaavat loppua kesken.

Nähdäksemme hahmotelmamme riittää alustavaksi ehdotukseksi kattavasta turvallisuuskonseptistä turvallisuusalan koulutuksen ytimenä. Se antaa osviittaa hahmottaa, miten turvallisuusalan koulutus olisi organisoitavissa. Keskiössä on ammatillinen asiantuntijuus ja eri työnäkökulmat sen organisointiin, asiantuntijoiden johtamiseen sekä turvallisuustyön organisointiin ennalta estävyyden, tilannekohtaisen toiminnan ja osaamisen jatkuvan kehittämisen tarkoituksissa. Mikä tahansa tapahtuma on mielekkäästi jäsennettävissä siihen liittyvien aspektien ja tarkastelutapojen kautta. Toimintaa tilanteessa voidaan tarkastella ennalta estämisen, tilanteessa tapahtuvan toiminnan tai jälkikäteisen analyysin dispositiosta. Tarkastelu voi tapahtua johtamisen, suunnittelun ja hallinnon tai esimerkiksi käytettävissä olevien resurssien yhdistämisten ja toimijaverkoston näkökulmista. Ideana on muistuttaa

siitä, että turvallisuuden käsitteellistämässä tarkastelun kohdetta ei tule sekoittaa tai samastaa näkökulmaan, dispoitioon tai tarkastelu-ulottuvuuteen, josta sitä lähestytään. Kaikkia niitä tarvitaan, kun kysymys on asiantuntijatyöstä, joka tähtää turvallisuuteen liittyvien ongelmien ratkaisemiseen sekä jatkuvaan osaamisen kehittämiseen työssä sen eri tasoilla.

8.3 Julkiset turvallisuuspalvelut tulokulmina

Yhtenäinen käsitys turvallisuudesta nostaa esille kysymyksen turvallisuuden liittyvien julkisten palveluiden luonteesta. Jos turvallisuus on jotakin perustalla tavalla kokonaista ja jakamatonta, miksi julkisten turvallisuuspalveluiden tuotanto ei ilmennä vastaavaa kokonaisvaltaisuutta vaan pikemminkin tapahtuu eriytetysti ja selkeän työnjaon alla? Erikoistumiselle voi nähdä omat historialliset syynsä. Se on välttämätöntä silloin, kun resurssit eivät riitä kaikkeen (priorisointi). Jos taas resursseja on ylenpalttisesti, on erikoistumisella omat etunsa erityisosaamisen jalostamisen kannalta.

Poliisi-, pelastus-, hätäkeskus- ja rajavartiopalvelulla on kullakin oma, historiallisesti muotoutunut tulokulmansa, yhteiskunnallinen roolinsa ja tarkoituksensa. Turvallisuuden korkeakoulutuksessa, jossa lähtökohtana on yhteinen ja yhtenäinen näkemys turvallisuudesta, tasapainon löytäminen turvallisuuden kokonaisvaltaisen edistämisen ja palveluntuottajien eriytyneiden roolien sekä tarkoitusten välillä tarjoaa päättymättömän työnsä. Joissakin tilanteissa parhaan ratkaisun tarjoavat vahvasti eriytyneet ja joissakin tilanteissa mahdollisimman pitkälti turvallisuuskäsitteen ympärille integroituneet turvallisuuspalvelut.

Jos turvallisuuden korkeakoulutus myöntää valmistuneille yleisiä turvallisuuden kandidaatin ja -maisterin tutkintoja, joiden opintoala osoittaa pelastajan, poliisin, rajavartijan ja hätäkeskuspäivystäjän tehtäviin, miten kytkös turvallisuuden opintoalan ja siihen sisältyvien konkreettisten tehtävälueiden välillä rakennetaan opintojen aikana? Kysymys on siitä, mitä ovat ammatilliset perusvalmiudet missäkin turvallisuusalan tehtävässä, miten pitkälle valittujen ammattitaitojen hallinnassa tähdätään ja missä ammatillisissa valmiuksissa vastuu taas säilytetään tulevalle työorganisaatiolle.

Se, että työorganisaatiot – poliisin yksiköt, rajavartiolaitos, pelastuslaitokset – ymmärtäisivät oman toimintansa kietoutuvan jatkuvan oppimisen ja osaamisen edistämisen ympärille, ei niinkään muualla tuotetun osaamisen kuluttamiseen, olisi monella tavalla merkittävää. Tehokkain tapa saada työelämä ottamaan aikaisempaa pedagogisempi näkökulma itseensä on määritellä uudelleen se, miten ammatillinen valmius turvallisuuden alan tehtäviin määritellään oppilaitoksissa.

Kun koulutusvastuu nähdään täysimääräisesti kuuluvan yksinomaan oppilaitokselle, kun sen alle sijoitetaan kaikki ammatilliset perustehtävät ja kun hallinnassa tavoitellaan mahdollisimman korkeaa tasoa, koulutusaika pyritään käyttämään maksimaalisesti tulevien ammattitehtävien harjoitteluun todenmukaisuutta tavoittelevissa olosuhteissa. Vaihtoehtoisesti perehdyttäminen ammattitehtäviin ja asiantuntemuksen jatkuva edistäminen voidaan ymmärtää vahvasti työorganisaation tehtäväksi. Tällöin oppilaitos keskittyy enemmänkin rakentamaan edellytyksiä asiantuntijuuden työelämälähtöiselle kehittämiselle turvallisuussektorilla ja vastaamaan tulevaisuuden tehtäviin olosuhteissa, jotka mahdollisesti poikkeavat merkittävästi nykytilanteesta.

On kuitenkin oletettavaa, että tulevaisuudessakin tapahtuu onnettomuuksia ja tehdään rikoksia. Jos tarvitaan sekä pelastajia että poliiseja, tarvitaan myös henkilöitä, jotka tekevät ratkaisuja resurssien käytöstä. Todennäköisesti rajatkin säilyvät. Kansallinen oikeusjärjestys ei säily ja edisty puhtaasti itsensä voimalla vaan vaatii perään katsomista, ylläpitämistä ja voimaan saattamista. Rikosepäily selvittäminen ja rikosvastuuseen saattaminen ovat aikaa ja asiantuntemusta vaativaa työtä, jolla on oma ohittamaton roolinsa projektissa, jossa tavoitteena on maksimaalinen sosiaalinen, inhimillinen ja taloudellinen edistys kaikille yhteiskunnan jäsenille.

Tämä tarkoittaa sitä, että turvallisuuden korkeakoulun toiminnan on eriydyttävä sisäisesti. Kaikki valmistuneet eivät automaattisesti tule sisään yhdestä ovesta eivätkä kulje saman opintopolun läpi, vaan niin pääsyvaatimukset kuin tutkintovaatimuksetkin eriytyvät. Se, missä määrin ja miltä osin tutkintovaatimukset eriytyvät, on opetussuunnitelma-asia.

8.4 Opetuksen organisointi: opetussuunnitelma ja sen toteuttaminen

Oppilaitos on olennaisesti tutkintohallintoelin. Keskeinen osa hallintoa on opetussuunnitelma. Opetussuunnitelman tulisi koota yhteen niiden oppimiskokemusten kokonaisuus, joiden menestyksellä läpikäynti tuottaa tutkinnon edellyttämän pätevyyden ja josta merkiksi myönnetään tutkintotodistus sekä oikeus käyttää tiettyä tutkintonimikettä tai arvoa.

Tärkein opetussuunnitelmaa jäsentävä tekijä on koulutukseen käytettävissä oleva aika. Alemmat korkeakoulututkinnot on määritelty kolmevuotisiksi ja ylempät niille rakentuviksi kaksivuotisiksi opinnoiksi. Opetussuunnitelma on koulutusajan käyttösuunnitelma. Se muuntaa koulutuksen tarkoituksen sitä palveleviksi osatarkoituksiksi ja purkaa päämäärän osatavoitteiksi, oppisisällöiksi ja konkreettisiksi opiskeltaviksi tiedoiksi ja vaadituiksi taidoiksi. Opetussuunnitelma kytkee kahden keskeisen ryhmän, opettajien ja opiskelijoiden, toiminnan yhteen ja osoittaa ne asiakokonaisuudet, joiden ympärille heidän kanssakäymisensä rakentuu.

Opetussuunnitelma on myös monella tavalla sidoksellinen asiakirja. Lähtökohtana yleensä on oletus, että opiskelijaksi valitulla on tietyt tiedot, taidot ja valmiudet, jotka on määritelty yleensä alemman asteista koulutusta varten laaditussa opetussuunnitelmassa. Toinen opetussuunnitelmassa huomioitava seikka on se, että kyseisen opetuksen tulisi antaa tietyt jatko-opintovalmiudet. Se, että kyse on korkeakoulututkinnosta, puolestaan tarkoittaa jonkinlaista rinnastettavuutta muihin korkeakoulututkintoihin opintojen vaativuuden, luonteen ja laadun osalta.

Opetussuunnitelman laadinta turvallisuuden korkeakoululle on osaamista ja asiantuntemusta vaativa tehtävä. Uutta oppilaitosta on harvoin mahdollista luoda tyhjältä pöydältä. Sen rakentamisessa joudutaan käytännössä ottamaan huomioon niin se, mitä tietoa on olemassa ja siten myös opittavissa, kuin myös se, miten koulutus tehtäviin on aiemmin toteutettu, millaiseksi suhde oppilaitosten ja työorganisaatioiden välillä on muodostunut, miten opetustyötä on oppilaitoksissa perinteisesti jaettu ja jäsenetty sekä keitä on rekrytoitu opetustehtäviin.

On mahdotonta ottaa kantaa siihen, mitä opetussuunnitelmat tulevat sisältämään. Turvallisuuden systemaattinen tutkimus on vielä lapsenkengissään. Emme tiedä tänään, mitä tulemme tietämään huomenna. Meillä ei ole näköalaa siihen, mitä turvallisuuden korkeakoulussa opetetaan vuonna 2050.

Toisaalta edelleen kysymys on lakiin perustuvasta viranomaistyöstä ja julkisesta palvelusta. Tämä edellyttää pelastustoiminnassa ensiaputaitoja, erilaisten materiaalien ja nesteiden tuntemusta, jne. Poliisitoiminnassa samoin kuin rajavartioiden on tunnettava toimivaltuudet ja niiden perustana oleva lainsäädäntö sekä hallittava erilaisten voimakeinojen käyttö ja toiminta rikospaikalla. Häätäkeskuspäivystäjän on kyettävä hahmottamaan hätätilanteita ja sovittamaan palveluresursseja palvelutarpeisiin. Vaikka maailma ei vastaan tulevien tilanteiden osalta todennäköisesti poikkeaa tulevaisuudessa merkittävästi nykytilanteesta, vastuut voivat jakautua toisin kuin tänä päivänä. Vastuujako konkreettisten taitojen ja käytettävien välineiden sekä taktiikoiden oppimisesta työorganisaatioiden ja oppilaitoksen välillä voi olla monella tavalla toinen kuin tänään. Myös julkisen palvelusektorin rooli ja vastuu suhteessa yksityisen ja kolmannen sektorin rooliin ja vastuuseen turvallisuuden alueella voi muuttua merkittävästi. Aikaisempaa yhtenäisempi, yhden oppilaitoksen tarjoama turvallisuuden peruskoulutus avaa periaatteessa uusia mahdollisuuksia ylittää perinteisiä roolijakoja rajavartioiden, pelastustoiminnan ja poliisitoiminnan sekä hätäkeskustyön välillä.

Luonnostelemme täten turvallisuuden korkeakoulutusta, joka voisi olla mahdollinen jonakin päivänä ja joka samalla mahdollisimman jyrkästi poikkeaisi nykytilanteesta. Sen suunnitteluparametrit ovat seuraavanlaiset:

1. Yksi oppilaitos tai yhtenäinen tutkintokehys, joka enemmän valmistaa turvallisuusalalle kuin spesifeihin tehtäviin, pyrkii hyödyntämään maksimaalisesti toimijaverkostoja omassa työssään, valmistaa asiantuntijatehtäviin ja horisontaalisesti orientoituviin työuriin, jossa ydin on osaamisen kasvussa, ei kohoamisessa organisaatiohierarkiassa, josta valmistutaan työmarkkinoille.
2. Turvallisuuskoulutuksen tehtäväala ymmärretään laajana, keskeiset pätevyudet geneerisinä, koulutus itsessään persoonaorientoituneena, käsitteellistä syvyyttä tavoittelevana, aikaperspektiiviltään pitkänä ja tietoperustaltaan eksplikoituna sekä moniulotteisuutta ammattipersonallisuuden kehityksessä painottavana, mikä tulee huomioida opetussuunnitelman rakenteen ja opetuksen toteuttamisen kohdalla.
3. Aikaa oppilaitoksessa ja sen jälkeisessä työelämässä yhdistää oppiminen ja toiminnallinen orientaatio, jossa kaikissa yhteyksissä kysytään toiminnan tuoman kokemuksen merkitystä tai vaikutusta ennalta estävyyden näkökulmasta, laadukkaasti toiminnan kannalta ja työssä opitun kannalta käyttäen viitekohtana aikaansaattua vaikutusta turvallisuuden eri aspekteilla ja ulottuvuuksilla.
4. Turvallisuus ymmärretään henkilökeskeisenä ilmiönä, jolla on omat merkittävät materiaaliset, organisatoriset, institutionaaliset ja kansainväliset ulottuvuutensa, jota on tarkasteltava niin konkreettisen turvallisuustyön kuin työn johtamisen, hallinnon ja suunnittelun kuin siihen liittyvien toimija- ja tahoverkoston kannalta, ja joissa tarkasteluissa on käytettävä erilaisia aikajänteitä ja alueellisia konteksteja sekä mittakaavoja.

5. Oppilaitoksen keskeisenä tehtävänä on välittää ja edelleen kehittää turvallisuuden yhtenäistä käsitettä ja lisätä ymmärrystä henkilöiden turvallisuuteen vaikuttavista tekijöistä sekä keinoista myötävaikuttaa siihen positiivisesti. Tämä tehtävän keskeisyys puhuu sitä vastaan, että kysymys voisi olla puhtaasta tutkintokehiksestä, jonka täyttäminen voitaisiin sitten uskoa eri oppilaitosten vastuulle. Tässä kokonaiskehiksessä poliisilla on oma roolinsa ja tulokulmansa, pelastustoimella, hätäkeskuslaitoksella ja rajavartiolaitoksella puolestaan omansa. Kukin osaa ja taitaa eri asioita, mutta osaamisella on yhteinen tavoite. Pihvi on kyvyssä tarkastella tätä vaikutusta yli tehtävä- ja tekijärajojen. Minäkään turvallisuuteen liittyvän viranomaistahon olemassaolon ei tulisi olla itsestään selvää vaan turvallisuusvaikutuksensa kautta määrittävää. Turvallisuus on liian tärkeä asia jätettäväksi tai uskottavaksi yksin viranomaisille.

Turvallisuuden korkeakoululla olisi kaksipuoleinen tehtävä. Sen tarkoituksena olisi laajentaa ja syventää yleistä ymmärrystä turvallisuudesta, siihen vaikuttamisesta ja valmistaa asiantuntijoita edesauttamaan turvallisuuteen liittyvien ongelmien ratkaisemista sekä jatkuvaa kehittymistä tässä ratkaisukyvyssä. Koska monin tavoin kytkeytyneessä, jatkuvasti muuttuvassa maailmassa asiat eivät pysy ennallaan, kaikilla tasoilla tarvitaan kykyä arvioida tilanteita, yhteyksiä ja merkityksiä aina mahdollisesti uusina. Valmistaa on vaikea, ehkä mahdoton, aikaansaada ja kaikki voitot ovat väistämättä hetkellisiä. Opetit ja opetukset uhkaavat haihtua heti kun ne ovat tulleet artikuloituiksi. Turvallisuus kuitenkin säilyy yhdistävänä intressinä, joskin se, miten siihen milloinkin parhaiten ja aidosti vaikutetaan, muuttuu monin tavoin problemaattisemmaksi, tilanne- tai toimijakohtaisemmaksi ja moni-ilmeisemmäksi. Kokemuksista oppiminen tulee samalla hankalammaksi, mutta sen merkitys yhä tärkeämmäksi. Asioihin vaikuttaminen tapahtuu enenevässä määrin erilaisia resursseja tilannekohtaisesti yhdistämällä kuin yhdenkään tahon omin voimin. Tämä edellyttää uudenlaisia valmiuksia turvallisuuden asiantuntijoilta.

Vaikka onkin mahdotonta ennakoita, mitä turvallisuuden korkeakoulun ope-tussisällöt tarkasti ottaen ovat ja missä määrin niistä mitäkin opiskellaan, selvempää sitä vastoin on se, miten kyseinen opiskelu tapahtuu. Turvallisuustyössä korostuvat varmuuden sfäärien haihtuminen, kaikenlaisen hallinnan lyhytikäisyys ja tasapainoilu hallinnan ja sen menettämisen välillä. Joudutaan tekemään jatkuvasti enemmän töitä, jotta toiminnan riittävyden, pätevyyden ja oikea-aikaisuuden arviointia hankaloittavaan monimerkityksellisyteen saadaan selvyttä. Tämä edellyttää usein osallistujapohjan laajentamista, osallistumisajan jatkamista, erilaisten asiantunte-musten yhdistämistä ja niiden välisten rajojen ylittämistä (moniäänisyys). Kun tiedolla ja oppimisella on yhä merkittävämpi ja jatkuvampi rooli työssä, ammatillisesta valmistumisesta tulee jotakin, jolle on ominaista yksittäisen asiantuntijan kohdalla pikemminkin päivittäisyys kuin kertaluonteisuus. Uudenlaista joustavuutta vaadi-taan kaikilla tasoilla. Pysyvyyttä on vain työn tarkoituksella ja siihen vastaamisen eettisellä kestävyydellä.

Opiskeluaikana on täten omaksuttava oikea, eettisesti kestävä orientaatio turval-lisuustyöhön. Se tarkoittaa monipuolista ja -ulotteista orientoitumista turvallisuusongelmien ratkaisemiseen. Huomio ei ole yksinomaan standardimaisten työsuoritusten mekaanisessa oppittelussa ja ammattitehtäviin harjaantumisessa sekä todennäköisten työssä kohdattavien tilanteiden harjoittelussa. Näillä on oma merkityksensä, mutta niitä ei ymmärretä arvokkaiksi tai merkityksellisiksi itsessään vaan pikemminkin tapahtumiksi, joista saadaan arvokkaita ja hyödyllisiä kokemuksia oppimisen läh-tökohdaksi. Ne ovat tapahtumia, joissa tavalla tai toisella kiteytyy tai joihin kiertyy

turvallisuuteen liittyviä ongelmia ja haasteita. Ymmärryksen, asiantuntemuksen kasvun ja oppimisen pääpaino on kyvyssä erottaa yksittäisessä aina mahdollisia yleisiä ja yleisen mahdollisuuksia. Kun pääpaino on ennalta estävyydessä, tietoperustaisuudessa ja yksilöllisiin turvallisuustilanteisiin vaikuttamisessa, se muuttaa turvallisuustyön tekemisen, johtamisen ja työorganisaatioiden itsensä luonnetta.

Käytännönläheisiä työtehtäviä opitaan parhaiten siten, että harjoitteluympäristö on riittävän samankaltainen kuin tuleva työympäristö³⁰. Jotta aika oppilaitoksessa palvelisi mahdollisimman hyvin myöhempää oppimista turvallisuuden asiantuntijatyössä, oli kysymys sitten pelastamisesta, poliisitoimesta, rajavartiointista tai hätäkeskustyöstä, tärkein linkki ja jatkumo on tavassa käsitellä työn tuomia kokemuksia, hyödyntää niitä ennalta estävyyden kehittämisessä ja muuntaa kokemuksia odotuksiksi, periaatteiksi, opeiksi ja taktiikoiksi. Kysymys ei ole täten pelkästään ammatitaidosta työtehtävien hallintana vaan kokonaisvaltaisesta orientaatiosta turvallisuuden kehittämisessä ja edistämässä. Nykyään työtehtävien oppiminen tapahtuu oppilaitoksessa ja opittuja taitoja hyödynnetään valmistumisen jälkeen työssä. Jatkossa oppimisen tulisi olla saumaton jatkumo, joka laitetaan liikkeelle oppilaitoksessa ja joka sitten jatkuu katkeamattomana työuran loppuun saakka. Ero on siinä, että pätevää tapaa käsitellä ja jalostaa kokemuksia harjoitellaan oppilaitoksessa simulaatioiden kautta, kun taas työelämässä viitekohta tulee todellisista tilanteista.

Simulaatiokeskeinen koulutusmalli murtaa opetus-, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotyön rajoja sekä perinteisiä roolijakoja oppilaitoksessa. Simuloinnin tuoma kokemus muodostaa oppimisen lähtökohdan tarjoamalla laadultaan ja luonteeltaan epäselvän kokemuksen, joka edellyttää yhteistä ja yksilöllistä työstämistä, jalostamista ja kytkemistä turvallisuustyön tarkoitukseen. Simuloinnin tulisi lähteä liikkeelle yhtäältä yleisistä ja yhteisistä turvallisuusilmiöistä ja toisaalta ammatti-akohdaisista, suhteellisen rajatuista tilanteista ja päästä mahdollisimman nopeasti sellaisiin simulaatioihin, joissa yhdistyvät konkreettiset, joskin suhteellisen kapeat toiminnalliset valmiudet ja turvallisuuden laajemmat yhteydet ja joissa täten on aineksia ennalta estävyyttä, toimintaa ja oppeja sekä taktiikoita koskevalle pohdinnalle ja työlle. Tämä tarkoittaa väistämättä sitä, että tulevaisuudessa koulutuksen

30 Tähän suuntaan on jo tähdättykin sisäministeriön hallinnonalan oppilaitoksissakin muun muassa integroidulla eri opintojaksojen oppiainesta yhteen ja pyrkimällä pois oppiainejakoisesta opetuksesta. Simuloidut harjoitustilanteet, joissa opiskelijan täytyy osata toimia toimivaltuuksien mukaisesti ja asioida vieraskielisen asiakkaan kanssa, ovat esimerkki tällaisesta harjoituksesta. Simuloidun ja integroidun opetuksen lisäksi on muitakin vaihtoehtoja käytännönläheisyyden lisäämiseksi. Yksi vaihtoehto on oppisopimustyyppinen koulutus, jossa opiskelija rekrytoidaan suoraan tulevaan työpaikkaansa. Opiskelu tapahtuu käytännön työtehtävissä toimittaessa, alan oppilaitosten järjestämien opintojaksojen tukemana. Norjassa pelastajaopinnot on toteutettu tämän mallin mukaisesti. Omanlaisensa vaihtoehto on Yhdysvalloissa monilla yliopistokampuksilla toimiva poliisiyksikkö, kampuspoliisi, jonka tehtävänä on hoitaa kampuksen turvallisuusalan tehtäviä (Basich 2015). Kampuspoliisien tehtävässä toimimisen vaatimukset ja rekrytointi vaihtelevat yliopistoittain — joissakin yliopistoissa vaaditaan poliisikoulutus, toisaalla tietyn opintopistemäärän suorittaneet opiskelijat voivat hakeutua kampuspoliisikoulutukseen (University Police at SUNY Oneonta 2010). Kampuspoliisi voi tarjota myös harjoitteluluontoisia tehtäviä yliopiston opiskelijoille, joista saa opintopisteitä ja jotka mahdollistavat turvallisuusalan työkokemuksen kerryttämisen (Campus Police 2015). Yhdysvalloissa on tyypillisesti myös lääketieteellisten yliopistojen yhteydessä opiskelijoiden pyörittämiä terveysasemia. Nämä maksuttomat terveysasemat ovat syntyneet tarjoamaan terveyspalveluita maksullisen, vakuutusperustaisen terveydenhuollon ulkopuolelle jääville, mutta ne tarjoavat samalla lääkäriopiskelijoille arvokasta työkokemusta työskentelystä terveysasemalla. Opiskelijat eivät anna virallisia diagnooseja eivätkä kirjoita reseptejä, mutta järjestävät normaaliin tapaan vastaanottoja ja suorittavat tutkimuksia. Tutkinnon suorittanut lääkäri yleensä valvoo taustalla ja auttaa tarvittaessa, mutta pääosin klinikan pyörittäminen tapahtuu opiskelijoiden voimin. Vastuunoton myötä opiskelijoiden on nähty oppivan enemmän kuin esimerkiksi työharjoittelua suorittaessaan ”oikeilla” terveysasemilla. (Xu 2013.)

päättävät eivät ole yhtä valmiita käsittelemään teknisesti ja taktisesti kaikkia työnsä eteen tuomia tilanteita ja tapahtumia kuin tänä päivänä valmistuvat, mutta heillä on hallitsemiinsa asioihin syvempi, laveampi ja asiantuntevampi työote. Lisäksi he ovat valmiimpia ratkaisemaan työnsä tuomia ongelmia, muodostamaan ja käyttämään uutta tietämystä ja sekä kehittämään työkäytäntöjä. He kykenevät tarkastelemaan laaja-alaisesti turvallisuustyön tarkoitusta sekä hahmottamaan joustavasti tapoja palvelella sitä tilannekohtaisesti. He kuitenkin tarvitsevat paikallista perehdyttämistä ja sisäanjajoa.

Simulointipohjaisen opetussuunnitelman rakentaminen edellyttää yhteistä ymmärrystä oppilaitoksen ja työorganisaatioiden välillä siitä, mitä ovat tehtäväalueisiin liittyvät ankkurikohdat, jotka koulutuksessa kohdataan ja joissa ammatillinen osaaminen kiinnittyy työn arkeen, ja mitä taas opitaan vasta työssä itsessään. Näitä voi olla vain rajallinen määrä, koska niiden rooli ei rajoitu pelkästään niihin konkreettisesti liittyvien asioiden hallintaan, vaan niiden kautta opetellaan käsittelemään hallitsemaan laajempia ja osin myös vähemmän konkreettisia kokonaisuuksia sekä kehitetään tähän liittyviä käsitteellisiä ja kielellisiä taitoja. Tähtäyspiste on asiantuntijuudessa, ei yksinomaan työammatin hallinnassa. Orientaatioperustana koulutuksessa on työura, ei tiettyjen tehtävien hallinta. Pyrkimyksenä on hyödyntää ja edelleen kehittää persoonallisia valmiuksia ja vahvuuksia, ei kaikkien sovittaminen vakiomuottiin. Oppilaitoksesta valmistutaan työmarkkinoille. Jos oppilaitos toimii opetus- ja kulttuuriministerin alaisena, työmarkkinat ovat keskeinen osoitin siitä, miten asiantuntijuuden ja osaamisen kysyntä ja tarjonta turvallisuuden alalla kohtaa toinen toisensa. Jos oppilaitos säilyy osana sisäministeriön hallinnonala, työelämälähtöisyyden rinnalle on nostettava laajempia merkityshorisontteja ja ajateltava asioita radikaalisti toisin kuin mihin on totuttu.

Päällystötehtäviin ja ylempiin asiantuntijatehtäviin valmistava turvallisuusalan ylempi korkeakoulututkinto kattaa kuviossa 34 mainitut johtamisen, suunnittelun ja hallinnon sekä toimijoiden verkostojen näkökulmat turvallisuustyön aspekteihin ja tasoihin. Näitä tarkastellaan vastaavasti ennalta estävyyden, konkreettisen toiminnan ja kokemuksista oppimisen yhteyksissä eri mittakaavojen ilmiöiden ja eri alueille sijoittuvien tapahtumien kehyksissä. Suhteessa oppimisen edistämiseen ja jatkuvaan oppimiseen päällystötöy muistuttaa monella tavalla työtä, jota opettajat tekevät turvallisuuden korkeakoulussa, joskin simuloituissa tilanteissa. Työn sisältönä on asiantuntijatyön johtaminen, suunnittelu ja hallinto. Se voi tapahtua lähempänä tai kauempana toteuttavasta tasosta ja painottua siten eri tavoin, mutta lähtökohtaisesti kysymys on edellytysten luomisesta ja edelleen vahvistamisesta siinä, että viimeksi mainitun tason toiminta kykenee parhaalla mahdollisella tavalla palvelemaan turvallisuustyön tarkoitusta ja ratkaisemaan tehokkaasti kehkeytyviä, turvallisuuteen liittyviä uusia ongelmia sekä hallitsemaan vanhoja.

LÄHTEET

Lähdeluetteloon on jätetty merkitsemättä tutkimusaineistona käytetyt lait, asetukset, ohjaavat dokumentit, selonteot sekä oppilaitosten aineistot. Nämä löytyvät Finlexistä sekä oppilaitosten WWW-sivuilta.

- Angelstok, F., Järvelaid, P. & Tabur, L. 2013. Estonian Academy of Security Sciences – 20 years for excellence. Tallinna: Sisekaitseakadeemia.
- Angwin, D. & Vaara, E. 2005. Introduction to the special issue. 'Connectivity' in merging organizations: beyond traditional cultural perspective. *Organization Studies* 26 (10), 1445–1453.
- Auvinen, P., Hirvonen, K., Dal Maso, R., Kallberg, K. & Putkuri, P. 2007. Opetussuunnitelma ammattikorkeakoulussa. Joensuu: Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulu.
- Campus Police. 2015. Stockton University Police Department, Criminal Justice Internship Program. <http://intraweb.stockton.edu/eyos/page.cfm?siteID=48&pageID=22>
- Clark, S., Gioia, D., Ketchen, D. & Thomas, J. 2010. Transitional identity as a facilitator of organizational identity change during a merger. *Administrative Science Quarterly* 55, 397–438.
- Evwaraye, A. 2013. Onko harvaan asutuilla seuduilla sijaa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa? Valtakunnallinen harvaan asuttujen alueiden turvallisuusseminaari, Mikkeli 29.1.2013. http://www.intermin.fi/download/39855_EvwarayeAri_harva_29012013.pdf
- Greenwood, R., Hinings, R. & Brown, J. 1994. Merging professional firms. *Organization Science* 5 (2), 239–257.
- Hietanen, O., Ahvenainen, M., Lauttamäki, V. & Nurmi, T. 2009. Poliisiammattikorkeakoulun tulevaisuusverstaas. Loppuraportti. Tutu e-julkaisuja 8. Tulevaisuuden tutkimuskeskus & Turun kauppakorkeakoulu. https://www.utu.fi/fi/yksikot/ffrc/julkaisut/e-tutu/Documents/eTutu_2009-8.pdf
- Karttunen, P., Jokisalo, S., Kettunen, P., Oresti, J., Ruohonen, M., Talvinen, K. & Mustonen, K. 2011. Humanistisen ammattikorkeakoulun laadunvarmistusjärjestelmän auditointi. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 12. Tampere: Korkeakoulujen arviointineuvosto.
- Kolehmainen, S. 2011. Poliisin arvot eilen, tänään ja huomenna. Teoksessa J. Tuominen (toim.) Nuoret, arvot ja maanpuolustus. Yksilö, yhteiskunta ja organisaatiot turvallisuudessa -seminaarin julkaisu. Maanpuolustuskorkeakoulun johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitoksen julkaisusarja 2 - Artikkelikokoelmat 6/2011. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Kujamäki, P. 2014. Yhteisenä tavoitteena opetuksen eheyttäminen. Osallistava toimintatutkimus luokanopettajille. Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Education, Humanities and Theology. No. 59.
- Kyvik, S. & Stensakers, B. 2013. Factors Affecting the Decision to Merge: the case of strategic mergers in Norwegian higher education. *Tertiary Education and Management* 19 (4), 323–337.

- Kärki, S-L. 2014. Ammatillisten perustutkintojen ja valmentavien koulutusten perusteiden ja muiden määräysten uudistaminen 2013–2015. Opetus- ja kulttuuriministeriön järjestämä tiedotus- ja keskustelutilaisuus 16.1.2014. http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/artikkelit/tutke/liitteet2/SLK_esitys.pdf
- Opetusministeriö. 2015. Suomen koulutusjärjestelmä. <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/koulutusjaerjestelmae/liitteet/koulutusjarjestelma.pdf>
- Opetusministeriö. 2009. Tutkintojen ja muun osaamisen kansallinen viitekehys. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:24. <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2009/liitteet/tr24.pdf>
- OKM 2015a. Ammattikorkeakoulut. <http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/ammattikorkeakoulutus/ammattikorkeakoulut/?lang=fi>
- OKM 2015b. Korkeakoulujen rakenteellinen kehittäminen. http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/Hankkeet/rakenteellinen_kehittaminen/index.html
- OKM 2011. Lausuntoyhteenveto ammattikorkeakoululaitoksen uudistamisen suuntaviivoista. http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/ammattikorkeakoulutus/ammattikorkeakoulu_uudistus/aineistot/liitteet/lausuntoyhteenveto.pdf
- OKM 2009. Tutkintojen ja muun osaamisen kansallinen viitekehys 2009. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 24. <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2009/liitteet/tr24.pdf>
- Patterson, G. 2000. Findings on economies of scale in higher education: Implications for strategies of merger and alliance. *Tertiary Education and Management* 6 (4), 259–269.
- Pawson, R. 2003. Nothing as practical as good theory. *Evaluation* 9 (4), 471–490.
- Pawson, R. & Tilley, N. 1997. *Realistic evaluation*. London: Sage.
- Pedersen, L. & Rieper, O. 2008. Is realist evaluation a realistic approach for complex reforms? *Evaluation* 14 (3), 271–293.
- Poliisikorkeakoulu. 2012. Poliisin tutkintokoulutuksen kokonaisuudistus. Hankeraportti. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Rantanen, J. 2014. Pelastustoimen tutkimus- ja kehittämistoiminnan selvitys. Loppuraportti. Sisäministeriön julkaisu 17. Jyväskylä: Grano Oy.
- Ruohotie, P. 2004. Työelämän osaamistarpeet. Teoksessa J. Keskitalo (toim.) *Työelämä osana insinööriopintoja*. Hämeenlinna: Hämeen ammattikorkeakoulu.
- Räsänen, P. 2014. Ministeri Räsänen puhe Sisäisen turvallisuuden seminaarissa 27.11.2015. http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/puheet/1/0/ministeri_rasanen_sisaisen_turvallisuuden_seminaarissa_56920
- Salakari, H. 2007. *Taitojen opetus*. Saarijärvi: Eduskills Consulting.
- Salmi, K. 2013. Poliisin hallintorakenneuudistukseen liittyvä selvitys. Sisäministeriön julkaisuja 7. Helsinki: Sisäministeriö.
- Salminen, H. & Ylä-Anttila, P. 2010. Ammattikorkeakoulun taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen. Selvityshenkilöiden raportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 23. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Shaver, M. 2006. A pradox of synergy: contagion and capacity effects in mergers and acquisitions. *The Academy of Management* 31 (4), 962–976.

- Sisäasiainministeriö 2009. Turvallisuus harvaan asutuilla alueilla. Tilanneraportti 2009. Sisäasiainministeriön julkaisuja 20/2009. <http://www.intermin.fi/julkaisu/202009?docID=25374>
- Sisäasiainministeriö 2011. Operatiivisen yhteistyön kehittäminen harvaan asutuilla alueilla. Raportti 15.2.2011. http://www.intermin.fi/download/31873_harva_loppuraportti_final.pdf
- Sisäministeriö 2014. Turvallisuutta harvassa? Tilanneraportti turvallisuudesta harvaan asutuilla alueilla. Sisäministeriön julkaisu 6. http://www.intermin.fi/download/52767_julkaisu_62014.pdf
- Stephenson, S. 2011. Discursive 'policy logics' of mergers in US higher education: strategy or tragedy. *Tertiary Education and Management* 17 (2), 117–137.
- Stufflebeam, D. 2001. The metaevaluation imperative. *American Journal of Evaluation* 22 (2), 183–209.
- Syvjäjärvi, A. & Tyvitalo, J. 2015. Kohti konsernia: Lapin korkeakoulukonsernin kirjaston ja palvelukeskuksen arviointi. http://lauda.ulapland.fi/bitstream/handle/10024/61982/Kohti%20konsernia_verkkoversio_pdfA.pdf
- Tuuri, H. (toim.) 2013. Ei pahalla parempaa palveluiden laatua. Tampereen ammattikorkeakoulun julkaisuja B:64. <http://julkaisut.tamk.fi/PDF-tiedostot-web/B/64-Ei-paha.pdf>
- Ulkoasiainministeriö & Sisäministeriö. 2014. Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2014. <http://vnk.fi/documents/10616/334456/Siviilikriisinhallinnan+kansallinen+strategia/103fde2-2317-4e40-83d4-d2dde441446d>
- University Police at SUNY Oneonta. 2010. University Police 2010 Annual Report. http://www.oneonta.edu/admin/police/pages/annual_report.asp
- VN. 2012. Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta. http://www.defmin.fi/files/3023/Periaatepaatos_kokonaisturvallisuudesta_2012_fi.pdf
- Van den Heuvel, S. & Shalk, R. 2009. The relationship between fulfilment of the psychological contract and resistance to change during organizational transformations. *Social Science Information* 48 (2), 283–313.
- Vuorensyrjä, M. 2015. Poliisin perustutkintokoulutuksen vaikuttavuusarviointi 2015: vuosina 2012–2013 valmistuneiden poliisien työllisyys ja arviot koulutuksen työelämävastaavuudesta. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 114.
- Weber, R. & Camerer, C. 2003. Cultural conflict and merger failure: an experimental approach. *Management Science* 49 (4), 400–415.
- Weber, Y. & Drori, I. 2011. Integrating organizational and human behaviour perspectives on mergers and acquisitions. *International Studies of Management and Organizations* 41 (3), 78–95.
- Xu, J. 2013. Letting Medical Students Run the Clinic. *The Atlantic*. <http://www.theatlantic.com/health/archive/2013/11/letting-medical-students-run-the-clinic/281241/>

LIITE 1. Taloudelliset tunnusluvut.

Taulukko 1. Henkilöstöä kuvaavat tunnusluvut.

HENKILÖSTÖÄ KUVAAVAT TUNNUSLUVUT	Polamk	PeO	RMVK
HENKILÖSTÖ YHT.	218	127 (sis. Kriisinhallintakeskus 23)	85
OPETUSHENKILÖSTÖ	113	71 (ei sis. Kriisinhallintakeskus)	56 (ei sisällä koulutussuunnittelijoita ja tekniikan henkilöstöä, jotka osallistuvat aika ajoin koulutukseen)
HALLINTO- JA TUKIPALVELUT	105	33 (ei sis. Kriisinhallintakeskus)	29
- Opintopalvelut	26	5 (ei sis. Kriisinhallintakeskus)	3 (sisältää 2 kurssisihteeriä ja yhden koulutussuunnittelijan)
- Kirjasto	5	1 (sis. Kriisinhallintakeskus)	2
- Talous ja toiminnan suunnittelu	31 (joista 16 johdon tuki, 7 taloushallinto, 4 ajoneuvopalvelut, 4 opetuksen suunnittelu: koulutusjohtaja/-päällikkö)	6 (sis. Kriisinhallintakeskus) (joista 1 johdon tuki, 2 taloushallinto, 1 tutkimus ja 2 Kriisinhallintakeskus)	9 (koulutusjohtaja, apulaisjohtaja, toimistojen päälliköt 3 hlöä, suunnittelu-upseeri, teknisen toimiston 1 henkilö ja 2 koulutussuunnittelijaa)
- Henkilöstöpalvelut	5	2 (ei sis. Kriisinhallintakeskus)	7 (sisältää viestinnän)
- Tilapalvelut	12	3 (sis. Kriisinhallintakeskus)	2
- Tietohallinto ja tietojärjestelmät	5	4 (sis. Kriisinhallintakeskus)	1 (järjestelmäsuunnittelija)
- Viestintä	3	1 (ei sis. Kriisinhallintakeskus)	Kts. henkilöstöpalvelut
- Tutkimus- ja innovaatiopalvelut	18	14 (sis. Kriisinhallintakeskus)	5
HENKILÖTYÖVUODET YHT.	213,7	128,5 (sis. Kriisinhallintakeskus)	79,0
- Koulutukseen käytetyt htv:t	110,34	88,67 (ei sis. Kriisinhallintakeskus)	50 (Arvio, tilastot eivät tuota tarkkaa lukua. Osa hallinto- ja tukihenkilöstöstä kouluttaa ajoittain. Varusmieskoulutukseen menevät koulutusvuorokaudet tilastoituvat erillisinä muusta koulutuksesta.)
- Muut htv:t	103,35	42,76 (sis. Kriisinhallintakeskus)	29

Taulukko 2. Koulutusta kuvaavat tunnusluvut.

KOULUTUSTA KUVAAVAT TUNNUSLUVUT	Polamk	PeO	Kriisinhallintakeskus	RMVK
Tutkintokoulutuksen opiskelijamäärä kokonaisuudessaan (noin lkm)	400-450	400-500	811 (koulutusten osallistujamäärä)	213
Tutkintokoulutuksen opintopistemäärät (op)	Yhteensä: 20 833	Tietoja ei saatavilla		Yhteensä: 29 338
Huom. RMVK:n opinnot tuottavat sekä opintoviikkoja että opintopisteitä. Opintoviikot on tässä muurettu opintopisteiksi kertomella 1,8 ja lisätty opintopisteiden määrään.	Polisi (perustutkinto + AMK) 17 206			Rajavartijan peruskurssi 26 879
	Alipäällystö: 1 840			Rajavartijan jatkokurssia ei järjestetty vuonna 2014 (keskimäärin 792)
	Päällystö: 1 787			Rajavartijan mestarikurssi 422
Suoritetut tutkinnot (lkm)	Yhteensä: 222 Polisi (perustutkinto): 133	Yhteensä: 228 Yhteensä 170 (Pelastaja 125, Hätäkeskuspäivystäjät 45)		Yhteensä 2 036 (RMVK:ssa suoritettavat Sotatieteen kandidaatin opinnot 1 836 ja Sotatieteen maisterin opinnot 200)
	Alipäällystötutkinto: 60	Alipäällystötutkinto: 35		Yhteensä: 189
	Päällystötutkinto: 29	Päällystötutkinto (AMK): 23		Rajavartijan peruskurssi: 139 (vuonna 2014 valmistui 2 eri kurssia poikkeuksena muista vuosista)
Koulutettava- / koulutuspäivät (lkm)	Yhteensä tutkintoon johtava koulutus: 43 921 Tutkintoon johtava ja täydennyskoulutus: 67 018	Yhteensä tutkintoon johtava koulutus: 74 724 Tutkintoon johtava ja täydennyskoulutus: 87 316	Yhteensä: 3 616 (sisäministeriön kansainvälisen yksikön rahoittamia 45 % ja pelastusosaston rahoittamia 23 %, loput 32 % rahoitettiin UM:n ja muiden projektien budjeteista)	Rajavartijan mestarikurssi: 16 (Rajavartijan jatkokurssia ei järjestetty vuonna 2014, mutta niinä vuosina 30 henkilöä, kun kurssi järjestetään)
	Polisi (perustutkinto + AMK): 34 227	Perustutkinnot yhteensä: 43 008 (Pelastaja: 34 548,		Yhteensä 24 Sotatieteen kandidaatti: 16 (vuosittain 16-22 henkilöä) Sotatieteen maisteri: 8 (vuosittain 8-11 henkilöä)
				Yhteensä tutkintoon johtava koulutus: 26 815 Tutkintoon johtava ja täydennyskoulutus: 33 303
				Rajavartijan peruskurssi: 21 147

Taulukko 2. (jatkuu)

		Hätäkeskuspäivystäjä: 8 460		Rajavartijan mestarikurssi: 688 (Rajavartijan jatkokurssia ei järjestetty vuonna 2014)
	Alipäällistö: 3 551	Alipäällistö: 6 300		Yhteensä: 4 980 (RMVK:ssa suoritettavat SK & SM opinnot)
	Päällistö: 6 143	Päällistö (AMK): 25 416		Ammatillinen täydennyskoulutus: 6 488
	Ammatillinen lisäkoulutus: 23	Ammatillinen lisäkoulutus: 12 592		Hinta keskimäärin: 216 (Rajavartioloituksen talous- ja tilastointijärjestelmä ei mahdollista tarkkaa tarkintokohaltaista jaottelua kokonaistoiminnan kuluihin suhteutettuna. Pelkät koulutuksen kulut on saatavissa kursseiltain.)
Koulutuspäivän hinta (€)	097	Ammatillinen lisäkoulutus: 274	Hinta keskimäärin: 361	
		Pollisi, perustutkinto / AMK: 278	Ammatillinen peruskoulutus (sis. pelastaja, hätäkeskuspäivystäjä, alipäällistö): 152	
		Alipäällistö: 272	Alipäällistö: 134	
		Päällistö: 276	Päällistö (AMK): 106	
		Ammatillinen lisäkoulutus: 276	Ammatillinen lisäkoulutus: 194	
		(Palamkin osalta luokiteltu täydennyskoulutuksen osalta polkkeaa koulutuspäiväluokituksesta, jälkimmäisessä esimerkiksi erikoistumisopinnot oli laskettu osaksi täydennyskoulutusta, kun taas koulutuspäivän hintaluokituksessa näin ei ollut. Tässä raportoitu luku laskettiin siis keskiarvona täydennyskoulutuksen, erikoistumisopintojen, maksullisen koulutuksen (sis. julkisoikeudellinen ja liiketaloudellinen) ja poliisikoiratoimintaan liittyvän koulutuksen osalta.)		
		313,6	679,5	151,9
Koulutettavapäivät / henkilötyövuodet	607,4	984,7	435	834
Koulutettavapäivät / koulutukseen käytetyt henkilötyövuodet				
Vuodessa suoritettut opintopisteet / opettajien kokonaishenkilötyövuodet	191,9			262
Toimintamenot jaettuna opiskelijamäärällä	62440	71764		47334

Taulukko 3. Tuotto- ja kululaskelma.

TOIMINNAN TUOTOT JA KULUT (€)	Polamk	PeO	RMVK
Toiminnan tuotot yhteensä	2 055 117	4 849 004	41 622
- Maksullisen toiminnan tuotot	848 871	1 002 169	-
- Vuokrat ja käyttökorvaukset	319 446	360 895	-
- Muut toiminnan tuotot	886 800	3 485 940	41 622
Toiminnan kulut yhteensä (mainittu vain suurimmat)	26 337 003	35 102 672	10 123 779
- Henkilöstökulut	14 660 537	21 302 189	5 494 339
- Vuokrat	6 780 054	4 246 504	2 281 707
- Palvelujen ostot	2 373 404	3 770 376	725 385
Toimintamenot yhteensä	26 536 993	32 293 689	10 082 200

LIITE 2. Opetussuunnitelmavertailun toteuttaminen.

1. Vertailun toteuttamisen taustaksi

SM:n oppilaitosten opetussuunnitelmien vertailussa etsittiin oppisisältöjen yhteneväisyyksiä nykyistä yhtenäisemmän koulutusrakenteen arvioimiseksi. Tässä kuvataan, kuinka vertailu käytännössä toteutettiin.

Opetussuunnitelmissa on pyritty siirtymään ns. osaamislähtöiseen malliin oppiaineperustaisen mallin sijasta. Koska malli ei ollut täysin yhdenmukaisesti käytössä kaikissa opetussuunnitelmissa, sen kanssa oli jossain määrin hankala sovittaa yhteen perinteisempää, oppiaineperustaista kuvaustapaa. Lisäksi osaamislähtöisen mallin käyttäminen olisi vaatinut vertailun toteuttajalta kaikkien vertailtavien tutkintojen substanssiosaamista yhtenäisten oppisisältöjen hahmottamiseksi, kun taas oppiaine-lähtöisen mallin avulla substanssia tuntemattoman on helpompi havaita mahdollisia yhtenäisiä sisältöjä. Näistä syistä sisältöjen vertailu toteutettiin oppiaineperustais-ta (tai aihekokonaisuuksittaista) mallia käyttäen – siitä huolimatta että mahdollisia yhtenäisiä opintosisältöjä rakennettaessa nykyistä yhtenäisempään turvallisuusalan oppilaitokseen olisikin suotavaa rakentaa osaamislähtöisesti. Mahdollisuuksien mukaan pyrittiin kohoamaan oppisisältöjen atomistisen tarkastelutavan yläpuolelle ja katsomaan mahdollisesti yhdistettävissä olevia kokonaisuuksia hieman laajemmas-ta, osaamisperustaisesta perspektiivistä.

Yksi trendi opetuksen kehittämisessä on integroida eri oppiaineita laajemmiksi, työtehtävälähtöisiksi kokonaisuuksiksi³¹. Vaikka kehityskulku on oppimisen kan-nalta suositeltavaa, se hankaloitti oppiaineiden vertailua. Integroidut kokonaisuudet ovat erillisiä ammattialoittain, mutta niiden perustana saattaa silti olla yhteisiä si-sältöjä. Riippui opetussuunnitelmien ja koulutuksen toteutussuunnitelmien yksityis-kohtaisuudesta, kuinka hyvin erilliset oppisisällöt olivat purettavissa auki.

Pitkälle integroiduista opetussuunnitelmista oli myös hankala arvioida tietyn oppiaineiden laajuutta opintopistein. Näin ollen vain selkeästi tiettyyn oppiaineeseen kytkeytyvien opintojaksojen osalta oli mahdollista tehdä opintopisteisiin pe-rustuvaa vertailua. Esimerkiksi kielten opintojaksojen ja muiden yleisiin perusopin-toihin kuuluvien oppiaineiden tunnistaminen oli helppo tehdä pelkän opintojaksojen nimen perusteella, ja myös opintojakson opintopistemäärä oli tällöin suoraan näh-tävissä. Mikäli tietyn opintojakson sisältö koostui useasta eri oppiaineesta tai si-sältökokonaisuudesta, kyseiset opintojaksot listattiin erikseen ja niitä tarkasteltiin lukumäärällisesti.

31 Tämän seurauksia nykyistä yhtenäisemmälle koulutusrakenteelle on pohdittu luvussa 6.2.

2. Vertailussa käytetyt opetussuunnitelmat

Vertailussa käytetyt opetussuunnitelmat olivat seuraavat:

Poliisiammattikorkeakoulu:

- Poliisi (AMK) opetussuunnitelma 2014–2015
- Esimiestyön ja työnjohdon erikoistumisopinnot (45 op) opetussuunnitelma 2014–2015³²
- Poliisi (AMK) -muuntokoulutus (45 op) opetussuunnitelma 2014–2015
- Poliisi (ylempi AMK) opetussuunnitelma 2014–2015

Raja- ja merivartiokoulu:

- Rajavartijan peruskurssi opetussuunnitelma 2015
- Rajavartijan jatkokurssin opetussuunnitelma 2013
- Mestarikurssin opetussuunnitelma 2014
- Kadettikurssin ja sotatieteiden maisterikurssin rajaturvallisuusalan opinnot opetussuunnitelma 2013

Pelastusopisto:

- Häätäkeskuspäivystäjän tutkinto: Opetussuunnitelma HÄKE 27
- Pelastajatutkinto: Opetussuunnitelma Pe 90–93
- Alipäällystön koulutusohjelma opetussuunnitelma AP 37 ja AP 38
- Palopäällystön koulutusohjelma (240 op) opetussuunnitelma AMK A9 (nuorisokoulutuksen opetussuunnitelma AMK N14 todettiin lähes vastaavaksi)

Kriisinhallintakeskus ei muista SM:n oppilaitoksista poiketen järjestä tutkintoon tähtäävää koulutusta. Koulutustarjonnan perustan muodostavat perus- tai jatkokoulutuskurssit, joiden pituus vaihtelee. Kriisinhallintakeskuksen peruskoulutuskurssit ovat kaikille, ns. miehistö-, esimies- tai päällystötehtäviin tähtääville samat. Asiantuntijan omasta mielenkiinnosta riippuu, haluaako hän esim. jatkokurssien osalta osallistua johtotehtäviin entisestään pätevöittäville kursseille. Kursseille on aina haku ja valintamenettely. Kriisinhallintakeskuksen kurssit eivät siten pohjautu opintopisteisiin. Tästä syystä Kriisinhallintakeskuksen koulutustarjontaa ei ole vertailtu muihin opetussuunnitelmiin³³.

32 Poliisialipäällystön tutkinto muutettiin Esimiestyön ja työnjohdon erikoistumisopinnoiksi. Viimeisin muutos tehtiin 24.6.2015, jonka jälkeen tutkinnon nimi on Poliisialipäällystön erikoistumisopinnot.

33 Havainnollistamistarkoituksessa Kriisinhallintakeskuksen tarjoamien kurssien sisältöalueita on listattu saman jaottelun mukaisesti kuin muiden oppilaitosten opetustarjontaa:

- kielet ja viestintä (joillakin kursseilla)
- kriisinhallinta, poikkeusolot ja varautuminen
- turvallisuus
- ensihoito, sairaanhoito (joillakin kursseilla)
- kansainvälisyys
- viranomaisyhteistyö
- ajokoulutus (joillakin kursseilla)
- psykologia (joillakin kursseilla)
- viestiliikenne (joillakin kursseilla)

Lisäksi kulttuurisensitiivisyys ja elinikäinen oppiminen korostuvat vahvasti Kriisinhallintakeskuksen koulutuksissa.

Poliisi (AMK) -tutkinnon osalta käytettiin apuna myös opetuksen toteutussuunnitelmaa, sillä ko. tutkinnon osalta opetussuunnitelmakuvauksia on tarkoituksella su-pistettu melko yleistasoisiksi, kun taas muiden oppilaitoksen opetussuunnitelmaku-vaukset olivat kattavampia. Toisaalta on huomioitava, että Poliisi (AMK) -tutkinnon opetuksen toteutussuunnitelman on vielä rakenteilla koulutusrakennuudistuksen jäljiltä, ja vertailussa käytetty toteutussuunnitelman versio on päivätty 4.2.2015 (Po-liisi (AMK) toteutussuunnitelma 2014–2015). Esimiestyön ja työnjohdon erikoistu-misopintojen ja Poliisi (YAMK) ja tutkinnon osalta opetussuunnitelman opintojak-sokuvaukset olivat myös melko suppeita, mutta näiden opintojen osalta opetuksen toteutussuunnitelmaa ei ollut vertailua tehtäessä saatavilla.

3. Opetussuunnitelmien vertailutaulukon rakentaminen

Opetussuunnitelmia käytiin ensin läpi yleiskuvan saamiseksi. Saadun esiyymmärryk-sen pohjalta lähdettiin luokittelemaan mahdollisia eri tutkintojen välillä yhdistettä-vissä olevia oppiaineita tai sisältökokonaisuuksia. Niitä nousi esiin myös sisältöjen luokittelutyön edetessä. Valmiita opintojen luokitteluja (esimerkiksi johtamiseen liittyvien opintojaksojen luokittelu omaksi opintokokonaisuudekseen) hyödynnet-tiin aluksi, mutta tarkastelun edetessä syvemmälle edettiin enemmänkin opintojak-sojen sisältökuvausten ehdoilla.

Esiin nostettiin opintojaksoja, joista löytyi riittävän geneerisiä, eri tutkinnoissa mahdollisesti yhdistettävissä olevia sisältöjä (esimerkiksi strateginen ja hallinnolli-nen johtaminen), tai jotka perustuivat selkeästi samoihin sisältöihin tai osaamisiin (esimerkiksi ajokoulutus, kieli- ja viestintäopinnot). Joissakin tapauksissa on kui-tenkin hankala arvioida todellisuudessa yhdistettävissä olevien sisältöjen tutkinto-/ammattispesifisyyttä ja siten laajuutta (esimerkiksi lakiopinnot ja substanssiin liitty-vä johtaminen).

Luokittelu toteutettiin Excel-taulukoon siten, että jokaiselle oppiaineelle tai aihekokonaisuudelle luotiin oma välilehti. Kullekin välilehdelle luotiin seuraavat sarakkeet:

- Tutkintotasot (amatillinen perustutkinto, alipäällystötutkinto, ammattikorkea-koulututkinto, ylempi ammattikorkeakoulututkinto, alempi korkeakoulututkin-to, ylempi korkeakoulututkinto, muuntokoulutus) käyttäen pohjana luvussa 3.3 esitettyä sisäministeriön hallinnonalan oppilaitosten koulutusjärjestelmäluoki-tusta. Huomioitavaa on, että poliisi (AMK) -tutkinto on tietyiltä osin luokitel-tavissa amatilliseksi koulutukseksi, ja tietyltä osin korkeamman tason koulu-tukseksi – tämä pyrittiin huomioimaan lopullisissa analyysissa.
- Yhteensä-sarake opintopistemäärien yhteenlaskemista varten ammatti-/tutkin-toaloittain
- Sarake muiden opintojaksojen nimeämistä varten, joissa ko. oppiaineen tai si-sältökokonaisuuden opintoja on käyty läpi (mukana myös kuvaus opetussuun-nitelmaan kirjatusta aiheesta koskevasta osaamistavoitteesta tai sisältökokonai-suudesta)
- Sarake edellisessä kohdassa mainittujen opintojaksojen lukumäärän laskemis-ta varten (erikseen pakollisuuden ja vapaavalintaisuuden osalta, mukana myös maininta jos ko. oppiaineen sisällymisestä opintojaksoon tai sisältökokonaisuu-teen oli epävarmaa)

Excel-taulukon ensimmäisen sarakkeen riveille kirjattiin

- Ammatti-/tutkintoalat (poliisi, pelastaja, hätäkeskuspäivystäjä, rajavartija)
- Sen mukaan sisältyikö ammatti-/tutkintoalan opintoihin jollakin tutkintotasolla kyseisellä välilehdellä kuvatun oppiaineen tai sisältöalueen opintoja lisättiin oma rivinsä opintojaksojen opintopistemääriä varten (oma rivinsä tarvittaessa pakollisille ja vapaavalintaisille opinnoille, sekä yhteensä-rivi ko. ammatti-/tutkintoalan opintopisteitä varten)
- Kunkin välilehden yhteensä-rivit, joihin on laskettu yhteen eri ammatti-/tutkintoalojen opintopistemäärät edellisen kohdan rivien perusteella (oma rivi tarvittaessa vapaavalintaisten ja pakollisten opintojen opintopisteitä varten sekä kaikkia yhteenlaskettuja opintopisteitä varten)

Kaikki opetussuunnitelmat käytiin läpi järjestelmällisesti ja perusteellisesti välilehdittäin, ja tutkintotasojen ja ammatti-/tutkintoalarivien leikkauskohdan soluihin kirjattiin

- Opintojakson nimet ja opintopistemäärät, joilla välilehden oppiaineita ja -sisältökokonaisuuksia opetetaan. Soluun kirjattujen opintojaksojen opintopistemäärät laskettiin yhteen ja kirjattiin ko. rivin alla oleville riveille (eroteltuna pakollisuuden ja vapaavalintaisuuden mukaan), ja ne laskettiin sen jälkeen yhteen yhteensä-riville.
- Opintojakson pakollisuus / vapaavalintaisuus
- tarvittaessa lisähuomioita (esimerkiksi jos sama opintojakso vaati kirjaamista kahdelle eri välilehdelle tilanteessa, jossa opintojakson opetus toteutettiin vieraalla kielellä, vaikka sen substanssi oli luokiteltavissa jonkin oppiaineen tai sisältökokonaisuuden alle)

Mikäli ko. ammatti-/tutkintoalalla järjestettiin ainoastaan pakollisia opintojaksoja ko. oppiaineesta tai sisällöllisestä kokonaisuudesta, taulukossa oli vain yhteensä-rivi opintopistemäärän ilmoittamista varten. Mikäli ko. ammatti-/tutkintoalalla järjestettiin vain vapaavalintaisia opintojaksoja ko. oppiaineesta tai sisällöllisestä kokonaisuudesta, taulukossa oli sekä pakollisuutta ja vapaavalintaisuutta ilmaisevat rivit sekä yhteensä-rivi (tällöin pakollisuutta ilmaiseva rivi jäi tietenkin tyhjäksi). Mikäli kyseisen oppiaineen tai sisältökokonaisuuden opetusta ei lainkaan järjestetty ko. ammatti-/tutkintoalalla tietyllä tutkintotasolla, soluun kirjattiin teksti Ei [oppiaineen/sisältökokonaisuuden] koulutusta. Mikäli mikään yksittäinen opintojakso ei ollut luokiteltavaksi kokonaisuudessaan ko. oppiaineen tai sisältökokonaisuuden alle, mutta oppiaineen tai sisältökokonaisuuden opintoja sisältyi opetussuunnitelman kuvauksen perusteella integroituna osiona osaksi jotakin muuta opintojaksoa, soluun tuli maininta Ks. osana muiden opintojaksojen opetusta, mikä viittasi tätä tarkoitusta varten olevaan sarakkeeseen opintojaksojen kirjaamista varten.

Kunkin välilehden oppiainetaulukon alle lisättiin myös toinen taulukko tutkintotasokohtaista yhteenvertausta varten.

Seuraavilla sivuilla on esitetty esimerkkikuva opetussuunnitelmien vertailutaulukosta ajokoulutuksen osalta (taulukko 1) sekä taulukko, josta on nähtävissä yksityiskohtaisemmin kunkin oppiaineen opetuksen määriä (taulukko 2).

Taulukko 1. Esimerkkikuva ajokoulutuksen opetussuunnitelmien vertailutaulukosta.

TUTKINNOT	Ammatilliset koulutukset	Ai-päälystys / Jatkokurssit	Muuntokoulutus	AMK / Aiemmat korkeakoulututkimot / Päälystykoulutus	YAMK / Yritysmätkorkeakoulututkimot	YHTEENSÄ	Ajo-opetusta lisäksi osana muita opintojaksoja	PAKOLLISET AISET
Ajokoulutus POLISI	El ajokoulutusta	El ajokoulutusta	El ajokoulutusta	- Ajoneuvonkäyttö ja -tekniikka (3 op) Vapaasti valittavissa opinnoissa olevat ajokoulutusopinnot: - Työtehtävä ajokoulutus ja yhdistelmäajoneuvon liikenneturvallisuus (1 op) (toteutetaan kaksiossa osassa. Vapaasti ajonäytteet ja hidasteajoneuvon liikenneturvallisuus)	El ajokoulutusta	3,0		
POLISI - YHTEENSÄ - PAKOLLINEN						3,0		
POLISI - YHTEENSÄ - VAPAAVALINTAINEN						1,0		
POLISI - YHTEENSÄ						4,0		
PELASTAJA	- Ajokoulutus (2,5 op)	El ajokoulutusta	0,0	Ks. osana muita opintojaksoja		0,0	Ammatillinen koulutus - OSANA 1 OPINTOJAKSOA: - Osana Teurisen valmiudet eripolissa (1,5 op) opintojaksoajoneuvojen käyttö ambulanssilla	
PELASTAJA - YHTEENSÄ	2,5					2,5		2,0
HÄTÄKESUOJAVASTAJA	El ajokoulutusta				El ajokoulutusta			
RAJAVARTIA	- Virke-ajo (1 ov)	El ajokoulutusta		Ks. osana muita opintojaksoja			Aiempi korkeakoulututkimot - OSANA 1 OPINTOJAKSOA: - Osana Rajavalvonnan tehostaminen (8 ov) - opintojaksoa (sisältää kokonaisuus "Virke-ajoneuvon kuljettaja- ja halliyksijonuevokoulutus")	1,0
RAJAVARTIA - YHTEENSÄ	1,8					1,8		
YHTEENSÄ (TUTKINTOSI, VAPAAVALINTASUUS / PAKOLLISSUUS)								
Ammatilliset koulutukset	4,3	El päälystys / Jatkokurssit	Muuntokoulutus	AMK / Aiemmat korkeakoulututkimot / Päälystykoulutus	YAMK / Yritysmätkorkeakoulututkimot	YHTEENSÄ		
YHTEENSÄ PAKOLLINEN	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0		
YHTEENSÄ	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0		
YHTEENSÄ	4,3		0,0	0,0	0,0	8,3	OSANA 3 OPINTOJAKSOA	3,0
Ammatillinen koulutus	4,3	El päälystys	0,0	A + Y-ikk (vähennetty poliisin koulutuksen osuus)	Ammatillinen + poliisi (AMK) koulutus	7,3	Päälystys- ja korkeakoulutus	
Pakollinen:	4,3	3,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	
Vapaaehtoinen:	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	
	4,3	4,0	0,0	0,0	8,3	8,3	0,0	

Taulukko 2. Opetussuunnitelmien vertailun kooste.

Oppilaine / sisältökohonäsäus	Yht. op	%-osuus kaikkien tukintojen yhteensästä opintopisteistä	Oppilaineen opetusta lisäsi osana muita opintojaksoja (opintojaksojen km)	Osuus ammatillisesta koulutuksesta	Osuus päällystö- ja korkeakoulutuksesta	Huomioitavaa
Substanssin liittyvä johtaminen	150,5	14,3	Osana 16 pakollista ja 2 vapaavalintaisista / vaihtoehtoista opintojaksoa	Pakollinen: 3,5 Vapaavalintainen: 0 YHTEENSÄ: 3,5	Pakollinen: 140 Vapaavalintainen: 7 YHTEENSÄ: 147	Sisältää erityisesti operatiiviseen johtamiseen liittyviä sisältöjä sekä kullekin ammattialalle spesifejä johtamiseen liittyviä opintoja.
Tutkimus, kehittäminen	146,0	13,9	Osana 16 pakollista ja 1 vapaavalintaisista / vaihtoehtoista opintojaksoa	Pakollinen: 0 Vapaavalintainen: 0 YHTEENSÄ: 0	Pakollinen: 111 Vapaavalintainen: 35 YHTEENSÄ: 146	Sisältää opintopistemäärältään varsin suuret (yht. 91 opp). Se kä tutkimukseen omama alueenän liittyviä sisältöjä että opintojaksoja joissa suoritustapana on esimerkiksi kehittämshanke.
Hallinnollinen ja strateginen johtaminen	84,2	8,0	Osana 4 opintojaksoa	Pakollinen: 0 Vapaavalintainen: 0 YHTEENSÄ: 0	Pakollinen: 74,2 Vapaavalintainen: 10 YHTEENSÄ: 84,2	Se kä yleisiä että jossain määrin myös organisatiospesifejä toimintamalle ja kootien yleistien sisältöjen soveltamista. Osa sisältöistä päällekkäisiä tai hankala erottaa hallinnollisen ja strategisen johtamisen sisällöistä.
Kraaleja ja viestimä	68,3	6,5	Osana 22-32 pakollista ja 6 vapaavalintaisista / vaihtoehtoista opintojaksoa	Pakollinen: 24,2 Vapaavalintainen: 11,8 YHTEENSÄ: 36	Pakollinen: 25,3 Vapaavalintainen: 7 YHTEENSÄ: 32,3	Syvä tarkistaa mahdolliset päällekkäisytydet viestitilanne-kokonaisuuden kanssa (kaikista kuvauksista ei pystynyt täbastelemaan, mitä viestintä tarkoitti).
Krisinhallinta, poikkeusolot, varautuminen	49,9	4,8	Osana 3 opintojaksoa	Pakollinen: 6,9 Vapaavalintainen: 0 YHTEENSÄ: 6,9	Pakollinen: 30 Vapaavalintainen: 13 YHTEENSÄ: 43	Osa sisältöistä tulee lähelle sisäisen turvallisuuden ylläpitoon liittyviä asakokonausksia.
Turvallisuus	44,0	4,2	Osana 7 opintojaksoa	Pakollinen: 5 Vapaavalintainen: 4 YHTEENSÄ: 9	Pakollinen: 25 Vapaavalintainen: 10 YHTEENSÄ: 35	Keskee ennaltehtävää turvallisuutta ja valitusta. Lisäksi rikkanalyysiä yleisellä tasolla. Merkana on myös yleisempää turvallisuuden ja sisäisen turvallisuuden teemoja. Puuttuu kuitenkin ammattospesifejä sisältöjä (esim. pelastuspuolen rakennusturvallisuus, varalisset aneet ja ympäristöturvallisuus) sekä työturvallisuus.
Ensilhoito, sairaanhoito	42,8	4,1	Osana 2 opintojaksoa	Pakollinen: 33,8 Vapaavalintainen: 0 YHTEENSÄ: 33,8	Pakollinen: 6 Vapaavalintainen: 3 YHTEENSÄ: 9	Pelastajopintojen osuus kokonaissuudesta 38 opp. Jos haldaan verrata vartiin haldensuupuuun liittyvää osuutta vähennetään muu ensi- ja sairaanhoiton opintojen osuus (27,5 opp) paitsi Hätäensapu ja perusmenetelmät (1,5 opp) -opintojakso pelastajopinoista. Tallon jä ensiavun opinnoille 15,3 opp.
Lainsäädäntö	22,7	2,2	Osana 71-78 pakollista ja 6 vapaavalintaisista / vaihtoehtoista opintojaksoa	Pakollinen: 11,7 Vapaavalintainen: 3 YHTEENSÄ: 14,7	Pakollinen: 3 Vapaavalintainen: 5 YHTEENSÄ: 8	Enimmäkseen kurkin ammatillain lainsäädännöllistä perustaa, myös erillisä laki-/oikeusopintoja.
Hallinto	22,5	2,1	Osana 9 opintojaksoa	Pakollinen: 3,5 Vapaavalintainen: 0 YHTEENSÄ: 3,5	Pakollinen: 19 Vapaavalintainen: 0 YHTEENSÄ: 19	Osa sisältöistä päällekkäisiä tai hankala erottaa hallinnollisen ja strategisen johtamisen sisällöistä.
Lukunta	21,6	2,1		Pakollinen: 14,6 Vapaavalintainen: 0 YHTEENSÄ: 14,6	Pakollinen: 7 Vapaavalintainen: 0 YHTEENSÄ: 7	
Kouluttaminen	20,4	1,9	Osana 6 pakollista ja 1 vapaavalintaisista / vaihtoehtoista opintojaksoa	Pakollinen: 0 Vapaavalintainen: 0 YHTEENSÄ: 0	Pakollinen: 15,4 Vapaavalintainen: 5 YHTEENSÄ: 20,4	
Kansainvälisyys	18,5	1,8	Osana 5 pakollista ja 1 vapaavalintaisista / vaihtoehtoista opintojaksoa	Pakollinen: 9,5 Vapaavalintainen: 6 YHTEENSÄ: 6,5	Pakollinen: 12 Vapaavalintainen: 0 YHTEENSÄ: 12	Kunakin ammattialan kansainväliseen yhteistyöhön tai selkeästi kansainvälisyyskehitykseen liittyviä sisältöjä.

Taulukko 2. (jatkuu)

Vierasmaisyhteistyö	18,1	1,7 osana 34-38 pakollista ja 1,2 vapaavaihtaisista / vaihtoehtoisista opintojaksoa	Pakollinen: 3,6 Vapaavaihtainen: 6 YHTEENSÄ: 9,6	Pakollinen: 1,5 Vapaavaihtainen: 7 YHTEENSÄ: 8,5	Osa sisällöstä tulee lähelle, sitäsen tuvallisuu den ylläpitoon liittyviä asiakkonaisuuksia.
Voimankäyttö	14,3	1,4 osana 10 opintojaksoa	Pakollinen: 14,3 Vapaavaihtainen: 0 YHTEENSÄ: 14,3	Pakollinen: 0 Vapaavaihtainen: 0 YHTEENSÄ: 0	Politiin osuus kokonaisuudesta 8 op ja rajavertijan 6,5 op
Tietotekniikka	11,5	1,1 osana 34 pakollista ja 3 vapaavaihtaisista / vaihtoehtoisista opintojaksoa	Pakollinen: 5,5 Vapaavaihtainen: 2 YHTEENSÄ: 7,5	Pakollinen: 4 Vapaavaihtainen: 0 YHTEENSÄ: 4	Osa sisällöstä saattaa olla päällekkäisiä viestillikeme-kohdassa mainittujen sisältöjen kanssa (tietotekniinen vai viestillikemejärjestelmä?)
Ajakoulutus	8,3	0,8 osana 3 opintojaksoa	Pakollinen: 7,3 Vapaavaihtainen: 1 YHTEENSÄ: 8,3	Pakollinen: 0 Vapaavaihtainen: 0 YHTEENSÄ: 0	
Elinikäinen oppiminen	8,0	0,8 osana 17 opintojaksoa	Pakollinen: 1 Vapaavaihtainen: 0 YHTEENSÄ: 1	Pakollinen: 7 Vapaavaihtainen: 0 YHTEENSÄ: 7	Mukana harjoittelet, joiden osana usein oppimispäiväkirjan kirjoittamista tai muuta reflektiota
Psykologia	6,5	0,6 osana 4 opintojaksoa	Pakollinen: 3,5 Vapaavaihtainen: 0 YHTEENSÄ: 3,5	Pakollinen: 0 Vapaavaihtainen: 3 YHTEENSÄ: 3	
Viestillikeme	5,5	0,5 osana 12-22 opintojaksoa	Pakollinen: 3,5 Vapaavaihtainen: 0 YHTEENSÄ: 3,5	Pakollinen: 2 Vapaavaihtainen: 0 YHTEENSÄ: 2	Syyt tarkistaa mahdolliset päällekkäisyydet viestillikeme-kokonaisuuden kanssa (kaikista kuvauksista ei pystynyt päättelemään, mitä viestintä tarkoitti). Osa sisällöstä saattaa olla päällekkäisiä tietotekniikka-kohdassa mainittujen sisältöjen kanssa (tietotekniinen vai viestillikemejärjestelmä?)
YHTEENSÄ	763,6	72,8			
YHTEENSÄ AMMATILINEN KOULUTUS	121,2	11,6	(5. sarakkeessa hamaalla merkitty)		
YHTEENSÄ PÄÄLLYSTÖ- JA KORKEAKOULUTUS	544,0	51,9	(6. sarakkeessa hamaalla merkitty)		
YHTEENSÄ PÄÄLLYSTÖ- JA KORKEAKOULUTUS - POISLUWIEN SUBSTANSIIN LIITTYVÄ OJENTAMINEN	393,5	37,5	(kuten edellinen kohta, substanssiin liittyvän johtamisen osuus poisitettu)		
YHTEENSÄ EISELÄSTITEBELLEIINI LUONTEETAVA KOULUTUS	98,4	9,4	(vähillä merkitsemätön)		
Yhteensä kaikki tarkastellut tukimöt ja koruluulet 1099 opintoopistetta.					

LIITE 3. Ammattikorkeakoulujen vertailu.

Ammattikorkeakoulujen toimipisteiden ja kampusten suuri määrä sekä hajanainen sijoittuminen aiheuttavat haasteita ammattikorkeakoulujen sisäisten palveluiden järjestämisen suhteen. Tässä liitteessä käydään läpi ammattikorkeakoulujen ratkaisuja sisäisten palveluiden järjestämisessä. Olemme laatineet kirjallisen kuvauksen tueksi karkeat mallit joidenkin oppilaitosten eri tavoista järjestää palvelut. Ne eivät välttämättä täysin vastaa oppilaitosten palveluiden järjestämistapoja, mutta tuovat esiin yleispiirteet.

Suomessa on yhteensä 25 ammattikorkeakoulua, joista 24 on opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan kuuluvia. Sen sijaan Poliisiammattikorkeakoulu kuuluu sisäministeriön alaisuuteen. Lisäksi Ahvenanmaalla toimii Högskolan på Åland. (OKM 2015a.) Korkeakoulujärjestelmä on joutunut yhä enemmän muun muassa talouden, laadun, kilpailukyvyyn, dynaamisuuden ja uudistamispainneiden haastamaksi. Toimintaympäristön muuttuessa korkeakoulukentässä onkin ollut tarvetta uudistaa korkeakouluja rakenteellisesti, muodostaa strategisia profiilialueita ja löytää erilaisia yhteistoiminnan muotoja (Syväjärvi & Tyvitalo 2015, 3).

Opetusministeriö asetti jo vuonna 2007 erilaisia suuntaviivoja ammattikorkeakoulujen rakenteelliselle kehittämiselle, viimeisimmän ammattikorkeakoulu-uudistuksen ajoituksella vuosille 2011–2014. Uudistus- ja kehittämispaineiden myötä ammattikorkeakoulut ovatkin muun muassa lakkauttaneet toimipisteitään, kun joistain koulutusohjelmista on luovuttu kokonaan tai niitä on siirretty kampuksesta toiseen. Ammattikorkeakouluja on myös yhdistynyt tai yhdistymässä. Esimerkiksi Helsingin ammattikorkeakoulu Stadia ja EVTEK-ammattikorkeakoulu yhdistyivät elokuussa 2008 Metropolia ammattikorkeakouluksi. Kemi-Tornion ja Rovaniemen ammattikorkeakoulut yhdistyivät puolestaan vuoden 2014 alussa Lapin ammattikorkeakouluksi (Lapin AMK 2015a), ja Mikkelin sekä Kymenlaakson ammattikorkeakoulujen on tarkoitus yhdistyä vuoteen 2017 mennessä (XAMK 2015a). Korkeakoulujen kesken on myös muodostunut erilaisia strategisia ja pääosin aluepohjaisia liittoumia (OKM 2015a). Lapin ammattikorkeakoulu ja Lapin yliopisto muodostavat esimerkiksi Lapin korkeakoulukonsernin (LUC 2015). FUAS-liittouman (Federation of Universities of Applied Sciences) muodostavat puolestaan Hämeen ja Lahden ammattikorkeakoulut sekä Laurea-ammattikorkeakoulu (FUAS 2015). Kuvauksia muutoksista ammattikorkeakoulukentällä on koottu alle³⁴:

”Högskolan har redan 2004 valt att koncentrera all sin verksamhet till ett campus i Arabiastranden i Helsingfors.” (Arcada)

”Centrian toiminta keskitetään kahdelle kampukselle 2013–2016 aikana. Pääcampus on Kokkolassa ja sivukampus Ylivieskassa. Pietarsaareissa nuorten koulutus päättyy. Ratkaisulla luodaan vahvoja monialaisia ja vetovoimaisia kampuksia päällekkäisistä koulutusvastuista luopumalla.”

³⁴ http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/ammattikorkeakoulutus/ammattikorkeakoulu_uudistus/toimiluvat/?lang=fi

”Ammattikorkeakoulun toiminta kootaan vuodesta 2013 alkaen neljään monialaiseen yksikköön: Jyväskylän, Kuopion, Pääkaupunkiseudun ja Turun yksikköihin. Joensuussa ja Torniossa toiminta lakkaa vuoden 2015 lopussa. Äänekosken kampuksen toiminta lakkaa lukuvuoden 2013 – 2014 päättyttyä, jolloin kampuksen opiskelijat siirtyvät Jyväskylän yksikköön. Uusi rakenne on otettu asteittain käyttöön elokuusta 2013 alkaen.” (Humak)

”Hämeenlinnassa HAMK Ammatillisen opettajakorkeakoulun, Sosiaali- ja terveysalan ja Ohutlevykeskuksen Moreenin yksiköiden toiminta siirretään Korkeakoulukeskukseen. Luonnonvara-alan Hyvinkään toiminnat siirretään Mustialaan.”

”Ammattikorkeakoulu on keskittänyt toimintansa Joensuuhun ja luopunut viimeisistä sivutoimipisteistä vuonna 2009” (Karelia).

”Kyamkilla ja Mamkilla on yhteinen omistaja, Kaakkois-Suomen Ammattikorkeakoulu Oy, joka on tuottanut 1.3.2013 lähtien korkeakoulujen tarvitsemat tietohallinto-, kirjasto- ja oppimisteknologiapalvelut. Vuoden 2014 alusta alkaen yhteisen omistajan hallinnoimiksi siirretään myös korkeakoulujen opintoasiainhallinto ja viestintä- ja markkinointipalvelut. (...) Kyamkin toiminnallisia ja taloudellisia toimintaedellytyksiä parannetaan edelleen. Elokuun 2014 alusta lähtien kaikki Kotkassa sijaitsevat korkeakoulun toiminnot sijaitsevat Metsolan kampukselle. Tämä tarkoittaa Kotkan Jylpyllä sijaitsevan sosiaali- ja terveysalan toimipisteen toimintojen siirtoa Metsolaan. (...) Ammattikorkeakoulun kaikki Kouvolassa sijaitsevat toiminnot on kesällä 2012 keskitetty Kasarminmäen kampukselle.”

”LAMK on päättänyt uudistetun strategiansa mukaisesti keskittää kaikki toimintonsa Lahden Niemen alueelle vuoteen 2018 mennessä.”

”... Laurea-ammattikorkeakoulu tiivistää toimipisteverkkoaan ja vähentää tutkintotavoitteista koulutusta toteuttavien toimipisteiden määrän seitsemästä (7) neljään (4)”.

”Viimeistään vuoteen 2018 mennessä Metropolian toiminta keskittyy neljälle kampukselle Helsinkiin, Espooseen ja Vantaalle”

”Mamkin pääkampus on Mikkelissä, mitä vahvistavat metsäalan (2013) ja matkailualan koulutusten (2014) siirrot”

”Oulussa kampusrakenteen tavoitteeksi asetetaan ns. kahden kampuksen malli (Kotkantie, Professorintie), nykyisen kolmen pääkampuksen ja muuttaman erillisen toimipisteen sijasta. Oamkissa tavoitteena oleva kahden kampuksen malli tuo selkeitä hyötyjä: tilankäytön tehostumisen tuomat säästöt, opiskelijoiden aidosti monialaiset valintavaihtoehdot, laadukkaammat opiskelijapalvelut, taloudellisemmin hoidetut hallinto- ja tukitoiminnot, koulutusalojen väliset synergiahyödyt.”

”Vuoden 2004 yhteensä 22 hakukohteesta on tässä prosessissa päästy 11 hakukohteeseen vuonna 2013 sekä ammattikorkeakoulun kahdeksasta toimipisteestä toiminta on koottu kahdelle kampukselle.” (Saimaan ammattikorkeakoulu)

”SeAMK on keskittänyt nuorten koulutuksen Seinäjoelle ja Ilmajoelle vuonna 2013. (...) Vuoteen 2018 mennessä on tavoitteena yhteinen kampusalue, jolla myös terveysalan koulutus toimii.”

”TAMKin nuorten koulutus sijoittuu jatkossa kokonaan Tampereelle, mikä takaa opiskelijoille todelliset monialaiset valinnanmahdollisuudet ja hyvät opiskelijapalvelut.”

”Turun ammattikorkeakoulu on tiivistänyt toimintaansa viime vuosina merkittävästi kustannussyistä sekä toiminnan korkean laadun ja vetovoiman turvaamiseksi. Tämän tuloksena toiminta on voitu keskittää maakunnan kahteen suurimpaan kaupunkiin Turkuun ja Saloon. Turun ammattikorkeakoulu on viimeisen kymmenen vuoden aikana lakkauttanut tutkintokoulutuksen toimipisteet Kaarinassa, Raisiossa, Mynämäellä, Paraisilla, Uudessakaupungissa ja Loimaalla.”

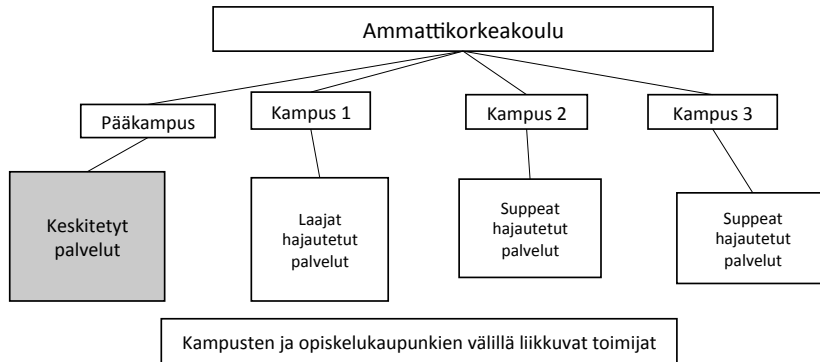
”Vuoteen 2017 mennessä VAMKin koko toiminta on siirtynyt Vaasan Palaasaaren kampukselle...”

”Novia har genomfört betydande minskningar i verksamhetspunkter.”

Ammattikorkeakoulujen yhdistymisistä sekä toimipisteiden ja koulutusohjelmien lakkauttamisista huolimatta ammattikorkeakouluverkosto on edelleen hyvin hajanainen ja sirpaloitunut. Ammattikorkeakouluilla oli vuonna 2010 yhteensä noin 160 toimipistettä Suomessa. (Salminen & Ylä-Anttila 2010, 3.) Sen jälkeen sekä toimipisteiden että ammattikorkeakoulujen määrä on vähentynyt, mutta vieläkin esimerkiksi Metropolia ammattikorkeakoululla on noin 20 toimipistettä ympäri pääkaupunkiseutua. (Metropolia AMK 2015). Diakonia-ammattikorkeakoulu sen sijaan järjestää koulutusta seitsemässä toimipisteessä seitsemällä eri paikkakunnalla (Diakonia-AMK toimilupahakemus 2013).

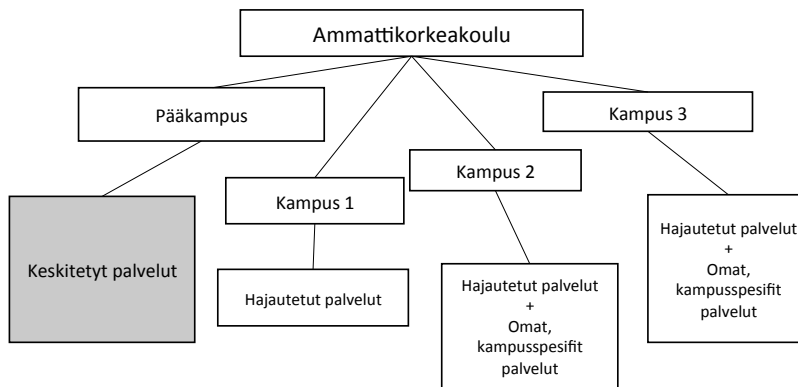
Esimerkiksi Savonia-ammattikorkeakoulussa (ks. kuvio 1.) suurin osa tukipalveluista on keskitetty ammattikorkeakoulun päätoimipaikkaan Kuopioon Microkadun kampukselle (Savonia-ammattikorkeakoululla on yhteensä neljä kampusta Kuopiossa, Iisalmessa ja Varkaudessa). Tukipalveluihin kuuluvat korkeakoulupalvelut, tietohallintopalvelut, kiinteistöhallinto, yleishallinto- ja henkilöstöpalvelut, viestintäpalvelut, taloushallintopalvelut ja opiskelijakunta. Korkeakoulupalveluja ovat puolestaan opiskelijapalvelut, kirjasto- ja tietopalvelut, kansainväliset palvelut ja tietohallintopalvelut. Keskitettyjen palveluiden lisäksi Savonia-ammattikorkeakoulussa järjestetään lähipalveluina kampuskohtaiset palvelut. Palveluiden saavutettavuuden turvaamiseksi osa palveluista sijoittuu fyysisesti eri kampuksille ns. lähipalvelukonaisuuksiksi tai palvelut jalkautuvat kampuksille ennalta sovittujen aikataulujen mukaan. Esimerkiksi Iisalmessa ja Varkaudessa toimii palvelumallin mukainen lähipalvelu ja sitä tukeva sähköinen verkkopalvelu. Myös Kuopion toisella, Opistotien kampuksella, on opiskelijoiden lähineuvonta ja -tukipalvelu eli ns. lähipalvelupiste (tietohallinto, opiskelijapalvelut, neuvonta ja ohjaus sekä informaattikko-ohjaus). Lähipalvelupisteissä toimivat aula- ja toimistopalvelut sekä korkeakoulupalvelut.

Microkadulle keskitettyihin korkeakoulupalveluihin kuuluvat hakijapalvelut, opintotukineuvonta, opintosiihteerii- ja kv-palvelut, kirjasto- ja tietopalvelut, tietohallintopalvelut, avoimen AMK:n ja opiskelijan ohjauksen koordinointi, opintopsykologipalvelu ja opiskelijakunta. Kampusten ja opiskelukaupunkien välillä liikkuvia toimijoita ovat puolestaan esimerkiksi informaatikot, kansainvälisen liikkuvuustoitiston henkilöstö ja opintopsykologi. (Savonia-AMK toimilupahakemus 2013.)



Kuvio 1. Savonia-ammattikorkeakoulun sisäiset palvelut.

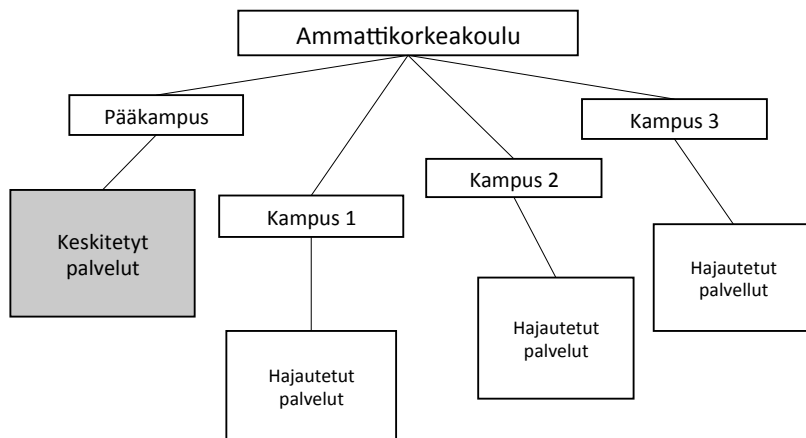
Tampereen ammattikorkeakoulu toteutti Ei paha -kehittämishankkeen helpottamaan rakentavan muutoksen läpiviemistä palvelutoiminnoissa Pirkanmaan ja Tampereen ammattikorkeakoulujen yhdistymisvaiheessa. Hankkeen keskiössä olivat korkeakoulun sisäiset palvelut, joihin kuuluivat tietohallinto, henkilöstöpalvelut, talous- ja kiinteistöpalvelut, kehittämissyksikkö ja opetusteknologiapalvelut sekä korkeakoulupalvelut. (Tuuri 2013, 7.) Ammattikorkeakoulun henkilökunnalle ja opiskelijoille suunnatut sisäiset palvelut olivat fyysisesti hajallaan eri puolella kampusaluetta organisaatioiden yhdistymisen aikaan. Alueen rakennuspoliittisista syistä eri palvelut olivat aikojen kuluessa sijoittuneet ja muodostuneet kulloinkin vapaana oleviin ja niille soveltuviin tiloihin. Hankkeen lopputuloksena kesän 2013 aikana muodostettiin ”Palvelukatu”, joka on fyysisesti 80 metriä pitkä käytävä ja se sijaitsee asiakasvirtojen päivittäisten kulkureittien leikkauskohdassa pääkampuksella, ruokailutilojen yläpuolella ja pääsisäänkäynnin suorassa jatkumossa. Palvelukadun muodostavat kirjaston kanssa it-helpdesk, opintopalvelut, kansainväliset palvelut ja rekrytointipalvelut. Myös ammattikorkeakoulun henkilöstöpalvelut, viestintäpalvelut, talous- ja kiinteistöpalvelut sekä johdon sihteerit ovat sijoittuneet pääkampukselle. Keskitettyjen opintopalveluiden lisäksi jokaisessa toimipisteessä on oma opintotoimistonsa. (Emt. 31–32.) Tamkin muut kampukset (Mediapolis, Musiikkiakatemia ja Proakatemia) sijaitsevat myös Tampereella. Mediapoliksessa ja Musiikkiakatemiassa toimivat kampuskirjastot ja IT-palvelut. Lisäksi Mediapoliksessa on mahdollista asioida opintosiihteerin kanssa.



Kuvio 2. Tampereen ammattikorkeakoulun sisäiset palvelut.

Tampereen ammattikorkeakoulun ohella myös moni muu ammattikorkeakoulu on keskittänyt ainakin opiskelijapalveluita pääkampukselleen. Esimerkiksi Haaga-Helia ammattikorkeakoulu tarjoaa kaikille Haaga-Helian opiskelijoille tarkoitettuja peruspalveluita Pasilan toimipisteen Palvelukeskuksessa. Lisäksi jokaisessa toimipisteessä on opintotoimisto, joka palvelee niin opiskelijoita, henkilökuntaa kuin Haaga-Helian yhteistyökumppaneitakin. (Haaga-Helia 2015.)

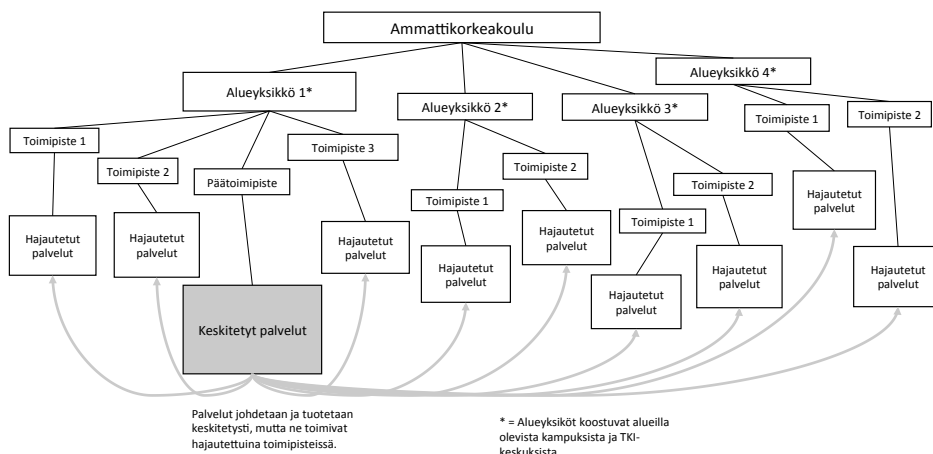
Joensuussa sijaitseva Karelia-ammattikorkeakoulu on toiminut vuoden 2014 alusta asti kolmella toisiaan lähellä sijaitsevalla kampuksella. Se on keskittänyt pääosan kaikista hallinto- ja tukipalveluistaan Kehittämisen- ja palvelukeskukseen Tikkarinne-kampukselle (ks. Kuvio 3.). Kehittämisen- ja palvelukeskus koostuu eri palveluyksiköistä, jotka ovat henkilöstöpalvelut, kielipalvelut, kirjastopalvelut, lastentapalvelut, opiskelijapalvelut, rehtorin toimisto, tietohallintopalvelut, toimitilapalvelut, tutkimus- ja kansainvälistymispalvelut sekä työelämäpalvelut. Sen sijaan välittömästi koulutus- ja tutkimuskeskusten toimintaan liittyvät tukipalvelut, kuten mikrotuki ja toimistopalvelut, toteutetaan hajautetusti eri kampuksilla. Keskitettyjen opiskelijapalveluiden lisäksi jokaisella kampuksella on opintotoimisto, jossa opiskelija voi asioida. Opinto-ohjausta ja -neuvontaa toteutetaan niin ikään läheisyysperiaatteella. Ammattikorkeakoulun kirjasto on kaikille käyttäjille avoin korkeakoulukirjasto, joka sijaitsee Tikkarinne-kampuksella. Karelia-ammattikorkeakoulun toimilupahakemuksen (2013) mukaan keskittäminen on parantanut hallinto- ja tukipalveluiden eri toimintojen välistä yhteistyötä ja tehostanut merkittävästi niiden toteuttamista ja saavutettavuutta samasta paikasta. Palveluiden tasavertaista saavutettavuutta on parannettu esimerkiksi kehittämällä sähköisiä palveluita. (Karelia-AMK toimilupahakemus 2013.)



Kuvio 3. Karelia-ammattikorkeakoulun sisäiset palvelut.

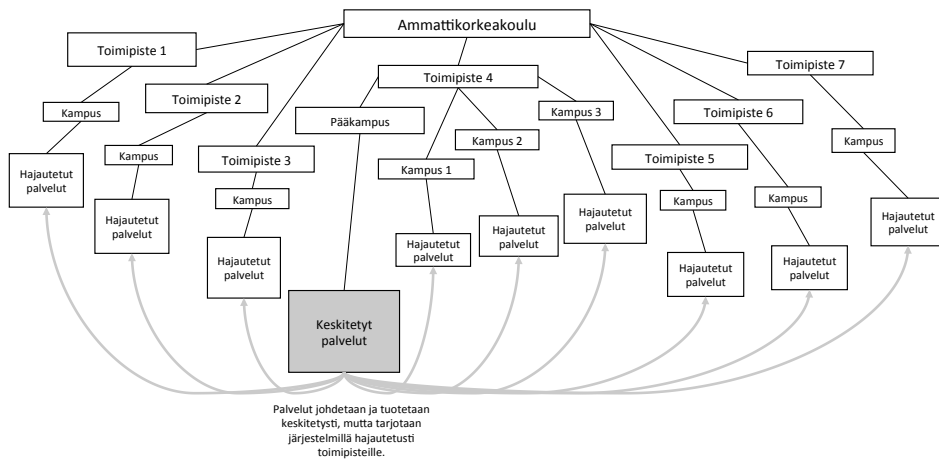
Opiskelijamäärältään Suomen suurin ammattikorkeakoulu Metropolia pyrkii keskittämään toimintansa 20 toimipisteestä neljään kampukseen (Metropolia AMK toimilupahakemus 2013). Vuonna 2016 on tarkoitus aloittaa hybridikampuksen rakentaminen Helsingin Myllypuroon. Kampukselle sijoittuvat tulevaisuudessa rakennus- ja kiinteistöalan sekä sosiaali- ja terveysalan koulutusohjelmien lisäksi hallinto ja yhteiset keskitetyt palvelut. Uuden kampuksen myötä niin korkeakoulupalvelut (kansainvälisten asioiden palvelut, kirjasto- ja tietopalvelut, opintoasiainpalvelut, opiskeluhyvinvointipalvelut ja tietohallintopalvelut), strategia- ja kehityspalvelut (henkilöstön kehittäminen ja strategiapalvelut) talous- ja hallintopalvelut (hallintopalvelut, henkilöstöpalvelut, kiinteistöpalvelut ja talouspalvelut) kuin viestintäpalvelutkin tulevat olemaan saman katon alla. Tällä hetkellä esimerkiksi Metropolian hallinto sijaitsee yhdellä Helsingin toimipisteistä. Opintotoimistopalvelut on sen sijaan sijoitettu kuuteen lähipalvelupisteeseen ja kirjasto- sekä tietopalvelut palvelevat 12 toimipisteessä. Tietohallinnon käyttäjätuella on lisäksi puhelinpalvelu. (Metropolia 2015.)

Humanistisen ammattikorkeakoulu toimii valtakunnallisesti neljässä monialaisessa alueyksikössään: pääkaupunkiseudulla (Helsinki, Kauniainen ja Nurmijärvi), Jyväskylässä, Kuopiossa ja Turussa. Alueyksiköt koostuvat alueilla toimivista kampuksista ja TKI-keskuksista (Helsinki, Jyväskylä, Kuopio ja Turku). TKI-keskuksissa tapahtuu alueyksiköiden työelämälähtöinen opetus. (HUMAK 2015.) Humakissa tuki- ja palvelutoiminnot muodostuvat atk- ja tietotuotannon palveluista, kirjastopalveluista kansainvälisyyspalveluista, opinto- ja hakutoimistosta, opintotukipalveluista sekä talous- ja henkilöstöpalveluista. Ne toimivat hajautettuina kampuksille, mutta niiden johtaminen, koordinoiminen ja tuottaminen tapahtuvat keskitetysti Helsingistä rehtorin toimistosta. (Karttunen ym. 2011, 39.) Helsingissä sijaitsevat myös osa johtoryhmää, taloushallintoa, tietohallintoa ja viestintää (ks. Kuvio 4.). Rehtorin toimiston yhteydessä toimivat lisäksi opintotoimistopalvelut ja hakijapalvelut. Osa hallintohenkilöstöstä työskentelee Humakin muissa alueyksiköissä. Kaikissa alueyksiköissä on kirjasto tai kirjaston palvelupiste, kielipalvelut, kansainväliset palvelut, opintotukipalvelut ja opintotoimisto, tietotekniikkapalvelut sekä mahdollisuus opiskelijaruokailuun (HUMAK wiki 2015).



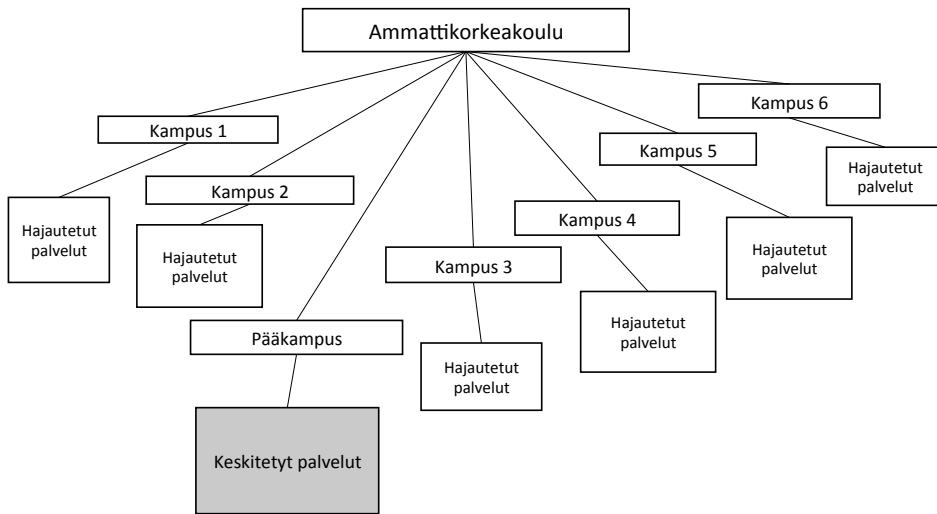
Kuvio 4. Humanistisen ammattikorkeakoulun sisäiset palvelut.

Myös Hämeen ammattikorkeakoulussa tuki- ja kehittämisspalvelut johdetaan ja tuotetaan keskitetysti, mutta tarjotaan järjestelmällä hajautetusti kampuksille (ks. Kuvio 5.). Hamk järjestää koulutusta Forssassa, Hattulassa (Lepaan toimipiste), Hämeenlinnassa (Lahdensivun, Moreenin, Sairion ja Visamäen kampukset), Lammilla (Evon toimipiste) Tammelassa (Mustialan toimipiste), Riihimäellä ja Valkeakoskella. Tukipalvelut koostuvat hakutoimistosta, henkilöstöpalveluista, it-palveluista, kiinteistöpalveluista, kirjasto- ja tietopalveluista, taloushallintopalveluista, työelämän lähipalveluista ja viestintäpalveluista. Näissä palveluissa tarvittavaa henkilöstöä on myös paikalla kaikissa toimipisteissä. Kehittämisspalveluita ovat puolestaan laadun- ja riskinhallinta, kansainvälisyyspalvelut sekä koulutuksen kehittämisspalvelut. Opiskelijapalvelut toteutetaan pääosin opiskelijaa lähellä, ja esimerkiksi opintotoimisto löytyy jokaisesta toimipisteestä. Opintotoimistot hoitavat keskeisiä opiskeluun liittyviä käytännön asioita (esim. opintosuoritusotteet, opiskelutodistukset ja ateriatukikortit) ja Hamkin opiskelija saa mainitut palvelut omasta opintotoimistostaan. Opintotukineuvonta on puolestaan järjestetty keskitetysti, mutta opiskelijoita palvelullaan kuhunkin toimipisteeseen maksuttomana puhelinneuvontana. Opiskelijoiden kansainvälisyyspalvelut tarjotaan koulutusohjelmissa siten, että jokaisessa koulutusohjelmassa on kansainvälisyyskoordinaattori. Jokaisessa toimipisteessä on myös kirjasto. (HAMK toimilupahakemus 2013.)



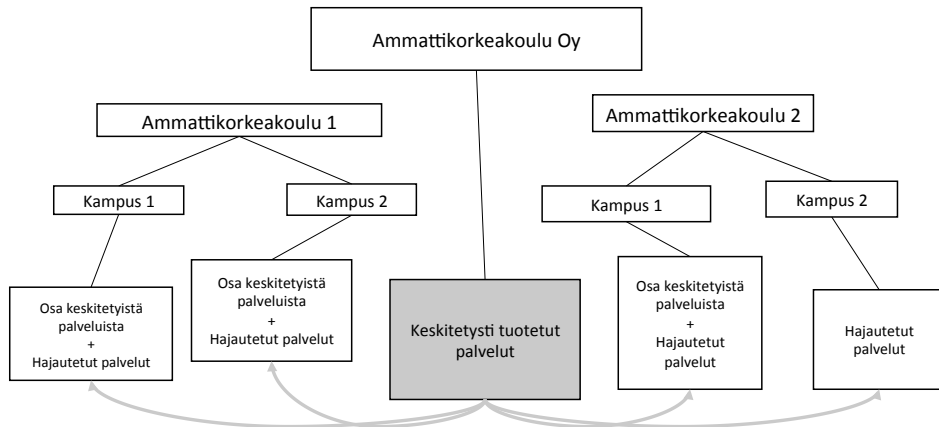
Kuvio 5. Hämeen ammattikorkeakoulun sisäiset palvelut.

Turun ammattikorkeakoululla on Turussa sijaitsevien viiden kampuksen lisäksi kampukset sekä Loimaalla että Salossa. Tavoitteena on koota Turun viiden toimipisteen toiminnot Kupittaa kampusalueelle, jolloin myös tukipalveluita on tarkoitus keskitää opiskelijoiden ja henkilöstön palvelusaarekkeeseen. Tällä hetkellä Turun AMKin talous- ja henkilöstöpalvelut on keskitetty pääosin Turkuun ICT-taloon, mutta jokaisessa toimipisteessä on niin talous- ja henkilöstöhallinnon kuin asianhallinnonkin toimistosiihteri (ks. Kuvio 6.). (Turun AMK toimilupahakemus 2013.) ICT-talossa on myös seuraavien toimintojen tilat: rehtori ja yleishallinto, aluekehitys, laatu ja arviointi, koulutuksen kehittäminen, kielikoulutuskeskus, verkko-opetuksen kehittäminen, avoin AMK, viestintäyksikkö, TKI-keskus, kansainvälinen toiminta ja hakutoimisto. (Turku AMK 2015). Turussa ja Salossa on kattavat ja hyvät opiskelijapalvelut, kirjastopalvelut ja IT-palvelut. Myös Loimaan toimipisteestä löytyy opintotoimisto ja kirjasto. Loimaan kampuskirjasto on tarkoitus lakkauttaa, kun toimintaa keskitetään Kupittaaan kampukselle. Myös opintotoimistopalveluita keskitetään Kupittaaalle, jolloin niitä voidaan tarjota nykyistä laajemmin aukioloajoin. (Turun AMK toimilupahakemus 2013.)



Kuvio 6. Turun ammattikorkeakoulun sisäiset palvelut.

Korkeakoulujen väliset liittoumat ovat myös joissain tapauksissa ottaneet vastuulleen osan palveluista. Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu Oy (eli XAMK Oy), joka on Kymenlaakson ja Mikkelin ammattikorkeakoulujen emoyhtiö, tarjoaa esimerkiksi tytäryhtiöilleen opetuksen ja muun toiminnan tukipalveluita. Xamk Oy toimii kaikilla Kyamkin ja Mamkin toimintapaikkakunnilla, eli Kouvolassa, Kotkassa, Mikkelissä ja Savonlinnassa. Korkeakouluilla on yhteinen kansainvälinen toimisto, minkä lisäksi kirjasto- ja oppimisteknologiapalvelut, opiskelijapalvelut, tietohallintopalvelut sekä viestintä- ja markkinointipalvelut tuotetaan Xamk Oy:ssä. (XAMK 2015a.) Edellä mainitut tukipalvelut järjestetään siis yhteisesti ja samoin periaattein kaikilla Kyamkin ja Mamkin kampuksilla (XAMK 2015b). Kymenlaakson ammattikorkeakoulussa taloushallintopalvelut on keskitetty Kotkan ja henkilöstöpalvelut Kouvolan kampukselle (ks. Kuvio 7.). Tietohallintopalvelut on niin ikään keskitetty Kotkaan, mutta jokaisessa toimipisteessä (Kyamkilla on myös muita toimitiloja, joissa voi olla opetusta tai muuta toimintaa) on vähintään yksi oma ATK-tukihenkilö. Kummallakin Kyamkin kampuksella on kansainvälisten asioiden toimisto ja opinto-toimisto, minkä lisäksi Kouvolasta on haku- ja opintotukitoimisto. (KyAMK 2015.)



Kuvio 7. Kymenlaakson ammattikorkeakoulun sisäiset palvelut.

Lapin ammattikorkeakoulu ja Lapin yliopisto muodostavat sen sijaan Lapin korkeakoulukonsernin, joka on strateginen yhteenliittymä. Korkeakouluilla on yhteinen palvelukeskus, joka tuottaa osan Lapin korkeakoulupalveluista (avoin korkeakouluopetus, opetuksen ja opiskelun tukipalvelut, TKI-tukipalvelut ja tietohallintopalvelut). (LUC 2015.) Osan korkeakoulupalveluista Lapin ammattikorkeakoulu tuottaa itse. Lapin AMK toimii Kemissä, Rovaniemellä ja Torniossa. Toimipisteitä on yhteensä kahdeksan ja esimerkiksi koulun hallintoa on sekä Kemissä että Rovaniemellä. Rehtorin toimisto sijaitsee Rovaniemellä, kun taas yhden Kemian toimipisteen tilat on varattu kokonaan koulutus- ja opintoasiainpalveluiden, hallintopalveluiden ja opiskelijapalveluiden käyttöön. (Lapin AMK 2015b) Keskitettyjen palveluiden lisäksi jokaisella kampuksella on saatavilla kaikki korkeakoulun tarjoamat palvelut. Kaikilla kampuksilla on siten kirjasto- ja oppimiskeskus, opiskelijaravintola, haku- ja opintotoimisto, IT-tukipalvelut, opiskelijaterveydenhuolto, opiskelijakuraattori, kansainväliset palvelut ja kielipalvelut, liikuntapalvelut, opiskelijakunta ja alojen opiskelijajyhdistykset sekä vahtimestaripalvelut. (Lapin AMK toimilupahakemus 2013).

LIITE 4. SISEKAITSEAKADEEMIA

1. Yleistä oppilaitoksesta ja sen historiasta

Sisekaitseakadeemia³⁵ (myöhemmin Akatemia tässä luvussa) on Viron sisäministeriön alainen oppilaitos, joka tarjoaa sisäisen turvallisuuden koulutusta³⁶. Vaikka akateeminen koulutus (alempi ja ylempi korkeakoulututkinto) on mainittu tavoitteessa, oppilaitos tarjoaa myös ammatillista koulutusta, täydennyskoulutusta ja koulutusta muille valtion virkamiehille sekä koiranohjaajille. Koulutuksen lisäksi oppilaitoksessa tehdään soveltavaa tutkimusta ja kehittämistoimintaa sisäisen turvallisuuden ja julkishallinnon alalla. Oppilaitoksen tavoitteena on sisäisen turvallisuuden akateemisen koulutuksen, tutkimus- ja kehittämistoiminnan sekä rehellisten ja pätevien virkamiesten kouluttamisen kautta lisätä turvallisuutta ja luoda olosuhteet maan vakaalle kehittämiselle. Tällä voidaan vaikuttaa välillisesti myös koko Euroopan Unionin turvallisuuteen. (Angelstok, Järvelaid & Tabur 2013, 6; Akatemian WWW-sivut 2015; The Statutes of the Estonian Academy of Security Sciences § 1 (2), § 1 (3).)

Oppilaitos on perustettu Viron itsenäistyttyä vuonna 1992, ja sen opetustarjonta on muuttanut muotoaan vuosien varrella. Vuonna 1992 ensisijainen tarve oli kouluttaa poliiseja vastaamaan yleisestä turvallisuudesta. Tärkeimpänä ohjenuorana oppilaitosta perustettaessa oli ajatus turvallisen, pätevien toimijoiden vastuulla olevan valtion luomisesta. Koska turvallisuus- tai puolustusalan korkea-asteen asiantuntijakoulutusta ei ollut käytännössä olemassa, jouduttiin luomaan kokonaan uusi koulutusjärjestelmä. Alusta alkaen oli myös selvää, että muillakin sisäisen turvallisuuden alan toimijoilla oli pulaa korkeakoulutetuista asiantuntijoista. Myös puolustusvoimilla oli pulaa upseereista, eikä upseerikoulutusta ollut saatavilla. Maan pienestä koosta johtuen nähtiin järkeväksi kouluttaa poliisien lisäksi muita valtion ja sisäisen turvallisuuden asiantuntijoita ja viranomaisia vankeinhoidon, pelastusalan, tullin, ja rajavartioston tarpeisiin. Koska valtion budjetti oli tiukoilla, myös puolustusvoimien upseerin koulutus päätettiin toteuttaa Akatemiassa. (Akatemian WWW-sivut 2015; Angelstok, Järvelaid & Tabur 2013, 6–14.)

Tavoitteena oli perustaa ammatillisesti korkeatasoinen ja samalla taloudellinen turvallisuuskoulutuksen järjestelmä. Uusi koulutusjärjestelmä erotettiin muista aloista yhdistämällä teoreettinen ja ammatillinen opiskelu sekä vaatimuksella tiukasta palveluskurista. Järjestelmän tulisi vastata valtion puolustusalan henkilöstötarpeisiin. Koulutusjärjestelmä, aivan kuten puolustusjärjestelmäkin, jaettiin kahteen alajärjestelmään, joista toinen³⁷ kouluttaa siviilivirkamiehiä yleisen turvallisuuden ylläpitoon, ja toinen sotilasvirkamiehiä ja upseereja puolustusvoimien tarpeisiin³⁸. Sisäisellä turvallisuudella tarkoitetaan julkisia palveluita, jotka takaavat perustallaillisen järjestelmän, järjestyksen sekä henkilökohtaisen turvallisuuden toteutumisen ja jotka antavat oikeuden lain määrittämien toimivaltuuksien käyttöön. (Angelstok, Järvelaid & Tabur 2013, 17–20).

35 <http://www.sisekaitse.ee/>

36 Tässä dokumentissa käytetään nimitystä sisäinen turvallisuus, mutta Virossa sisäisen turvallisuuden koulutuksesta käytetään englanninkielellä termiä public defence erotuksena maanpuolustuksesta käytettävään national defence -termiin.

37 public defence

38 national defence

Demokraattisessa valtiossa puolustusrakenteiden tulee rakentua kansalaisten luottamuksen varaan, ja sitä vastaavan turvallisuuden koulutusjärjestelmän tulee niin ikään perustua samaan ajatukseen. Näin ollen sen tulee olla avoin kaikille kansalaisille, jotka fyysisesti ja henkisesti ovat kykeneviä palvelemaan tehtävissä, joihin se valmistaa. Turvallisuuden koulutusjärjestelmä samoin kuin puolustusjärjestelmä tulee säilyttää riippumattomana poliittisista vaikutteista ja integroitua kansalliseen koulutusjärjestelmään, taata kilpailullinen vahvuus koulutukselle ja samalla yhdenmukaisuus opetuksellisten kansallisten standardien kanssa sekä mahdollistaa opiskelijoiden osallistuminen opinto-ohjelman kehittämiseen. (Angelstok, Järvelaid & Tabur 2013, 22.)

Kun Akatemian sisällä koulutus haluttiin rinnastaa yleiseen koulutusjärjestelmään korkeakoulutuksena, kohdattiin ongelmia. Ongelmat juonsivat juurensa perustamisvaiheessa tehtyihin linjauksiin oppilaitoksen asemasta, jolloin ammatillisella korkea-asteen koulutuksella oli tarkoitettu hieman eri asiaa kuin pian perustamisen jälkeen voimaan tulleessa koulutusjärjestelmää säätelevässä asetuksessa. Myös huolimattomuudet muotoseikoissa oppilaitoksen perustamisvaiheen lainsäädännöllisissä asiakirjoissa olivat osaltaan ongelmien syynä. Säädösperstansä takia Akademia tuli rinnastetuksi ammatillisen korkea-asteen koulutuksen malliin, joka rajoitti mahdollisuuksia tarjota akateemista koulutusta. Myös opiskelijoiden aseman osalta oli ongelmallista, että sääöksissä heidät oli rinnastettu asepalvelusta suorittaviin, vaikka oppilaitos muodostui niin puolustusvoimien kuin sisäisen turvallisuuden opiskelijoista. Lainsäädäntöön jouduttiin tekemään muutoksia, ja vuonna 1998 oppilaitos jaettiin kahteen erilliseen oppilaitokseen: kansallisen puolustuksen koulutus siirtyi puolustusministeriön hallinnoitavaksi, ja julkisen puolustuksen koulutus sisäministeriön alaiseksi. Oppilaitoksen asema Virossa määritellään nyttemmin seuraavasti: Sisäisen turvallisuuden koulutuksesta vastaava ammatillisen korkea-asteen oppilaitos on oppilaitos, jossa annetaan sisäisen turvallisuuden korkea-asteen ja muun julki-shallinnon ammatillisen korkea-asteen koulutusta sekä maisterikoulutusta ja toisen asteen ammatillista koulutusta oppilaitoksen säännöissä määritellysti³⁹. (Institutions of Professional Higher Education Act § 2 (2)). Vuonna 2009 oppilaitos sai oikeuden tarjota ylemmän korkea-asteen tutkintoja ja opetusta, kun maisteriohjelman opinnot sisäisen turvallisuuden alalla alkoivat. (Angelstok, Järvelaid & Tabur 2013, 15–36.)

Oppilaitoksen toimintaa säätelevät oppilaitoksen säännökset⁴⁰, jotka perustuvat pääasiassa ammatillisen korkea-asteen koulutusta tarjoavien oppilaitosten asetukseen⁴¹, mutta myös maisterikoulutuksen osalta yliopistoasetukseen⁴² ja ammatillisen toisen asteen koulutuksen osalta ammatillisten oppilaitosten asetukseen⁴³. Lisäksi korkeakoulutuksen standardit⁴⁴ säätelevät osaltaan opetuksen toteuttamista. Erillinen säännös määrittelee myös opetuksen käytännön järjestelyjä⁴⁵. (Akatemian WWW-sivut 2015.)

39 *"An institution of professional higher education for public defence is an educational institution where professional higher education in internal security and according to other public service curricula specified in the statutes of the institution of professional higher education for public defence is provided, where Mater's study and studies according to secondary vocational education curricula conducted on the basis of secondary education may be undertaken."*

40 The Statutes of the Estonian Academy of Security Sciences

41 Institutions of Professional Higher Education Act

42 Universities Act

43 Vocational Educational Institutions Act

44 Standard of Higher Education

45 Rules of Study Organisation

2. Oppilaitoksen rakenteet ja hallinto

Akatemiaa johtaa rehtori. Rehtori päättää vararehtorien määrästä ja heidän toimialoistaan. Korkein kollegiaalinen päätöksentekaelin on neuvosto⁴⁶, mikä koostuu rehtorista, vararehtoreista, johtajista, luennoitsijoiden edustajista, opiskelijoiden edustajista ja muista rehtorin määräämistä henkilöistä. Akatemialla on myös neuvotelukunta⁴⁷, joka toimii Akatemian ja hallituksen välissä oppilaitoksen opetussuunnitelmaan ja yhteiskuntasuhteisiin liittyvissä asioissa tehden ehdotuksia neuvostolle, sisäministerille sekä opetus- ja tutkimusministerille ja arvioi Akatemian toimintaa. (The Statutes of the Estonian Academy of Security Sciences 2010, § 6 (1) ja (2), § 8 (1) ja (2), § 11 (1) ja (3).)

Oppilaitoksen tarjoama koulutus tapahtuu neljässä eri collegessa:

- Police and Border Guard College (poliisin ja rajavartioston yhdistyttyä vuonna 2010 myös koulutusorganisaatio yhdistettiin), jonka alla toimii poliisikoulu ja palveluskoirien koulutuskeskus
- Rescue College, jonka alla toimii pelastuskoulu
- Financial College (vero- ja tullihallinnon⁴⁸ yhdistyttyä vuonna 2004 myös koulutus yhdistettiin)
- College of Justice

Lisäksi oppilaitoksessa toimii tutkimuksen ja kehittämisen vararehtorin alaisuudessa kirjasto, kansainvälinen yksikkö, sisäisen turvallisuuden instituutti⁴⁹ ja sen alla opetusteknologiakeskus⁵⁰ sekä maahanmuuttoasioiden tutkimuskeskus⁵¹. Sisäisen turvallisuuden instituutti koordinoi sekä tutkimusta että sisäisen turvallisuuden alan maisteriopintoja. Opintoasioista vastaavan vararehtorin alaisuudessa toimivat akateemisten asioiden yksikkö, kielikeskus, urheilukeskus sekä laki- sosiaalitieteiden keskus⁵². Organisaatioon kuuluu lisäksi hallintoyksikkö sekä erilaisia koulutuksen tukiyksiköitä. Oppilaitoksen organisaatiota on havainnollistettu kuviossa 1.

46 Council

47 Advisory board

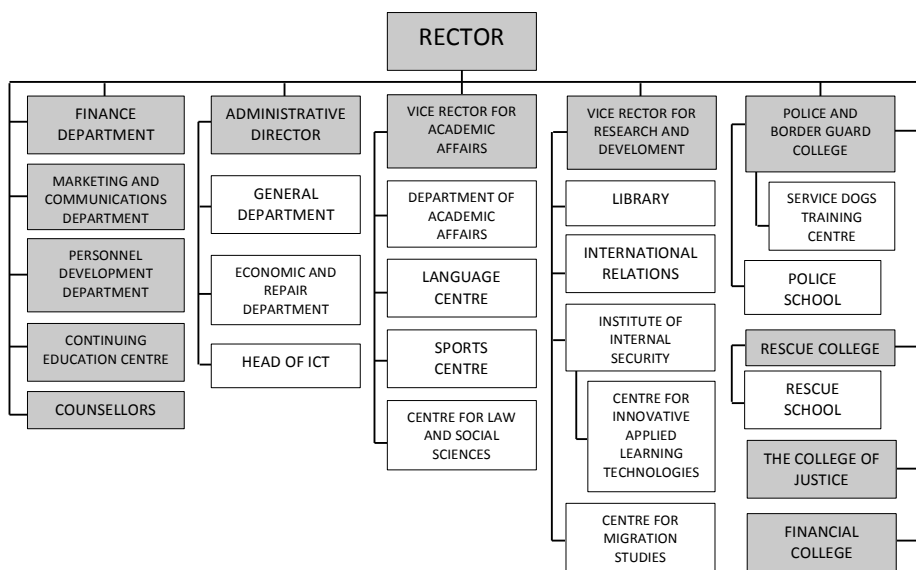
48 Tax and Customs Boards

49 Institute of Internal Security

50 Centre for Innovative Applied Learning Technologies

51 Centre for Migration Studies

52 Centre for Law and Social Sciences



Kuvio 1. Oppilaitoksen organisaatiokaavio (Akatemian WWW-sivut 2015).

EASS sijaitsee neljässä eri toimipisteessä, jotka sijaitsevat maantieteellisesti etäällä toisistaan (Akatemian WWW-sivut 2015; EASS esite 2015):

- Pääkampus sijaitsee Tallinnassa, jossa tarjotaan ammatillisen korkea-asteen opetusta seuraavissa collegeissa: College of Justice, Financial College and Rescue College, myös maisteriohjelman opinnot toteutetaan Tallinnassa
- The Police and Border Guard College sijaitsee Murastessa, jossa rajavartija-opiskelijat opiskelevat
- The Police and Border Guard College Paikuse School sijaitsee Paikusessa, jossa toteutetaan poliisi- ja rajavartijaopiskelijoiden ensimmäisen vuoden opinnot, ja opiskelijoiden myöhempi opiskelupaikka (Paikuse tai Muraste) riippuu opiskeltavista aineista ja erikoistumisvalinnoista. Poliisikoulutusta ei järjestetä Tallinnassa lainkaan.
- The Rescue College Väike-Maarja School sijaitsee Väike-Maarjassa, jossa toteutetaan pelastusalan ammatillinen koulutus

3. Opetus ja tutkinnot

Opiskelupaikkojen lukumäärästä päättää sisäministeri (The Statutes of the Estonian Academy of Security Sciences 2010, § 21 (2)). Vuoden 2011 alussa opiskelijoita oli Akatemiassa yli 600 korkeakouluopinnoissa ja 300 ammatillisessa koulutuksessa, kaikkiaan yli 1000 opiskelijaa (Akatemian WWW-sivut 2015). Valtion sisäisen turvallisuuden alan henkilöstötarve on 15 000 virkamiestä, joka jakautuu aloittain seuraavasti:

- 5000–7000 poliisia
- 2000–3000 pelastajaa
- 1000–2000 vankeinhoidon työntekijää
- 3000 rajavartijaa
- loput tulli- ja maahanmuuttohallinnossa

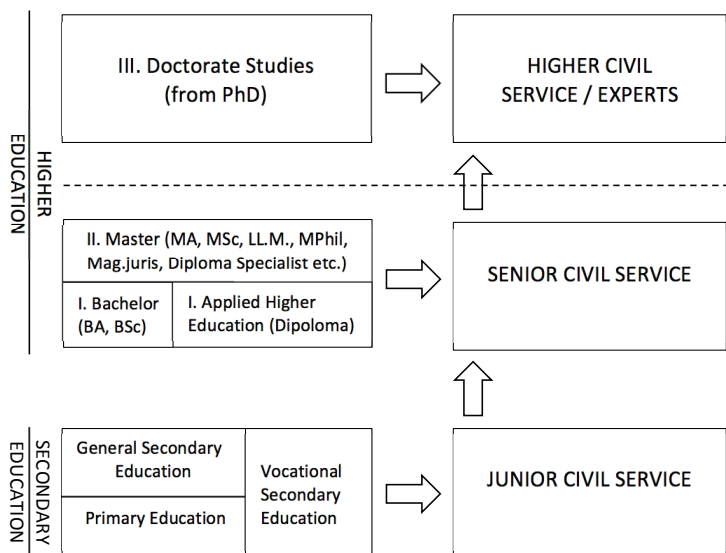
Koulutuksen tulee vastata henkilöstön vuosittaiseen poistumaan. Ammatillisen koulutuksen ensimmäisellä tasolla tulisi kouluttaa enintään 1000 henkilöä vuodessa, ammatillisella korkea-asteella enintään 330 henkilöä ja maasteritasolla enintään 165 henkilöä. Koulutetuista kaksi kolmasosaa sijoittuu miehistötehtäviin ja yksi kolmasosa alipäällystö- ja päällystötehtäviin sekä asiantuntijoiksi. Alipäällystötehtäviin sijoittuu kaksinkertainen määrä suhteessa päällystötehtäviin, jonka mukaisesti myös koulutuspaikat jaetaan. Miehistötehtäviin sijoittuvan henkilökunnan vaatimukset vastaavat ammatillisen koulutuksen ensimmäistä tasoa, joka toimii pohjana toisen asteen koulutukselle. Alipäällystöllä tulisi olla ammatillinen korkea-asteen koulutus ja päällystöllä maasteritason tutkinto. (Angelstok, Järvelaid & Tabur 2013, 21.)

Akatemiaan pyrkiville järjestetään pääsykoe. Valintakriteereinä koulutukseen on ilmaistu yleisellä tasolla seuraavat: kuka tahansa toisen asteen koulutuksen tai vastaavan ulkomaisen koulutuksen hankkinut henkilö, joka täyttää tulevassa ammatissa vaadittavat vaatimukset, lukuun ottamatta ikään ja ammatilliseen valmistautumiseen liittyviä vaatimuksia. (The Statutes of the Estonian Academy of Security Sciences 2010, § 21 (1) ja (3).)

Kaikille koulutusaloille liittyy omat vaatimuksensa, jotka on määritelty erikseen tutkinnoittain. Esimerkiksi Police Services -tutkinnon vaatimuksena on mainittu, että valittavan tulee olla Viron kansalainen, jolla on toisen asteen koulutus, jonka eestin kielen taito on lain ja asetusten vaatimusten mukainen ja joka on terveystietään ja ammatillisilta vaatimuksiltaan soveltuva poliisiksi. Hakijan on läpäistävä poliisi-tehtävissä toimivalta vaadittava terveystarkastus. Pelastajan tutkinnossa sekä ammatillisella että ammatillisella korkea-asteella vaaditaan lisäksi fyysisen kunnon testejä, ja vankeinhoidon tutkinnossa kielitutkinnon mukaista eestin kielitaitoa. (Akatemian WWW-sivut 2015.)

Syksyllä 2010 Akatemian kaikki opetussuunnitelmaryhmät läpäisivät riippumattoman laadunarviointitahon toteuttaman arvioinnin. Ammatillisen korkea-asteen koulutuksen opetussuunnitelmat sekä korkea-asteen opetussuunnitelma arvioitiin maan korkeakoulutuksen laadunvalvontaelimen⁵³ toimesta. Näin ollen oppilaitoksella on oikeus järjestää opetusta ja myöntää kansallisia tutkintotodistuksia, jotka antavat mahdollisuuden jatkaa opintoja korkea-asteen opetusta tarjoavissa koulutusorganisaatioissa ja muualla maailmassa. (Akatemian WWW-sivut 2015.)

Sisäisen turvallisuuden koulutusjärjestelmää on kuvattu seuraavassa kuviossa (kuvio 2):



Kuvio 2. Sisäisen turvallisuuden koulutusjärjestelmä (Akatemian WWW-sivut 2015).

Akatemian tarjoama koulutus on jaoteltu seuraavissa aliluvuissa ammatillisen, ammatillisen korkea-asteen ja maisterikoulutuksen tutkintojen mukaan, ja kunkin tason koulutusta ja oppisisältöjä on kuvattu yksityiskohtaisemmin.

On syytä huomata, että lainsäädännöstä johtuen koulutusrakenteen hierarkki-suudessa on erikoisuus, joka on kytköksissä eri tutkinnoista valmistuville määritelyihin tai määrittelemättömiin ammatillisiin kvalifikaatiotasoihin. Esimerkiksi poliisiksi pystyy valmistumaan ammattitutkinnon sekä ammatillisen korkea-asteen tutkinnon kautta, koulutusten välillä ei siis ole selkeää jatkumoa ammatilliselta korkeammalle tasolle, koska se ei kytkeydy ammatillisiin kvalifikaatiotasoihin. Rajavartijoille on kuitenkin määritelty ammatilliset kvalifikaatiot, samoin pelastusalan koulutuksessa. Tähän on ilmeisesti tulossa, tai ainakin toiveissa, muutos myös poliisikoulutuksen osalta, koska systeemi on koettu sekavana.

3.1. Ammatillinen koulutus

60 opintopisteen laajuinen ammatillinen koulutus⁵⁴ on eriytyntä kunkin tutkinnon osalta:

- Pelastaja (Rescuer) – tutkinto antaa pätevyyden hoitaa pelastajan tehtäviä⁵⁵
- Pelastusyksikön johtaja (Rescue Unit Leader) – tutkinto antaa pätevyyden hoitaa pelastusyksikön johtajan tehtäviä⁵⁶
- Hätäkeskuspäivystäjä (Dispatcher) – tutkinto antaa pätevyyden hoitaa hätäkeskuspäivystäjän tehtäviä⁵⁷
- Poliisi (Police Officer)
- Rajavartija (Border Guard)
- Vankeinhoitaja (Prison Guard, Senior guard)

(School Curriculum, Dispatcher 2014; School Curriculum, Rescuer 2014; School Curriculum, Rescue unit leader 2014.)

3.2 Alempi korkeakoulututkinto

Kestoltaan 3-vuotista, 180 opintopisteen laajuista alempaa korkeakoulutusta⁵⁸ annetaan seuraavissa koulutusohjelmissa:

- Curriculum of Customs and Taxation – tutkinnon suorittaneet toimivat talous-, vero- ja tullivirkailijoina
- Curriculum of the Specialty of Corrections – tutkinto antaa pätevyyden toimia vankilavirkailijana⁵⁹

⁵⁴ vocational education conducted on the basis of secondary education tarkoittaa ammatillisen peruskoulutuksen jälkeistä 0,5–2,5 vuoden kestoista koulutusta

⁵⁵ EQF 4, Basic Training Curriculum

⁵⁶ EQF 5, Basic Training Curriculum

⁵⁷ EQF 4, Basic Training Curriculum

⁵⁸ professional higher education

⁵⁹ Class II prison inspector as an inspector-contact person

- Curriculum of Police Service – tutkinnon suorittaneet valmistuvat valitsemansa suuntautumisvaihtoehdon (valitaan 3. opiskeluvuonna) mukaisiin tehtäviin: rajavartija⁶⁰, rikospoliisi⁶¹ tai poliisi⁶²
- Curriculum of Rescue Service – tutkinto antaa pätevyyden seuraavien tehtävien hoitamiseen: palotarkastaja⁶³, pelastaja⁶⁴, pelastustiimin johtaja⁶⁵ ja pelastustyön johtaja⁶⁶

Opintoja oli tarpeen alusta asti järjestää myös etäopiskeluna sisäisen turvallisuuden työtehtävissä jo toimiville, mutta ilman ammatillista pätevyyttä oleville työntekijöille ja ammatillisen koulutuksen hankkineille työntekijöille (Akatemian WWW-sivut 2015).

Opetus sisältää 30 opintopisteen (ECTS) verran yhteisiä opintoja eri tutkintoja suoritettaville⁶⁷. Yhteinen oppiaines koostuu seuraavista moduuleista ja niiden opintojaksoista:

Module of social sciences (14 ECTS):

- Introduction to state and public administration (3 ECTS)
- Psychology (3 ECTS)
- Organisational behaviour and management (3 ECTS)
- Records management and document language (3 ECTS)
- Introduction to research (2 ECTS)
- Module of legal subjects (16 ECTS):
- Introduction to law (8 ECTS)
- Public law (8 ECTS)

(Akatemian WWW-sivut 2015.)

3.3 Ylempi korkeakoulututkinto

2-vuotinen ja 120 opintopisteen laajuinen maisteriohjelma⁶⁸ on nimensä mukaisesti yhteinen maisteriohjelma sisäisen turvallisuuden alan toimijoille. Maisteriopinnot toteutetaan jatkumona sisäisen turvallisuuden alalla sekä yhteistyössä muiden korkeakoulujen kanssa, joilla on oikeus toteuttaa maisteritason opintoja tai vastaavia (The Statutes of the Estonian Academy of Security Sciences 2010, § 1 (2)). Tavoitteena on tarjota opiskelijoille syventävää osaamista sisäisen turvallisuuden alalta sekä tutkimus- ja kehittämisosaamista. Johtamisosaaminen näkyy paljon vähäisemmässä roolissa oppilaitoksen opetustarjontaa kuin Suomessa päällystö- ja korkeakoulutuksissa.

60 Border Guard

61 Criminal Police

62 Law Enforcement Police

63 Fire Inspector (professional level 5)

64 Rescuer (professional level 4)

65 Leader of a Rescue Team (professional level 5)

66 Rescue Work Manager (professional level 6)

67 Block of general subjects

68 Master of Internal Security

Maisteriohjelman opiskelijat opiskelevat kaikki yhteisiä oppiaineita seuraavista moduuleista:

Management (15 ECTS):

- Strategic management (6 ECTS)
- Change management (3 ECTS)
- Psychology of communication (2 ECTS)
- Financial management in public sector (4 ECTS)

General module of the area of internal security (25 ECTS):

- International and national legal regulation of the area of internal security (5 ECTS)
- Formation of the policy of the area of internal security and functioning of the system (5 ECTS)
- Internal security related cooperation in European Union (4 ECTS)
- Crisis regulation (3 ECTS)
- Theories of security and their implementation in applied research (5 ECTS)

Module of research work (15 ECTS):

- Research methodology and research seminar I (6 ECTS)
- Data analysis (5 ECTS)
- Academic writing (2 ECTS)
- Research seminar II (2 ECTS)

Näiden lisäksi he valitsevat opintojaksoja seuraavista moduuleista 15 opintopisteen verran:

- Correctional subjects (15 ECTS)
- Subjects of crisis regulation (15 ECTS)
- Police related elective subjects (15 ECTS)
- Elective subjects related to applied research (15 ECTS)

Opiskelijat myös valitsevat 5 opintopisteen edestä valinnaisia oppiaineita Akatemian, muun korkea-asteen koulutusta Virossa järjestävän oppilaitoksen tai muussa maassa sijaitsevan Akatemian yhteistyöoppilaitoksen tarjonnasta. (Akatemian WWW-sivut 2015.)

Akatemia tarjoaa sisäisen turvallisuuden tutkintoa suorittaville ERASMUS+-vaihto-opiskelijoille erillisen opiskelumuodulin. Vaihto-opiskelijat voivat myös suorittaa joitakin Akatemian yhteistyöoppilaitosten⁶⁹ kursseja. (EASS esite 2015; Akatemian WWW-sivut 2015.)

69 University of Applied Sciences, Tallinn Health Care College