

15.3.2006

2318/4/04, 2436/4/04, 2647/4/04 ja 3107/4/04

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

PÄÄTÖS KANTELUUN POLIISIN KIELITAITOVAATIMUKSIA KOSKEVASSA ASIASSA

1 KANTELU

Neljässä eri kantelussa arvosteltiin 1.5.2004 voimaan tullutta poliisin hallinnosta annetun asetuksen (158/1996) muutosta, jolla mainittuun asetukseen lisättiin poliisihallinnon kielitaitovaatimuksista säätävä 16 a § (286/2004). Kirjoituksissa esitettiin mm. seuraavia näkökohtia ja käsityksiä asetuksen muutoksen mukanaan tuomista epäkohdista:

1. Asetuksen muutos oli kohtuuton niille, jotka olivat aloittaneet opintonsa ennen uudistusta ja jo suorittaneet Poliisikoulun järjestämän kielikoulutuksen. Tämän takia asetuksen muutoksessa olisi tullut olla siirtymäaika.
2. Keskimääräisen poliisin olisi vaikea päästä kielitutkinnosta läpi, koska Poliisikoulun ruotsin opetus (66 t koko 2,5 vuoden aikana) oli riittämätön vaadittavan kielitutkinnon läpäisemiseksi. Siksi oli kohtuutonta, että suoritettuaan kaksi ja puoli vuotta vaativia opintoja oppilaat eivät lupauksista huolimatta saaneetkaan vanhemman konstaapelin pätevyyttä.
3. Uusista kielitaitovaatimuksista tiedottaminen oli ollut Poliisikoulussa puutteellista, koska niistä oli tiedotettu vasta viimeisenä kurssipäivänä. Kielitaitovaatimusten muututtua radikaalisti lyhyen ajan sisällä oppilaat eivät ehtineet valmistautua niihin millään tavoin.
4. Uusia poliiseja oli nimitetty eri puolille Suomea ilman vaadittavaa kielitaitoa.
5. Virkaa pitkään määräaikaisena hoitanutta henkilöä ei voitu vakinaistaa, mikäli hänellä ei ollut kielitodistusta.

3 RATKAISU

3.1 Poliisin kielitaitovaatimuksia koskevan sääntelyn kehitys

Kielilaki (423/2003) ja laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta

kielitaidosta (424/2003; jäljempänä kielitaitolaki) tulivat voimaan vuoden 2004 alussa. Kielitaitolain 5 §:n mukaan suomen ja ruotsin kielen taitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista on aina säädettävä, jos henkilöstön tehtäviin kuuluu yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta merkittävää julkisen vallan käyttöä. Lain 6 §:n 4 momentti sisältää valtuutuksen asetuksen antamiseen muun muassa sellaisen poliisihenkilöstön kielitaitovaatimuksista, jolta ei edellytetä korkeakoulututkintoa.

Kielilain ja kielitaitolain voimaantuloon liittyen poliisien kielitaitoa koskevia säännöksiä täsmennettiin 1.5.2004 voimaan tulleella valtioneuvoston asetuksella poliisin hallinnosta annetun asetuksen muuttamisesta (286/2004), jolla poliisin hallinnosta annettuun asetukseen lisättiin 1.5.2004 lukien uusi 16 a §. Siinä säädetään poliisihallinnon kielitaitovaatimuksista.

Koska kielilaki jakaa viranomaiset yksi- ja kaksikielisiin, myös virkamiehille asetetut kielitaitovaatimukset ovat erilaiset riippuen siitä, toimivatko he yksi- vai kaksikielisessä viranomaisessa. Muissa kuin sellaisissa poliisiviroissa, jotka edellyttävät kelpoisuusvaatimuksena korkeakoulututkintoa, vaadittavaa kielitaitoa koskevat vastaavat vaatimukset sisältyivät jo vanhaan, vuoden 2004 alusta kumoutuneen valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain täytäntöönpanosta annetun asetuksen (312/1922) 1 §:ään. Kielitaidon osoittamisesta puolestaan säädettiin suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta annetussa asetuksessa (442/1987).

Valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain täytäntöönpanosta annetun asetuksen 1 §:n mukaan virkaan nimitettävältä vaadittiin virka-alueen asukkaiden enemmistön kielen hyvää suullista ja kirjallista taitoa sekä yksikielisessä viranomaisessa toisen kielen ymmärtämistä ja kaksikielisessä viranomaisessa viranomaisen toisen kielen tyydyttävää suullista ja kirjallista taitoa. Sisäasiainministeriö ja lääninhallitukset olivat asetuksen 7 §:n 1 momentin perusteella voineet ratkaista, minkälaista kielitaitoa oli vaadittava poliisilaitoksen alipäällystään ja miehistöön kuuluvilta poliisimiehiltä.

Poliisin hallinnosta annetun asetuksen 16 a §:n 1 momentissa viitataan kielitaitolain 6 §:ään niiden virkojen osalta, joissa säädettynä kelpoisuusvaatimuksena on korkeakoulututkinto. Tällaisilta virkamiehiltä vaaditaan kaksikielisessä viranomaisessa viranomaisen virka-alueen väestön enemmistön kielen erinomaista suullista ja kirjallista taitoa sekä toisen kielen tyydyttävää suullista ja kirjallista taitoa. Yksikielisessä viranomaisessa edellytetään viranomaisen kielen erinomaista suullista ja kirjallista taitoa sekä toisen kielen tyydyttävää ymmärtämisen taitoa.

Edellä mainitun pykälän 2 momentissa säädetään muiden kuin korkeakoulututkintoa kelpoisuusvaatimuksena edellyttävien poliisimiesten virkojen suomen ja ruotsin kielen kielitaitovaatimuksista. Kaksikielisessä viranomaisessa vaaditaan viranomaisen virka-alueen väestön enemmistön kielen hyvää suullista ja kirjallista taitoa sekä toisen kielen tyydyttävää suullista ja kirjallista taitoa. Yksikielisessä viranomaisessa puolestaan edellytetään viranomaisen kielen hyvää suullista ja kirjallista taitoa sekä toisen kielen

tydyttävää ymmärtämisen taitoa.

Poliisimiehiltä vaadittava toisen kielen tyydyttävä taito edustaa alinta kielen taitotasoa. Suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta valtionhallinnossa annetun valtioneuvoston asetuksen (481/2003) mukaan kielitaito voidaan osoittaa valtionhallinnon kielitutkinnolla, yleisillä kielitutkinnoilla tai opintojen yhteydessä. Asetuksen 17 §:ssä säädetään tyydyttävän suullisen ja kirjallisen kielitaidon osoittamisesta opintojen yhteydessä. Ruotsin kielessä vaaditaan arvosana tyydyttävä korkeakoulututkintoon sisältyvässä kielikokeessa tai kieliopinnoissa tai korkeakoulussa suoritettuihin vähintään 15 opintoviikon opinnot tai vähintään arvosana approbatur. Tyydyttävä ymmärtämisen taito voidaan osoittaa asetuksen 18 §:n mukaan vähintään ylioppilastutkinnon arvosanalla cum laude approbatur toisen kotimaisen kielen pitkässä oppimäärässä tai vähintään arvosanalla eximia cum laude approbatur toisen kotimaisen kielen keskipitkässä oppimäärässä. Ammattikorkeakouluista annetun valtioneuvoston asetuksen (352/2003) mukaan myös ammattikorkeakoulun kieliopinnoilla voi osoittaa poliisihallinnossa vaadittavan kielitaidon.

Puheena olevan poliisin hallinnosta annetun asetuksen 16 a §:ää koskevan voimaantulosäännöksen mukaan virkamies, joka on nimitetty poliisihallinnon virkaan ennen tämän asetuksen voimaantuloa, on asetuksen voimaantultua edelleen kielitaidon osalta kelpoinen virkaan.

Oikeusministeriö antoi suosituksen puheena olevan voimaantulosäännöksen soveltamisesta (29.9.2004, dnro 7/58/2004), jolla selkeytettiin virkaan ennen 1.5.2004 nimitetyn virkamiehen asemaa. Suosituksen mukaan poliisihallinnon virkaan ennen 1.5.2004 nimitetty virkamies on ilman kielitodistustakin kielitaidon osalta kelpoinen toiseen sellaiseen poliisihallinnon virkaan, jonka kielitaitoa koskevat kelpoisuusvaatimukset ovat vastaavat kuin sen viran, johon hänet on nimitetty.

Puheena oleva asia oli ollut esillä myös eräissä kansanedustajien kirjallisissa kysymyksissä (KK 673/2004 vp ja 765/2004 vp), joihin sisäasiainministeri Rajamäki oli vastannut 4.10. ja 4.11.2004. Ministerin mukaan kielitaitovaatimuksiin liittyviä ongelmia oli selvitetty ja eräisiin toimenpiteisiin ryhdytty (mm. Poliisikoulun kielenopetuksen sisällön selvittäminen, mahdollisuus kielitutkinnon suorittamiseen Poliisikoululla ns. massatilaisuuksina, kielitutkinnon kustannusten kertaluonteinen korvaaminen).

Edellä kerrotut muutokset aiheuttivat sisäasiainministeri Rajamäen edustaja Hemmilän kirjalliseen kysymykseen (KK 414/2005 vp) antaman vastauksen mukaan rekrytointiongelmia vastavalmistuneiden poliisimiesten osalta. Tämän vuoksi vastavalmistuneiden poliisimiesten kielitaitoa koskevat kelpoisuusvaatimukset otettiin uuteen tarkasteluun. Valmistelun pohjalta valtioneuvosto hyväksyi poliisin hallinnosta annetun asetuksen muuttamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen voimaantulosäännökseen 6.5.2005 voimaan tulleen muutoksen (267/2005).

Muutoksen jälkeen virkamies, joka on nimitetty poliisihallinnon virkaan ennen

asetuksen voimaantuloa, on asetuksen voimaan tultua edelleen kielitaidon osalta kelpoinen virkaan. Mitä 16 a §:n 2 momentissa säädetään, ei sovelleta nimitettäessä poliisin perustutkinnon 1.5.2004–10.11.2006 välisenä aikana suorittanut henkilö poliisin perustutkinnon suorittamisen jälkeen poliisimiehen virkaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen eikä tämän henkilön siirtyessä toiseen kielitaitoa koskevien kelpoisuusvaatimusten osalta vastaavaan poliisimiehen virkaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen.

3.2

Arvioinnin lähtökohta

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on saman lainkohdan mukaan huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslain 21 §:ssä puolestaan säädetään oikeusturvasta perusoikeutena ja 22 §:ssä julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Oikeusasiamiehelle tehdään vuosittain joitakin kanteluja, joissa on kyse nimenomaan siitä, että henkilö ei ole kaksikielisessä kihlakunnassa saanut palvelua omalla äidinkielellään, erityisesti ruotsiksi. Poliisilla on erittäin tärkeä tehtävä ihmisten oikeusturvan takaamisessa. Poliisimiehet käyttävät merkittävää julkista valtaa, sillä heillä on itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Tämän vuoksi on tärkeää, että näitä toimivaltuuksia käyttävillä poliisimiehillä on riittävä kyky toimia molemmilla kansalliskielillä ja ihmisillä on tosiasiallinen mahdollisuus asioida omalla kielellään poliisin kanssa.

3.3

Siirtymäsäännöksen tarpeellisuus (kantelukohda 1)

Poliisin hallinnosta annetun asetuksen 16 a §:n valmistelun yhteydessä hankittujen lausuntojen perusteella asetusluonnokseen tehtiin muutoksia ja poliisimiehiltä vaadittava kielitaitotaso nostettiin samalle tasolle kuin valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain täytäntöönpanosta annetussa asetuksessa (312/1922) oli aikaisemmin edellytetty.

Edellä todetusta seuraa, että sellaisten poliisien, joiden kelpoisuusvaatimuksena ei ole korkeakoulututkinto, kielitaitovaatimukset eivät tosiasiallisesti muuttuneet lainkaan. Sen sijaan poliisihallinnossa on tullut soveltaa jo aiemmin niitä kielitaitovaatimuksia, jotka nyt on kirjattu poliisin hallinnosta annetun asetuksen 16 a §:ään. Tämän johdosta sisäasiainministeriön poliisiosaston selvityksen mukaan ongelmia ei osattu arvioida syntyvän minkään erityisen ryhmän (virassa olevat, määräaikaisessa virkasuhteessa olevat, opiskelijat) osalta.

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella näyttää kuitenkin toisaalta siltä, ettei poliisihallinnossa poliisien kielitaitovaatimuksia ja kielitaidon käytännön osoittamista välttämättä ollut käytännössä noudatettu täysin asiaankuuluvalla

tavalla, mistä oli seurauksena, että olemassa jo olleiden vaatimusten kirjaaminen poliisin hallinnosta annettuun asetukseen loikin itse asiassa mielikuvan siitä, että vaatimukset olisivat olennaisesti muuttuneet. Todellisuudessa poliisimiehille säädetyt kielitaitovaatimukset pysyivät ennallaan.

Näin ollen poliisihallinnossa oli ajan mittaan erkauduttu niistä vaatimuksista, joita lainsäädännössä oli poliisimiesten kielitaidolle ja sen osoittamiselle asetettu. Tätä kuvastaa sisäasiainministeriön poliisiosaston selvityksen toteamus siitä, että poliisihallinnossa olisi tullut jo ennen 1.5.2004 soveltaa vanhassa kielitaitoasetuksessa säädetyjä kielitaitovaatimuksia ja virkamiesten olisi tullut osoittaa kielitaito siinä vaaditulla tavalla, mutta näin ei kuitenkaan käytännössä ollut tapahtunut. Tämän on myös sisäasiainministeri Rajamäki todennut edustaja Hemmilän kirjalliseen kysymykseen (KK 414/2005 vp) 31.5.2005 antamassa vastauksessa. Sisäasiainministeriö ja lääninhallitukset eivät saadun selvityksen mukaan myöskään olleet tehneet vuoden 2004 alussa kumoutuneen valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain täytäntöönpanosta annetun asetuksen 7 §:n 1 momentin nojalla päätöksiä poliisilaitoksen alipäällystöön ja miehistöön kuuluvilta poliisimiehiltä vaadittavasta kielitaidosta.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston mukaan Poliisikoulun kanssa käytyjen keskustelujen yhteydessä erityisen siirtymäsäännöksen tarpeellisuus ei ollut noussut esille. Tästä on Poliisikoulun antamassa selvityksessä esitetty kuitenkin toisenlainen näkemys. Poliisikoulun mukaan ministeriön edustajien kanssa käydyissä neuvotteluissa ilmeni, että valmisteilla ollut vaatimus oli tasoltaan liian vaativa. Edelleen Poliisikoulu oli selvityksensä mukaan korostanut siirtymäsäännöksen merkitystä. Poliisikoulun mukaan siirtymävaiheen järjestelyt olivat joka tapauksessa olleet vahvana tausta-ajatuksena. Lopulliseen asetustekstiin siirtymäsäännöstä ei kuitenkaan tullut.

Asetuksen tultua voimaan ja aiheutettua edellä kerrotuin tavoin epätietoisuutta sisäasiainministeriön esityksestä asetettiin työryhmä, jossa Opetushallituksen ja Poliisikoulun edustajat selvittivät Poliisikoulun toisen kotimaisen kielen opetuksen sisältöä ja kehittämistarvetta. Työryhmä esitti, että poliisin perustutkintoon kuuluvia suomen ja ruotsin kielen perusopinnoita tulee kehittää sisällöltään ja tasoltaan sellaisiksi, että opinnot suoritettuaan opiskelijan voidaan katsoa hallitsevan vaaditun kielitaidon. Työryhmän mukaan tämä edellytti kieliopinnoihin käytettävien tuntimäärien lisäämistä, opetusmateriaalin kehittämistä sekä täydentävän opetuksen ja päättökokeen järjestämistä.

Edellä kerrottu vahvistaa sitä käsitystä, että vaikka kielitaitovaatimuksissa ei muodollisesti ottaen tapahtunutkaan muutosta toisin kuin asiasta nousseen julkisen keskustelun perusteella olisi voinut olettaa, yhtäältä muodollis-juridisten kriteereiden ja toisaalta Poliisikoulun antaman opetuksen kautta saatavan käytännön kielitaidon ja sen osoittamista koskevien säännösten noudattamisen välille oli syntynyt juopa.

Puheena olevan asetuksen valmistelussa olisi siirtymäajan tarpeellisuutta tullut mielestäni jo alun alkaen arvioida perusteellisemmin. Tässä arvioinnissa olisi esimerkiksi ollut mahdollista hyödyntää etenkin Poliisikoulun esittämiä

näkemyksiä. Näin on siksi, että Poliisikoululla poliisin perustutkinto-opetuksesta vastaavana oppilaitoksena oli tai ainakin sillä olisi tullut olla käytännössä paras tietämys siitä, millaiset valmiudet koulusta valmistuneilla oli suoritua käytännön poliisityöstä myös ruotsin kielellä.

Sisäasiainministeriö on selvityksessään myöntänyt, että jälkikäteen arvioiden erityinen siirtymäsäännös 1.5.2004 voimaan tulleen asetuksen muutoksen yhteydessä nimenomaan sellaisia opiskelijoita ajatellen, jotka olivat aloittaneet opintonsa ennen muutoksen voimaantuloa tai tulleet sitä ennen opiskelijavalinnassa hyväksytyiksi mutta aloittaneet opintonsa muutoksen voimaantulon jälkeen, olisi helpottanut mainittujen opiskelijaryhmien tilannetta, koska asetuksen antamisen ja voimaantulon välinen aika oli ollut lyhyt.

Totean myös, että asetuksen selkeydessä olisi alun perinkin ollut parantamisen varaa. Tästä on osoituksena se, että oikeusministeriö yhdessä sisäasiainministeriön kanssa joutui asiaan liittyneen laajamittaiseksi kasvaneen epätietoisuuden seurauksena laatimaan asetuksen siirtymäsäännöksen soveltamista selkeyttävän ohjeen. Lainsäädännön tulisi jo lähtökohtaisesti olla niin selkeää, että ihmiset kykenevät säännösten perusteella ymmärtämään omat oikeutensa ja velvollisuutensa. Tämä tavoite ei nähdäkseni ollut kaikin osin toteutunut.

Sisäasiainministeriön menettelyn moitittavuuden arvioinnissa olen kuitenkin ottanut huomioon sen, että koska vastaavat kielitaitovaatimukset olivat olleet jo aikaisemmin voimassa, oli muodollisjuridiselta kannalta ymmärrettävää, ettei ongelmia osattu arvioida syntyvän minkään erityisen henkilöryhmän osalta. Edelleen olen ottanut arvioinnissani huomioon sen, että epäkohtien tultua ilmi ministeriö oli ryhtynyt ripeästi toimenpiteisiin yhtäältä alkuperäisen asetusmuutoksen sisällön selkeyttämiseksi yhdessä oikeusministeriön kanssa ja toisaalta uusien siirtymäkauden järjestelyjen toteuttamiseksi, joilla kanteluissakin esille nousseet ongelmat oli saatu ratkaistuksi.

Edellä todetun vuoksi en katso aiheelliseksi ryhtyä enempiin toimenpiteisiin kuin että saatan sisäasiainministeriön poliisiosaston tietoon edellä esittämäni näkökohdat asetuksen muutoksen vaikutusten arvioimisesta.

3.4

Poliisikoulutuksen antamat kielelliset valmiudet (kantelukohta 2)

Edellä todettuun liittyen ongelmaksi näyttää muodostuneen tosiasiallisesti myös se, että poliisin perustutkinnon yhteydessä suoritettavilla kieliopinnoilla ei ole voinut osoittaa poliisimiehiltä vaadittavaa kielitaitoa, koska Poliisikoulu ei ole ammattikorkeakoulutasoinen oppilaitos. Näin ollen Poliisikoulussa annettava perustutkinto on antanut pätevyuden vanhemman konstaapelin virkaan muutoin kuin kielitaidon osalta. Opiskelijat ovat suorittaneet valtionhallinnon kielitutkinnon erillisenä, jos he eivät muilla säädetyillä tavoilla ole osoittaneet kielitaitoa. Tämä ongelma tulee sisäasiainministeriön poliisiosaston selvityksessä esitetyn arvion mukaan poistumaan viimeistään Poliisikoulun ja Poliisiammattikorkeakoulun yhdistyessä vuosina 2007–2008.

Poliisikoulutuksessa opiskelijoiden kielellisen lähtötason vaihtelevuus on ollut ongelma. Saatujen selvitysten mukaan Poliisikoulun opiskelijoista noin 75 prosenttia on ylioppilaita ja 25 prosenttia peruskoulun ja usein myös jonkin ammatillisen tutkinnon suorittaneita. Erityisesti vain peruskoulun käyneille kielikokeesta suoriutuminen voi selvitysten mukaan olla mahdotonta ja rekrytoituminen poliisimiehen virkoihin estyä.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston selvityksen mukaan poliisin hallinnosta annetun asetuksen muuttamista koskeneen asetusluonnoksen valmistelun yhteydessä oli käyty Poliisikoulun edustajien kanssa neuvotteluja Poliisikoulun toisen kielen opetuksesta ja opiskelijoiden kielitaidosta. Ministeriön mukaan keskusteluissa oli todettu, että opiskelijoiden koulutustaustat erosivat toisistaan ja osalla oli koulutustaustana vain peruskoulu.

Nyt voimassa olevan lainsäädännön perusteella poliisin perustutkinnon ajalla 1.5.2004–10.11.2006 suorittaneen henkilön ei tarvitse osoittaa poliisimieheiltä vaadittavaa kielitaitoa, kun hänet nimitetään valmistumisen jälkeen poliisimiehen virkaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen, eikä myöhemminkään, jos hän siirtyy toiseen kielitaitoa koskevien kelpoisuusvaatimusten osalta vastaavaan poliisimiehen virkaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen.

Kyseisellä ajanjaksolla valmistuvien asema on vastaava kuin siirtymäsäännöksessä mainittujen ennen 1.5.2004 poliisihallinnon virkaan nimitettyjen asema sillä erolla, että valmistuvien poliisimiesten kielitaitoa koskeva poikkeussäännös koskee myös määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettäviä. Myös määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettävien ottaminen säännöksen soveltamisalaan takaa sisäasiainministeriön poliisiosaston mukaan kaikkien mainitulla ajanjaksolla valmistuvien ensimmäisen nimittämisen poliisihallintoon. Muutos koskee siis tarkoin rajattua poliisimiesten ryhmää. Näiden poliisimiesten ei ole mahdollista saavuttaa vaadittavaa kielitaitoa Poliisikoulussa suoritettavilla kieliopinnoilla. Jatkossa poliisin perustutkinnon suorittaneiden on tarkoitus suorittaa vaadittava kielitaito opintojen yhteydessä.

Sisäasiainministeriön poliisiosastolle 9.2.2006 tekemäni käynnin yhteydessä saadun tiedon mukaan kielilaki ja muut siihen liittyneet lainsäädännön muutokset eivät ole pääsääntöisesti aiheuttaneet merkittäviä ongelmia poliisien rekrytointiin lukuun ottamatta esillä ollutta eräänlaista lainsäädännön murrosvaihetta. Toteutuneen siirtymäkauden järjestelyn ansiosta ongelmat ovat saadun selvityksen mukaan käytännössä poistuneet. Myös sisäasiainministeri Rajamäki on edustaja Hemmilän kirjalliseen kysymykseen (KK 495/2005 vp) 7.6.2005 antamassaan vastauksessa todennut, että 6.5.2005 voimaan tullut asetuksen muutos on merkinnyt käytännössä sitä, että toukokuun 2004 jälkeen valmistuneita on voitu nimittää pääsääntöisesti vakinaisiin virkoihin.

Koska tilanne on tältä osin nyttemmin korjautunut, en katso aiheelliseksi ryhtyä asiassa toimenpiteisiin.

Asetuksen voimaantulosta tiedottaminen ja muutokseen varautuminen
(kantelukohta 3)

Valtioneuvoston asetus poliisin hallinnosta annetun asetuksen muuttamisesta annettiin 22.4.2004 ja se tuli voimaan 1.5.2004 eli hyvin nopeasti. Poliisikoulun selvityksen mukaan sisäasiainministeriöstä ei kevään 2004 aikana annettu menettelytapaohteja asian hoitamiseksi. Sen sijaan Poliisikoulu oli antanut ensimmäisen asiaa koskeneen tiedotteen 20.8.2004. Koulussa oli ollut kesätauko ajalla 5.7.–15.8.2004.

Suullinen informointi oli aloitettu heti koulun alettua viikolla 34. Edellä mainitun tiedotteen jälkeen opiskelijoita oli informoitu jatkuvasti kielten opetuksen yhteydessä ja sähköisin tiedottein. Syksystä 2004 lähtien on järjestetty kursseittain myös keskitettyjä tiedotustilaisuuksia. Uusille opiskelijoille on korostettu muuttuneita ruotsin kielen vaatimuksia.

Ongelmallisimmaksi tiedon kulku näyttää käsitykseni mukaan jääneen opintojensa loppuvaiheessa olleiden opiskelijoiden kohdalla. Koulutusjärjestelmässä kielten opetus sijoittuu nimittäin perustutkinnon ensimmäiseen opiskeluvuoteen, kun taas työharjoittelu- ja kenttätyöjakson aikana on ollut kyse lähinnä kielen käytännön harjoittelusta, itseopiskelusta sekä kielten etätehtävistä. Poliisikoulun selvityksen mukaan viimeisellä lähiopetusjaksolla olleet opiskelijat eivät olleet voineet saada sitä informaatiota, jota Poliisikoulun sisällä oli opiskelijoille annettu.

Toisaalta Poliisikoulun selvityksestä ilmenee, että Poliisikoulussa käytetään informointi- ja asiointikanavina muun muassa sähköistä tiimifoorumia ja intranetiä, joiden kautta oppilaitoksen ulkopuolella olevilla opiskelijoilla (kenttätyössä, työharjoittelussa ja lomalla olevat) on mahdollisuus saada tietoa opintoihin vaikuttavista asioista.

Käsitykseni mukaan Poliisikoulu oli pyrkinyt mahdollisuuksiensa rajoissa tiedottamaan muutoksesta lukukauden alettua. Sen sijaan huomioni on kiinnittynyt siihen, ettei asiasta ollut ilmeisesti lainkaan tiedotettu ennen kuin 20.8.2004, vaikka asetuksen muutos oli jo sisäasiainministeriön 22.4.2004 päivätyllä kirjeellä dnro SM-2004-00083/YI-5 lähetetty tiedoksi myös Poliisikoululle.

Edellä todetun perusteella katson, että asiasta olisi sinänsä ollut mahdollista tiedottaa aiemminkin. Kyse on nyt kuitenkin näkemykseni mukaan ollut ennen muuta asetuksen voimaantulon vaikutusten arvioimiseen liittyneistä ongelmista, joita ei edellä kohdasta 3.3 ilmenevällä tavalla olisi tosiasiallisesti ollut mahdollista poistaa ripeälläkään tiedottamisella tai Poliisikoulun muin omin toimenpitein.

Tämän vuoksi en katso aiheelliseksi ryhtyä Poliisikoulun osalta asiassa enempiin toimenpiteisiin kuin että saatan tässä esittämäni näkökohdat Poliisikoulun tietoon.

Virkaan nimittäminen ilman vaadittavaa kielitaitoa (kantelu kohta 4)

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella katson, ettei minulla ole edellytyksiä ottaa asiaan kantaa. Tämä johtuu siitä, että kantelussa väitettä ei ole lähemmin yksilöity koskemaan tiettyä yksittäistapausta, enkä ole myöskään katsonut tarkoituksenmukaiseksi ryhtyä yleisesti selvityttämään kaikkien poliisihallinnossa 1.5.2004 jälkeen tehtyjen nimityspäätösten laillisuutta pelkästään kantelussa esitetyn yksilöimättömän väitteen johdosta.

Korostan kuitenkin sitä, että ensisijainen vastuu nimityspäätösten laillisuudesta on kulloisenkin nimityksen tekijällä. Kielitaitolain 3 §:ssä on nimenomaisesti säädetty, että virkaa täytettäessä ja muuhun palvelussuhteeseen otettaessa on varmistauduttava siitä, että palvelukseen otettavalla on työtehtävien edellyttämä kielitaito.

3.7

Määräaikaisessa virkasuhteessa 1.5.2004 olleiden poliisimiesten asema
(kantelu kohta 5)

Poliisin hallinnosta annettuun asetukseen tehtyjen poliisien kielitaitovaatimuksia koskeneiden säännösten voimaantulosäännösten muutosten johdosta ainoastaan määräaikaisessa virkasuhteessa 1.5.2004 olleet, joilla ei ole vakinaista toista virkaa poliisihallinnossa, jäivät ryhmäksi, jonka tulee osoittaa vaadittava kielitaito.

Totean ensinnäkin olevan julkisen edun mukaista, että virkojen hoitajiksi otetaan mahdollisimman päteviä henkilöitä. Myös määräaikaisten virkamiesten osalta pätevyydellä ja ansioilla tulee lähtökohtaisesti olla pääpaino. Otettaessa viransijaista tai avoinna olevan viran hoitajaa saattaa kuitenkin käydä niin, ettei kenelläkään hakijoista ole virkaan vaadittavaa erityistä kelpoisuutta. Tällöin virkaan on virkamieslainsäädäntöä koskevassa oikeuskirjallisuudessa katsottu voitavan ottaa epäpätevä kiinnittämällä huomiota pätevyteen ja erityisesti käytännön valmiuksiin hoitaa virkaan kuuluvia tehtäviä (Kulla: Virantäyttö, 1991, s. 129). Yleensä tässä suhteessa on etusija ollut niillä, jotka ovat yltäneet lähelle vaadittua pätevyysrajaa (em. teos).

Edelleen oikeuskirjallisuudessa (Koskinen–Kulla: Virkamiesoikeuden perusteet, 2005, s. 75) on todettu, että valtionhallinnossa on vanhastaan noudatettu sääntöä, jonka mukaan epäpätevä voidaan ottaa määräaikaiseen virkasuhteeseen ainoastaan silloin, kun pätevää ei ole saatavissa. Tätä on katsottu voitavan pitää lähtökohtana myös tulkittaessa nykyisen valtion virkamieslain säännöksiä määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisestä.

Saadun selvityksen mukaan Poliisikoulussa annettava perustutkinto on antanut pätevyuden vanhemman konstaapelin virkaan muutoin kuin kielitaidon osalta, ja opiskelijat ovat suorittaneet valtionhallinnon kielitutkinnon erillisenä, jos he eivät muilla säädetyillä tavoilla ole osoittaneet kielitaitoa.

Kenelläkään ei sinänsä ole subjektiivista oikeutta tulla nimitetyksi virkaan.

Virkamiesoikeudellisen pääsäännön mukaan virkaan nimittämisen edellytyksenä on kaikkien säädettyjen kelpoisuusehtojen täytyminen. Mikäli virkaan vaadittava kielitaito on jo aiemmin osoitettu säädetyllä tavalla, henkilön ei nyt puheena olevan asetuksen muutoksen johdosta tarvitse uudelleen osoittaa kielitaitoaan esimerkiksi suorittamalla kielitutkinnon. Koska sisäasiainministeriö voi kielitaitolain 9 §:n nojalla edelleenkin edellytysten täytyessä myöntää virkakohtaisesti erivapauden viran kielitaitoa koskevista vaatimuksista, tämän jakson otsikossa tarkoitettujen henkilöiden oikeusturvan näkökulmasta asia ei tätä osin anna aihetta enempään puoleltani.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 sisäasiainministeriön poliisiosaston menettelystä esittämäni näkökohdat poliisiosaston tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni sisäasiainministeriölle edelleen ministeriön poliisiosaston tietoon saatettavaksi.

Kohdasta 3.5 ilmenevässä tarkoituksessa lähetän päätöksen tiedoksi myös Poliisikoululle.