

14.11.2016

Dnro 4158/2/15 ja 5511/2/15

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja**

## **POLIISIMIESTEN KIELELLINEN KELPOISUUS ERÄISSÄ TAPAUKSISSA**

1

ASIAT

Olen ottanut eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestani tutkittavaksi seuraavat kaksi poliisimpiesten kielitaitovaatimuksiin liittyvää asiaa.

Ensimmäinen asia (dnro 4158/2/15) koskee poliisin hallintorakenneuudistuksen (PORA III) vaikutuksia poliisimpiesten kielelliseen kelpoisuuteen. Tästä asiasta on myöhemmin tehty myös yksi kantelu (dnro 4911/4/15). Toinen asia (dnro 5511/2/15) koskee kielitaitoa koskevien kelpoisuusvaatimusten näkökulmasta mahdollisuutta rekrytoida eläkkeelle siirtyneitä poliisimiehiä turvapaikkatutkintaan.

2

ASIOIDEN SELVITTÄMINEN

2.1

Poliisin hallintorakenneuudistuksen vaikutukset poliisimpiesten kielelliseen kelpoisuuteen

2.1.1

Taustatietoja

Poliisin viimeisimmän hallintorakenneuudistuksen seurauksena poliisin henkilökuntaa on siirtynyt 1.1.2014 alkaen yksikielisistä poliisilaitoksista kaksikielisiin poliisilaitoksiin.

Uudistuksen yhteydessä poliisihallinnon vakituiseen virkaan nimitetty poliisimies on voitu siirtää vuoden 2014 alussa toimintansa aloittaneen uuden poliisilaitoksen palvelukseen kielitaitoa koskevien kelpoisuusvaatimusten muuttumisesta huolimatta. Poliisin paikallishallintouudistuksesta johtuva poliisimpiesten siirtäminen kielelliseltä asemaltaan erilaiseen poliisilaitokseen ei muuttanut kyseisten henkilöiden kielitaitokelpoisuutta, joka on määräytynyt 31.12.2013 vallinneen tilanteen mukaisesti. Näin ollen, jos virkaan nimitetty virkamies hakee toista virkaa tai määräaikaista virkasuhdetta, jonka kielitaitoa koskevat kelpoisuusvaatimukset ovat toiset kuin sen viran, johon hänet on nimitetty, vaadittava kielitaito tulee osoittaa erikseen (hallituksen esitys laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 15/2013 vp).

Eduskunnan hallintovaliokunta on edellä mainitusta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä arvioinut muutoksella voivan olla yksilötasolla kohtuuttomia vaikutuksia, jos selvästi ansioitunein ja kokenein poliisimies jää valitsematta virkaan, eikä hänellä ole enää mahdollisuuksia edetä edes entisen poliisipiirinsä tehtävissä ilman säädetyin kielitaidon osoittamista. Käytännössä ongelman arvioitiin koskevan iältään vanhempia poliisimiehiä, joilta kielitutkinnon suorittaminen ei välttämättä enää myöskään vaikeuksitta onnistu. Toisaalta valiokunta on todennut, että tilanteessa, jossa paikallishallintoon oli syntymässä erittäin laajoja poliisipiirejä, asiaa ei voitu jättää julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain 9 §:n

mukaisen erivapausmenettelyn varaan. Lisäksi valiokunta piti välttämättömänä, että poliisi-  
miesten kieliopintoja tuetaan tässä muutoksessa konkreettisesti (HaVM 7/2013 vp, s. 8).

### 2.1.2

#### Asian tutkittavaksi ottaminen

Poliisin hallintorakennemuutoksen voimaantulon jälkeen poliisilaitoksiin tekemillään tarkastuk-  
silla henkilöstö toi esiin, että poliisilaitosten yhdistyttyä vanhemmat ja kokeneemmat poliisi-  
miehet olivat jääneet valitsematta virkaan kaksikielisessä poliisilaitoksessa, koska heillä ei ol-  
lut vaadittavaa todistusta ruotsin kielen taidosta.

### 2.1.3

#### Asian alustava selvittäminen

Asiassa hankittiin ensin alustavaa selvitystä Kaakkois-Suomen poliisilaitokselta ja Pohjan-  
maan poliisilaitokselta. Lisäksi tänne hankittiin Poliisihallituksen kirje poliisilaitoksille  
(26.3.2014, POL-2014-3582). Siinä on määritelty poliisimiesryhmään kohdistettavat ruotsin  
kielen kehittämisen tukemiseen liittyvät työnantajan tukitoimet. Poliisihallituksen mukaan tuki-  
toimien piiriin oli alun perin kuulunut yhteensä noin 500 poliisimiestä. Poliisilaitosten alustavis-  
sa selvityksissä puolestaan selostettiin kielikoulutuksen järjestämistä ja koulutukseen osallis-  
tuneiden määriä.

### 2.1.4

#### Asian jatkoselvittäminen

Rakennemuutokseen liittyvässä poliisilaitosten toimialuejaossa ei ole ollut käytettävissä siir-  
tymäaika, vaan kielitaito on pitänyt osoittaa välittömästi muutoksen jälkeen. Poliisilaitoksilla ei  
alustavien tietojen mukaan ole ollut erivapauksia ruotsin kielen kielitaitovaatimuksista, vaan  
vakitukseen virkaan nimitetyiltä on kaikilta vaadittu kielitutkinnon mukainen todistus ruotsin kie-  
len taidosta.

Tarkastuksillani esiin tuotu ongelma oli sinänsä jo tiedostettu hallintorakennemuutoksen  
eduskuntakäsittelyssä, ja hallintovaliokunta oli pitänyt välttämättömänä, että poliisilaitokset  
tukivat poliisien kieliopintoja. Poliisihallitus oli lähettänyt poliisilaitoksille edellä kohdassa 2.1.3  
mainitun kirjeen, jossa oli määritelty poliisimiesryhmään kohdistettavat ruotsin kielen kehittä-  
misen tukemiseen liittyvät työnantajan tukitoimet. Poliisilaitosten alustavista selvityksistä puo-  
lestaan ilmeni, mihin toimiin ne olivat asiassa ryhtyneet.

Kyseessä on nyt perimmältään lainsäädäntöasia. Poliisihallitus oli ryhtynyt hallintovaliokunnan  
mietinnön mukaisesti henkilöstön kielitaidon kehittämistä koskeviin tukitoimenpiteisiin. Poliisi-  
laitokset puolestaan olivat järjestäneet kielikoulutusta tarvittavan kelpoisuuden saavuttamiseksi.

Edellä todetusta huolimatta pidin asian jatkoselvittämistä aiheellisena. Pyysin sisäministeriön  
poliisiosastoa selvittämään ensinnäkin, miten ajankohtainen edellä selostettu asia vielä oli, eli  
miten laajaa poliisimiesten joukkoa kielitaitovaatimusten muuttuminen konkreettisesti vielä  
koski. Toiseksi huomiota tuli kiinnittää siihen, millaiset mahdollisuudet nykytilanteessa olisi  
käyttää julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain 9 §:n mukaista  
erivapausmenettelyä. Tämän säännöksen mukaan valtioneuvosto voi erityisestä syystä myön-  
tää erivapauden lailla taikka valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella säädetystä kielitaitoa  
koskevasta kelpoisuusvaatimuksesta, jollei laissa tai lain nojalla toisin säädetä. Erivapauspy-  
kälän perusteluissa todetaan muun muassa seuraavaa (HE 92/2002 vp, s. 106–107):

Säädettyjen kielitaitovaatimusten noudattaminen virkaa tai muuta palvelussuhdetta täytettäessä saat-  
taisi olla poikkeuksellisesti epätarkoituksenmukaista, ja kielitaitovaatimukset saattavat muodostaa es-  
teen virkaan pääsemiseksi. Näin voi olla, jos säädetty kielitaitovaatimukset yksittäisessä tapauksessa

ovat tarpeettomia viran hoitamiseksi, ja hakijalla muutoin on hyvät edellytykset hoitaa virkaa menestyksellisesti. Esimerkiksi ulkomaalaisen hakiessa virkaa saattaa olla erityisiä syitä poiketa yleisistä vaatimuksista. Näin voi olla varsinkin, jos on syytä olettaa, että hakija nopeasti pystyy omaksumaan vaaditun kielitaidon.

Valtioneuvosto voisi erityisestä syystä myöntää erivapauden säädettyistä kielitaitovaatimuksista. Erivapauden myöntämiselle on oltava objektiivisesti perustellut syyt. Erivapautta ei kuitenkaan voitaisi myöntää pelkästään sillä perusteella, että joku ei ole suorittanut säädettyä kielitutkintoa. Erivapaus-säännöstä voitaisiin soveltaa esimerkiksi silloin, kun joku esimerkiksi puhevian, kuulovamman tai lukemishäiriön takia ei kykene suorittamaan vaadittavaa kielikoetta, jos hän muutoin selviytyisi työtehtävistä.

Viranomaiset ovat velvolliset huolehtimaan siitä, että niiden henkilöstöllä on työtehtäviensä ja kielilain sekä muiden lakien toteuttamisen edellyttämä kielitaito. Erivapautta ei tämän vuoksi voitaisi myöntää, jos siitä seuraisi, ettei viranomainen selviä lakisääteisistä tehtävistään.

Päätös erivapauden myöntämisestä kieltä koskevista kelpoisuusvaatimuksista koskee vain tiettyä virkaa tai tehtävää. Myönnetty erivapaus tietyn viran tai tehtävän osalta ei merkitse, että erivapauden saanut olisi vapautettu kielitaitovaatimuksista hänen hakiessaan toista virkaa. Koska erivapauden myöntämistä ei ole säädetty ratkaistavaksi yleisistunnossa, siitä koskevasta asiasta päättäisi asianomainen ministeriö.

Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (PeVM 9/2002 vp, s. 7) todennut tältä osin seuraavaa.

Valiokunta on kiinnittänyt tulevia toimenpiteitä silmällä pitäen hallituksen huomiota siihen, että joustavammat ratkaisut kuin ehdotettu erivapausmenettely saattavat olla joissakin tilanteissa tarpeellisia. Erivapausmalli voi osoittautua joskus suorastaan ongelmalliseksi. Vaatimusta yhden kansalliskielen erinomaisesta taidosta ja toisen kansalliskielen tyydyttävästä taidosta saatetaan pitää välillisesti kansalaisuuteen perustuvana syrjintänä toisesta EU-maasta tulevien asiantuntijoiden hakeutuessa korkeakoulututkintoa edellyttäviin asiantuntijatehtäviin julkishallinnossa. Toisaalta voi olla tarpeen tietoisesti rekrytoida joihinkin tehtäviin esimerkiksi tietyn maahanmuuttajataustaisen väestöryhmän palveluja, kuten opetusta ja terveydenhuoltoa hoitamaan samantaustaisia henkilöitä. Erivapausmalli toiminee yksittäisissä tapauksissa, mutta sen rajat saattavat tulla vastaan positiiviseksi erityiskohteluksi luonnehdittavassa tietoisessa rekrytoinnissa.

Poliisihallitus antoi 6.11.2015 päivätyn selvityksen (POL-2015-14355) ja sisäministeriön poliisiosasto antoi 25.11.2015 päivätyn lausunnon (SMDno-2015-1639).

Pyysin vielä oikeusministeriötä antamaan lausuntonsa erivapausmenettelyn soveltuvuudesta esillä olevaan asiaan. Ministeriö antoi 25.2.2016 päivätyn lausunnon (OM 132/03/2015).

Asiakirjoista ilmenee muun muassa seuraavaa.

#### 2.1.5

##### Poliisihallituksen selvitys

Poliisihallitus on selostanut määritellyyn henkilöstöryhmään kohdistettavia ruotsin kielen taidon kehittämisen tukemiseen liittyviä työnantajan tukitoimia ja tuonut tältä esiin muun muassa seuraavaa.

Poliisihallituksen toteuttaman alkukartoituksen perusteella kohderyhmään oli kuulunut vajaat 500 henkilöä. Keväällä 2014 tehty Poliisihallituksen päätös oli määrittänyt tukitoimet, jotka olivat olleet kertaluontoisia ja toteutettu vuoden 2014 aikana. Tukitoimet oli toteutettu kaikkien kohderyhmään kuuluvien poliisimiesten poliisiyksiköiden kanssa. Poliisihallitus oli antanut taloudellista tukea poliisiyksiköille yhteensä 78 600 euroa kielikoulutusten toteuttamiseen.

Näitä tukitoimia olivat olleet lähtötasotestaus ja osallistujien jako tasonsa mukaisiin ryhmiin, koulutusmateriaalin tuotto, koulutusmateriaaliin tutustuminen, oma opiskelu, kielikoulutus lähtötasotestien pohjalta suunniteltuna ja kielitutkinnon suorittaminen. Toteuttajina olivat olleet toimenpiteestä riippuen Poliisihallitus, Poliisiammattikorkeakoulu, Helsingin yliopiston kielipalvelut, poliisiyksiköt, paikalliset palveluntuottajat ja virkamiehet itsenäisesti. Osa toimenpiteistä oli toteutettu työajalla, osa omalla ajalla.

Tilanteesta kesällä 2015 Poliisihallitus on tuonut esiin seuraavaa. Alun perin tukitoimien piiriin oli kuulunut noin 500 poliisimiestä. Heistä osa oli hankkinut itsenäisesti kielitaitokelpoisuutensa omalla ajalla ja omalla taloudellisella panostuksella, eivätkä he olleet hyötynet lainkaan tukitoimista. Tämä oli myös ollut nopein tapa saada kielitaitokelpoisuus kuntoon.

Määriteltyyn ryhmään kuuluvien poliisimiesten oli tullut osallistua vapaaehtoisesti työnantajan tarjoamiin ruotsin kielen taidon kehittämiseen tähtääviin opintoihin. Tarjotun lähtötasotestauksen ja opetuksen lisäksi kielitaidon kehittäminen oli edellyttänyt kaikissa tapauksissa myös virkamiehen omaa panostusta ja sitoutumista asiaan sekä omalla vapaa-ajalla tapahtuvaa itseopiskelua. Osa kohderyhmän henkilöistä oli jättäytynyt tarkoituksella pois tukitoimien piiristä omalla päätöksellään.

Lopulta tukitoimet olivat koskeneet yhteensä 174 poliisimiestä viidessä eri poliisiyksikössä. Nämä poliisiyksiköt vastasivat toukokuussa 2015 seurantakyselyyn tukitoimien vaikuttavuudesta sekä siihen, kuinka moni näistä 174 henkilöstä oli tukitoimilla saavuttanut kielitaitokelpoisuuden.

Seurantakyselyn mukaan 48 poliisimiestä oli saavuttanut tuohon mennessä kielitaitokelpoisuuden tukitoimien piirissä. Lisäksi useilla henkilöillä oli ollut kielitutkinnon osasuorituksia hyväksytyinä, mutta ei tutkintoa kokonaan. Osa henkilöistä taas oli osallistunut ainoastaan lähtötasotestaukseen ja lopettanut omalla päätöksellään siihen. Osa henkilöistä oli osallistunut ainoastaan lähtötasotestaukseen ja koulutuksiin, mutta oma panostus kielitaidon kehittämiseen oli ollut puutteellista. Osa oli lopettanut koulutuksen kesken, osa taas ei koskaan ollut mennyt kielitutkintoon.

Poliisihallitus ja Poliisiammattikorkeakoulu olivat suunnitelleet määriteltyyn poliisimiesryhmään kohdistettavat ruotsin kielitaidon kehittämisen tukemiseen liittyvät työnantajan tukitoimet. Tukitoimet oli toteutettu yhteistyössä poliisiyksiköiden kanssa. Tukitoimiin panostus työajankäytöllisesti, taloudellisesti sekä testauksin, materiaalein ja koulutuksin oli ollut huomattava. Ainoastaan kielitutkinnon kustannusosuus oli jäänyt henkilön itsensä hoidettavaksi.

Tarkkaa lukumäärätietoa siitä, kuinka moni poliisimies ei täytä kielitaitovaatimuksia, ei ole tiedossa, mutta kesällä 2015 tehdyn kartoituksen perusteella 126 poliisimiestä ei täyttänyt kielitaitovaatimuksia, ja näiden lisäksi olivat ne henkilöt, jotka omasta tahdostaan eivät olleet halunneet lainkaan osallistua tukitoimien piiriin (arvio enintään 50 henkilöä).

Tukitoimet olivat olleet Poliisihallituksen ohjauksen mukaisesti kertaluonteisia. Keväällä 2015 poliisiyksiköille oli ilmoitettu, että ne voivat itsenäisesti harkita paikallisia lisäkoulutuksia omalla kustannuksellaan. Neljä poliisiyksikköä oli pitänyt nykyisiä tukitoimia asiassa riittävinä. Yksi poliisiyksikkö oli toivonut Poliisihallitukselta lisätoimia asiassa. Tässä poliisiyksikössä lisäkoulutuksia oli harkittu ja asiaa kartoitettu, mutta niitä ei ollut toteutettu vähäisen osallistumishalukkuuden vuoksi.

Poliisihallitus ei puolla erivapautta myönnettäväksi, sillä erivapauden myöntämiselle on oltava objektiivisesti perustellut syyt, eikä erivapautta voida myöntää pelkästään sillä perusteella, että henkilö ei ole suorittanut säädettyä kielitutkintoa. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan erivapaus voidaan myöntää vain yksittäiselle hakijalle (henkilölle), ei henkilöstö- tai tehtäväryhmäl-

le. Lisäksi erivapauspäättös on aina poikkeuksellinen ja koskee vain tiettyä virkaa tai tehtävää. Poliisihallitus on korostanut kansalaisten yhdenvertaista kohtelua.

Sen sijaan Poliisihallitus on edelleen puoltanut erivapautta myönnettäväksi sisäministeriön poliisiosaston 2.6.2005 esityksestä tehtyyn periaatepäätökseen perustuen. Kyseessä on poikkeusmenettely, joka tulee sovellettavaksi vain harvoin. Erivapautta esitetään tällöin myönnettäväksi kielitaidon osalta tiettyyn virkaan pelkästään ns. väliinputoaja-aseman perusteella ilman muita erityisiä perusteita. Oikeusministeriön suositus (7/58/2004) poliisin hallinnosta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (286/2004) voimaantulosäännöksen soveltamisesta linjaa asiaa. Oikeusministeriö erikseen toteaa, että siirtymäsäännös sanamuotonsa mukaan koskee ainoastaan ennen 1.5.2004 virkaan nimitettyjä virkamiehiä. Erivapaus voidaan myöntää ns. väliinputoaja-aseman perusteella vain ennen 1.5.2004 määräaikaisessa virkasuhteessa olleelle henkilölle, jolla ei ole ollut vakituista pohjavirkaa ko. ajankohtana. Erivapaus tällä perusteella on aina virkakohtainen eli mahdollisen uuden nimityksen yhteydessä erivapautta on haettava ja sitä on harkittava aina uudelleen.

Jos henkilö on ennen 1.5.2004 ollut vakituiseen virkaa nimitettynä kaksikielisessä poliisiyksikössä, kielitodistusta ei vaadita. Sen sijaan yksikielisessä poliisiyksikössä vaaditaan kielitodistus. Henkilön on näin ollen aina virkaa hakiessaan osoitettava täyttävänsä viran kielitaitoa koskevat kelpoisuusvaatimukset.

#### 2.1.6

##### Sisäministeriön poliisiosaston lausunto

Sisäministeriön mukaan Poliisihallitus on lausunnossaan seikkaperäisesti selostanut ruotsin kielitaidon kehittämiseen liittyvät työnantajan tukitoimet, jotka oli kohdistettu määriteltyyn poliisimiesryhmään.

Mahdollisuudesta käyttää erivapausmenettelyä ministeriö on todennut asianomaiseen sääntökseen ja sen perusteluihin viitaten, että ottaen huomioon poliisitoiminnan luonne, kytkös kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin sekä yksityisyyden suoja poliisihallinnossa on erivapausmenettelyn osalta noudatettu varsin tiukkaa linjaa. Erivapaus on lähinnä myönnetty Poliisihallituksen selvityksessä selostetulla tavalla ns. väliinputoaja-aseman takia. Poliisihallituksen lausunnon perusteella poliisiosasto on katsonut, että erivapausmenettely ei näyttäisi olevan ratkaisu vallitsevaan tilanteeseen.

#### 2.1.7

##### Oikeusministeriön lausunto

*Kielitaitovaatimuksia koskevasta yleisestä sääntelystä* oikeusministeriö on tuonut esiin seuraavaa. Julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain (myöhemmin kielitaitolaki) tavoitteena on varmistaa, että perustuslain 17 §:n mukaiset ja kielilaissa tarkennetut kielelliset oikeudet toteutuisivat myös käytännössä. Lain 2 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta huolehtia henkilöstön kielitaidosta koulutusta järjestämällä ja muilla henkilöstöpoliittisilla toimilla. Laissa tehdään selkeä ero tehtävien edellyttämän kielitaidon (3 §) ja lailla tai lain nojalla asetettavien kieliä koskevien kelpoisuusvaatimusten (5 §) välille. Laki sisältää myös valtuutusäännöksen, jonka perusteella asetuksella voidaan asettaa muita kuin suomen ja ruotsin kieliä koskevia kelpoisuusvaatimuksia (7 §).

Kielitaitolaissa säädetään viranomaisen vastuusta siitä, että sen henkilöstö kykenee toteuttamaan yksityishenkilöiden kielelliset oikeudet. Laki ei kuitenkaan edellytä, että samankaan viraston jokaisella virkamiehellä tulisi olla saman tasoinen ja yhtä laaja kielitaito. Pääasia on, että kussakin virastossa on työtehtävien suorittamiseen riittävä suomen ja ruotsin kielen taito.

Lain keskeisiä ajatuksia on myös se, että virkamiehillä tulee olla tehtäviensä edellyttämä tosi-asiallinen kielitaito.

Kielitaitolain 5 §:n 1 momentti sisältää säännöksen siitä, milloin kielitaitovaatimuksista aina on säädetty. Säännöksen mukaan suomen ja ruotsin kielten taitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista on aina säädetty, jos henkilöstön tehtäviin kuuluu yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta merkittävää julkisen vallan käyttöä. Säännös on riippumaton henkilöstön koulutustasosta. Tällaisia merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ovat sellaiset, joihin liittyy itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Siltä osin kuin tässä tarkoitettulla henkilökunnalta edellytetään säädettyinä kelpoisuusvaatimuksena korkeakoulututkintoa, suomen ja ruotsin kielen taitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista säädetään pääsäännön mukaan lain 6 §:n 1 momentissa (HE 92/2002 vp).

Laki ei kuitenkaan edes säätämismääräyksiä koskevissa tapauksissa sääntele sitä, minkälaisia kielitaitovaatimuksia on säädetty. Lainkohtaa ei tule tulkita siten, että se edellyttäisi, että merkittävää julkista valtaa tehtävissään käyttäville henkilöille olisi aina säädetty sekä suomen että ruotsin kielen taitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia (OM 9/58/2004).

*Poliisia koskevista kielikelpoisuusvaatimuksista* ministeriö on tuonut esiin seuraavaa. Poliisin toiminnassa käytetään kielitaitolain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettua merkittävää julkista valtaa. Poliisin kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista säädetään poliisin hallinnosta annetun asetuksen (158/1996) 16 a §:ssä. Jos viran kelpoisuusvaatimuksena on korkeakoulututkinto, 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. Muissa poliisimiehen viroissa kielitaitoa koskevana kelpoisuusvaatimuksena on kaksikielisessä viranomaisessa viranomaisen virka-alueen väestön enemmistön kielen hyvä suullinen ja kirjallinen taito sekä toisen kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito. Yksikielisessä viranomaisessa edellytetään viranomaisen kielen hyvää suullista ja kirjallista taitoa sekä toisen kielen tyydyttävää ymmärtämisen taitoa.

Asetuksen 16 a §:n 3 momentin mukaan kaksikielisen poliisilaitoksen alueellisessa yksikössä, jonka enemmistön kieli on toinen kuin poliisilaitoksen enemmistön kieli, kielitaitoa koskevana kelpoisuusvaatimuksena on alueellisen yksikön toimialueen väestön enemmistön kielen hyvä suullinen ja kirjallinen taito sekä toisen kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito. Alueellisia yksiköitä, joissa virkamiesten kielitaitovaatimukset poikkeavat alueen muista viroista, on perustettu turvaamaan alueen kielelliseen vähemmistöön kuuluvien oikeudet.

Poliisin hallinnosta annetussa asetuksessa kielikelpoisuusvaatimukset koskevat samanlaisina saman alueen kaikkia poliisimiehiä. Kielitaitolain antamia mahdollisuuksia räätälöidä kielikelpoisuusvaatimuksia eri tehtäviä varten ei ole juurikaan sovellettu.

*Erivapausmenettelystä* ministeriö on todennut seuraavan. Sekä sisäministeriö että Poliisihallitus ovat torjuneet mahdollisuuden käyttää kielitaitolain 9 §:ssä säädettyä erivapausmenettelyä yksittäisten poliisien kohdalla, kun virkojen kelpoisuusvaatimukset ovat muuttuneet johtuen poliisipiirien aluejaon muuttumisesta. Oikeusministeriöllä ei ole aihetta tulkita asiaa toisin. Erivapaus on luonteeltaan hallintopäätös, joka koskee yksittäistä hakijaa. Erivapautta ei näin ollen voida säätää esimerkiksi tiettyjä henkilöstöryhmiä varten. Erivapausmenettely ei sovellu ratkaisuksi nyt käsiteltävään asiaan.

Perustuslakivaliokunta on kielitaitolain säätämisen yhteydessä antamassaan mietinnössä kiinnittänyt huomiota erivapausmenettelyn ongelmallisuuteen joissain tapauksissa sen joustamattomuuden takia (PeVM 9/2002 vp). Käytännössä kielitaitoa koskevat kelpoisuusvaatimukset

koskevat varsin harvoja henkilöstöryhmiä, ja nykyään kotimaassa hankittu tutkinto sisältää tarvittavat toisen kotimaisen kielen opinnot. Koska poliisimiehellä on itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin, kieliä koskevat kelpoisuusvaatimukset on nähty tärkeiksi.

*Poliisin hallinnon muutosten vaikutuksista kielikelpoisuuteen* ministeriö on todennut seuraavaa. Oikeusministeriö on antanut suosituksen poliisin hallinnosta annetun asetuksen (286/2004) 16 a §:n siirtymäsäännöksen soveltamisesta. Suosituksen mukaan siirtymäsäännös koskee ainoastaan ennen 1.5.2004 virkaan nimitettyjä virkamiehiä. Muiden virkamiesten kohdalla, sekä tilanteissa joissa virkamies hakee toista virkaa, kelpoisuusvaatimuksista ei tule poiketa (OM 7/58/2004).

Hallituksen esityksessä poliisin hallinnosta annetun lain muuttamiseksi (HE 15/2013 vp) on noudatettu samoja linjauksia kuin oikeusministeriön suosituksessa. Esityksessä on arvioitu lain vaikutuksia kielikelpoisuusvaatimuksiin. Oikeusministeriö on myös viitannut hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 7/2013 vp) lausuttuun.

Kielelliset poliisipalvelut -työryhmän loppuraportista (Poliisihallituksen julkaisusarja 2/2013) ilmenee, että 805 poliisimiehen virkaa (näistä 78 määräaikaisia virkasuhteita) siirrettiin yksikielisestä poliisilaitoksesta kaksikieliseen poliisilaitokseen 1.1.2014. Näiden virkojen kielikelpoisuusvaatimukset ovat tiukentuneet. Raportin mukaan poliisihallinnon henkilötietojärjestelmistä ei ole mahdollista saada tarkkoja lukumäärätietoja siitä, kuinka monella edellä tarkoitetuista 805 poliisimiehestä on tälläkin hetkellä kelpoisuus hakeutua kaksikielisen poliisiyksikön poliisivirkaan, ja kuinka monelta kyseinen kelpoisuus puuttuu. Poliisihallituksen selvityksestä apulaisoikeusasiamiehelle ilmenee Poliisihallituksen kartoittaneen tilannetta kesällä 2015 ja todenneen, että 126 poliisimiestä ei täytä kelpoisuusvaatimuksia. Tämän lisäksi arviolta 50 poliisimiestä ei omasta tahdostaan ole halunnut osallistua tukitoimien piiriin.

Nykyiseen poliisitutkintoon (AMK) sisältyvät opinnot, joilla opiskelija saavuttaa sellaisen ruotsin kielen taidon, joka kielitaitolain mukaan vaaditaan korkeakoulututkintoa edellyttävään virkaan kaksikielisellä virka-alueella.

*Kielellisten poliisipalveluiden tarpeesta* ministeriö on vielä todennut seuraavaa. Kielelliset poliisipalvelut -työryhmän loppuraportissa on selostettu tutkimustuloksia kielellisten poliisipalveluiden saatavuudesta. Raportin mukaan tulokset osoittavat, että vaikka suomenkielisen palvelun kysyntä muihin tutkittuihin kieliin verrattuna on vallitseva, myös muilla kielillä tapahtuvalle palvelulle on huomionarvoista kysyntää. Kielellinen kysyntä jakautuu kaikkien palvelualueiden sisällä kielittäin lähes samalla tavalla (suomi noin 70 %, ruotsi noin 20 %, saame noin 2% ja viittomakieli noin 8 %). Suomenkielisen ja viittomakielisen palvelun kysyntä kattaa maantieteellisesti koko Suomen, kun taas ruotsin- ja saamenkielen kysyntä on keskittynyt tietyille alueille.

Oikeusministeriö seuraa kielilain soveltamista. Tätä kautta saatujen tietojen perusteella voidaan yleisesti todeta, että keskeisiä ongelmia ruotsinkielisen palveluiden kannalta on henkilökunnan kielitaidon puute. Tämä koskee myös poliisia (Valtioneuvoston kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2009 ja 2013). Lisäksi ruotsinkielisen palvelun saatavuus vaihtelee kaksikielisten alueiden välillä, riippuen ruotsinkielisten suhteellisesta osuudesta alueella. Tämä asettaa ruotsinkieliset eri asemaan sekä suomenkielisiin että toisiinsa nähden.

Vastaavia tuloksia on saatu edellä mainitussa tutkimuksessa. Raportin mukaan ruotsinkielistä palvelua toivovista vastaajista yli 40 % kokee saavansa erinomaista tai hyvää kielellistä palvelua. Kuitenkin lähes saman verran kokee, että ruotsinkielisen palvelun saatavuus on heikkoa tai palvelua ei ole lainkaan saatavilla poliisin kanssa asioitaessa tai käytettäessä poliisin palveluita. Ruotsinkielisen palvelun osalta haasteellisin palvelualue on vastausten perusteella poliisin valvonta- ja hälytystoiminta (poliisipartiointi). Maantieteellisesti ruotsinkielisen palvelun

saatavuudessa vahvimpia kuntia suhteessa kysyntään koetaan olevan Vaasa, Pietarsaari ja Mustasaari. Suurimmat haasteet löytyvät pääkaupunkiseudulta sekä toisaalta juuri Vaasasta.

Tosiasiallinen mahdollisuus käyttää omaa kieltään poliisin kanssa asioitaessa on henkilön oikeusturvan kannalta olennaista. Jos esimerkiksi esitutkinnassa käytetään muuta kuin henkilön omaa kieltä, tämä johtaa usein käytännössä siihen, että myös prosessin myöhemmissä vaiheissa käytetään esitutkinnassa käytettyä kieltä.

*Johtopäätöksinään* oikeusministeriö on todennut seuraavan. Kyse on nyt siitä, että poliisivirka on siirretty yksikieliseltä hallintoalueelta kaksikieliselle alueelle, jossa viranhaltija ei enää täytä kelpoisuusehtoja, jos hän haluaa hakea toista saman alueen virkaa. Näitä poliisimiehiä on rajattu ryhmä, yhteensä 126 henkilöä. Ongelma ei yleisellä tasolla koske nuorempia poliiseja, joiden opintoihin kuuluvat tarvittavat ruotsin kielen taidot. Ongelma on tästä näkökulmasta rajallinen, mutta saattaa yksittäisen poliisimiehen kannalta olla kohtuuton. Erivapausmenettelyn käyttäminen sen nykyisessä muodossa ratkaisemaan edellä mainittuja tilanteita ei kuitenkaan oikeusministeriön arvion mukaan ole mahdollista. Oikeusministeriö suhtautuu myönteisesti erivapausmenettelyn joustavoittamiseen.

Suomen vieraskielisen väestön määrä on kasvussa. Tämä lisää vieraskielisten poliisipalveluiden tarvetta. Erivapausmenettelyä onkin oikeusministeriön tietojen mukaan enimmäkseen käytetty sellaisten henkilöiden kohdalla, joiden äidinkieli on jokin muu kuin suomi tai ruotsi. Kielitaitolaki sisältää mahdollisuuden räätälöidä kelpoisuusvaatimukset asetustasolla tiettyjä virkatyyppejä tai tarvittaessa yksittäisiä virkojakin varten. Muiden kielten taitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksista voidaan säätää asetuksella. Maahanmuuttajataustaisen henkilöstön rekrytoimisen helpottamiseksi oikeusministeriö suhtautuu myönteisesti erivapausmenettelyn joustavoittamiseen myös näiltä osin.

Oikeusministeriön mukaan tarve saada palvelua kansalliskielillä tai saamen kielellä ei ole vähentynyt. Omakieliset palvelut myös koetaan erittäin tärkeiksi. Muilla kielillä saatavien palveluiden tarve ei esimerkiksi ole vähentänyt tarvetta saada palvelua ruotsiksi. Oikeusministeriön käsitys on, että poliisin henkilöstösuunnittelu ei ole ollut riittävää takaamaan jokaisen oikeus käyttää suomea tai ruotsia poliisin kanssa asioidessaan tai poliisin palveluita käyttäessään. Virkojen kielikelpoisuusvaatimuksia tulisi suunnitella paremmin erityisesti ruotsinkielisten palveluiden turvaamiseksi.

Viranomaisella on vastuu järjestää palvelut ja huolehtia henkilöstön kielitaidosta niin, että se suoriutuu kielellisten oikeuksien toteuttamisesta. Kielitaitolain tarkoituksena on luoda käytännön kielitaitoon perustuva järjestelmä. Säättämismääräyksiä koskevissa tapauksissa ei säädetä siitä, mitä kielikelpoisuusvaatimuksista on säädettävä. Kielitaitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia säädettäessä on aina keskeistä, riippumatta mistä kielistä tai minkä tasoista kielitaidosta on kysymys, että sääntely turvaa niin suomen- kuin ruotsinkielistenkin kielelliset perusoikeudet.

## 2.2

Eläkkeelle siirtyneiden poliisimiesten rekrytoiminen turvapaikkatutkintaan kielitaitoa koskevien kelpoisuusvaatimusten näkökulmasta

### 2.2.1

Taustatietoja

Suomen turvapaikkatilanne muodostui vuoden 2015 aikana haastavaksi, kun turvapaikanhakijoiden määrä oli ollut voimakkaassa kasvussa. Suomeen arvioitiin tuona vuonna tulevan noin 30 000–35 000 turvapaikanhakijaa. Lopulta heitä saapui 32 476. Muutos on merkittävä siihen nähden, että turvapaikanhakijoiden määrä on Suomessa vaihdellut 2000-luvulla noin 1 500 ja



6 000 hakijan välillä. Vertailun vuoksi todettakoon, että vuonna 2014 turvapaikanhakijoita saapui 3 651.

Turvapaikkatilanne vaikuttaa keskeisesti myös poliisin toimintaan. Julkisuudessa vuonna 2015 olleiden tietojen mukaan turvapaikkatutkinta oli vienyt runsaasti poliisin työaikaa ja poliisilaitoksilla oli ollut hankaluuksia saada palkattua töihin lisää poliiseja niin paljon kuin olisi haluttu. Poliisihallinnolle oli myönnetty määräraha palkata lokakuun 2015 alusta saman vuoden loppuun 50 poliisia määräaikaiseen virkasuhteeseen, ja samanlaista rahoitusta oli ollut odotettavissa myös vuodelle 2016.

Sisäministeriön eduskunnan hallintovaliokunnalle osoittamassa, 19.10.2015 päivätyssä muistiossa todettiin muun muassa, että lisävoimavaroja turvapaikanhakijoiden kasvuun vastaimiseksi oli järjestetty muun muassa Poliisiammattikorkeakoulun henkilökunnasta, opiskelijoista ja myös jo eläkkeelle siirtyneistä poliisimiehistä. Nämä kulut oli katettu kyseiseen toimintaan osoitetulla lisämäärärahalla. Poliisi oli osoittanut turvapaikanhakijoihin liittyviin tehtäviin akuutista tilanteesta johtuen resursseja muilta toiminta-alueiltaan, esimerkiksi valvonnan tehtävistä.

## 2.2.2

### Asian tutkittavaksi ottaminen

Itä-Uudenmaan poliisilaitokselle 30.10.2015 tekemälläni tarkastuksella (dnro 4537/3/15) tietooni saatettiin muun muassa, että eläkkeelle jääneiden poliisimiesten rekrytoiminen turvapaikkatutkintaan oli ollut hankalaa ruotsin kieltä koskevien kielitaitovaatimusten takia.

Keskustelin tästä teemasta myös Poliisihallitukseen 16.12.2015 tekemälläni tarkastuksella. Tässä yhteydessä tuli esiin, että turvapaikka-asioiden käsittelyssä näköpiirissä tuolloin olleiden organisaatiomuutosten ja tehtävänsiirtojen arvioitiin vähentävän poliisin paineita selvitysvaiheessa, mutta toisaalta jatkossa poliisiresursseja arvioitiin tarvittavan runsaasti muun muassa järjestettäessä turvapaikanhakijoiden palautuksia.

Edellä todetun perusteella otin omasta aloitteestani tutkittavaksi kysymyksen eläkkeelle siirtyneiden poliisimiesten rekrytoimisesta turvapaikkatutkintaan kielitaitoa koskevien kelpoisuusvaatimusten näkökulmasta. Kyse on lähemmin siitä, asettavatko poliisien kielitaitovaatimukset – ja jos, niin millaisia – esteitä sinänsä tarpeellisen lähenkilökunnan rekrytoimiselle turvapaikka-asioiden käsittelemiseksi perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytyksiä, ja onko tilanne ratkaistavissa esimerkiksi erivapausmenettelyllä.

Asian alustavassa tarkastelussa totesin, että Suomen vuonna 2015 haastavaksi muodostunut turvapaikkatilanne ja sen poliisilta edellyttämä panostus olivat muodostaneet poikkeuksellisen tilanteen, joka voi heijastua ja oli ilmeisesti jo heijastunutkin poliisin muuhun toimintaan. Edelleen katsoin, että turvapaikkatutkinnassa ei välttämättä ole kyse sellaisesta toiminnasta, jossa vaatimus kansalliskielten säädetyistä taidosta korostuu samalla tavalla kuin poliisin tavanomaisessa jokapäiväisessä toiminnassa, jossa säädettyjen kielitaitovaatimusten noudattaminen on olennainen osa kansalaisten oikeusturvaa. Selvää myös oli, että kommunikointi turvapaikanhakijoiden kanssa tapahtuu muilla kuin kansalliskielillä.

Edellä todettuun nähden voitiin mielestäni siten perustellusti kysyä, ovatko pääsääntötilanteita varten tarkoitetut kielitaitovaatimukset erivapauslainsäädännön perusteluissa (HE 92/2002 vp) todetulla tavalla epätarkoituksenmukaisia tai tarpeettomia nyt esillä olevan tehtävän hoitamiseksi. Kysymyksenä oli nopeasti syntyneestä ja poikkeuksellisesta tilanteesta, jossa jo eläkkeelle jääneitä poliisimiehiä rekrytoitaisiin määräaikaisesti ja vain turvapaikanhakijoita koskeviin tehtäviin. Alan ammattilaisina kyseisillä poliisimiehillä olisi vaadittua kielitaitoa ehkä lukuun ottamatta muuten hyvät edellytykset hoitaa tehtävää menestyksellisesti.

Mielestäni asiassa oli kiinnitettävä huomiota nimenomaan perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 9/2002 vp) esitettyihin näkökohtiin. Valiokunnan mukaan joustavammat ratkaisut saattavat olla tarpeellisia, koska erivapausmalli voi osoittautua joskus suorastaan ongelmalliseksi.

### 2.2.3

#### Kysymyksenasettelu

Edellä todetun perusteella pyysin sisäministeriötä antamaan asiassa lausunnon, jossa asiaa tuli tarkastella ainakin seuraavien kysymysten pohjalta:

- 1) Mikä merkitys säädetyllä kansalliskielten taidolla on tosiasiallisesti turvapaikkatutkinnassa?
- 2) Onko eläkkeelle jo siirtyneiden poliisimiesten rekrytointi turvapaikkatutkinnan tehtäviin estynyt tosiasiallisesti kielitaitovaatimuksista johtuen?
- 3) Onko ministeriön harkinnassa mahdollisesti jo ollut edellä siteeratussa perustuslakivaliokunnan mietinnössä peräänkuulutettuja erivapausmenettelyä joustavampia ratkaisuja?
- 4) Jos kielitaitovaatimus on aiheuttanut ongelmia eläkkeelle siirtyneiden poliisimiesten rekrytoinnissa, mihin toimenpiteisiin ministeriö näkee olevan tarvetta asian hoitamiseksi?

Poliisihallitus antoi 11.1.2016 päivätyn selvityksen (POL-2015-17120) ja sisäministeriön poliisiosasto antoi 13.1.2016 päivätyn lausunnon (SMDno-2015-2157). Niistä ilmenee muun muassa seuraavaa.

### 2.2.4

#### Poliisihallituksen lausunto

*Kysymys nro 1: Mikä merkitys säädetyllä kansalliskielten taidolla on tosiasiallisesti turvapaikkatutkinnassa?*

Turvapaikkatutkinta on poliisin perustehtävää, ja näihin tehtäviin sijoitetuilta poliisimiehiltä edellytetään säännönmukaisesti kelpoisuutta myös kielitaidon osalta. Turvapaikkatutkinnan eri vaiheissa käytetään pääsääntöisesti tulkkia tai vaihtoehtoisesti jotain muuta kieltä, jota turvapaikanhakija riittävällä tavalla ymmärtää, jos tuo kieli on jokin muu kuin turvapaikanhakijan äidinkieli. Tulkin käyttäminen takaa turvapaikanhakijan oikeusturvan toteutumisen kielitaitovaatimuksen osalta. Hakijan oikeusturvan toteutumisen kannalta keskeisintä on turvapaikkatutkintaa suorittavan poliisin kokemus ja ammattitaito turvapaikka-asioissa. Näin ollen säädetyllä kansalliskielten taidolla on varsin vähäinen merkitys turvapaikkatutkinnassa. Sen sijaan etua turvapaikkatutkinnassa on virkamiehen monipuolisella kielitaidolla; erityisesti arabian, somalian ja muiden turvapaikanhakijoiden lähtömaiden kielten taidolla.

*Kysymys nro 2: Onko eläkkeelle jo siirtyneiden poliisimiesten rekrytointi turvapaikkatutkinnan tehtäviin estynyt tosiasiallisesti kielitaitovaatimuksista johtuen?*

Poliisihallituksen tietojen mukaan ainoastaan Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella on ollut ongelmia poliisimiesten rekrytoinnissa turvapaikkatutkinnan tehtäviin kielitaitovaatimuksista johtuen. Siellä ongelmia rekrytoinnissa on ollut sekä yleisesti että jo eläkkeelle siirtyneiden poliisimiesten osalta. Nämä tapaukset ovat kuitenkin Poliisihallituksen käsityksen mukaan olleet yksittäisiä. Tähän taustalla vaikuttaa myös se, että poliisin hallintorakennemuutoksen yhteydessä 1.1.2014 osasta yksikielisiä vanhoja poliisilaitoksia henkilöstö siirtyi uuteen kaksikieliseen Itä-Uudenmaan poliisilaitokseen. Näin ollen uusiin virkoihin hakeuduttaessa tulee henkilöstön täyttää virkamiehen kielitaitovaatimukset kaksikielisen poliisilaitoksen vaatimusten mukaisesti. Muista poliisiyksiköistä ei ole vastaavaa kuulunut.

*Kysymys nro 3: Onko ministeriön harkinnassa mahdollisesti jo ollut perustuslakivaliokunnan mietinnössä peräänkuulutettuja erivapausmenettelyä joustavampia ratkaisuja?*

Poliisihallitus on 19.10.2015 antanut lausuntonsa Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen erivapaushakemukseen koskien poliisihallinnon kielitaitovaatimuksia (Asia SMDno-2015-1642). Tuo erivapaushakemus oli koskenut nimenomaan poliisin kielitaitovaatimuksia poliisin ulkomaalaistutkinnassa. Poliisihallitus ei ollut puoltanut erivapauden myöntämistä, sillä erivapauden myöntämiselle on oltava objektiivisesti perustellut syyt eikä erivapautta voida myöntää pelkästään sillä perusteella, että henkilö ei ole suorittanut säädettyä kielitutkintoa.

Turvapaikkatutkinnan tehtäviin sijoitetuilta poliisimiehiltä edellytetään säännönmukaisesti kelpoisuutta myös kielitaidon osalta. Tähänastisen poliisihallinnon linjauksen mukaan erivapaus voidaan myöntää vain erityisen poikkeuksellisista syistä hyvin harvinaiseen ja ainutlaatuiseen toimenkuvaan, jossa asiakkaana ovat pelkästään poliisihallinnon sisäiset toimijat. Turvapaikkatutkinnan tehtävät eivät täytä tätä ainutlaatuisuuden ja sisäisen tehtävän kriteeriä vaan ovat poliisin perustoimintaa.

Poliisihallitus on keskustellut ministeriön poliisiosaston kanssa erivapauskäytännöistä viimeksi joulukuussa 2015. Tällöin keskustelussa oli pohdittavana etupainotteisesti kuvitteelliset tilanteet, joissa joku/jotkut maahanmuuttajataustaiset tai muutoin ulkomaalaiset henkilöt haluaisivat hakeutua poliisihallinnon tehtäviin yleisesti sekä erityisesti poliisimieheksi tai vartijoiksi. Asia oli noussut keskusteluun syksyn 2015 aikana Poliisiammattikorkeakoulun, Helsingin ja Lounais-Suomen poliisilaitosten rekrytointikampanjoissa. Neuvottelun tuloksena todettiin, että jokainen erivapauspäätös on yksittäistapaus ja Poliisihallitus ja poliisiosasto suhtautuvat näihin myönteisesti.

*Kysymys nro 4: Jos kielitaitovaatimus on aiheuttanut ongelmia eläkkeelle siirtyneiden poliisimiesten rekrytinnassa, mihin toimenpiteisiin ministeriö näkee olevan tarvetta asian hoitamiseksi?*

Kielitaitolakia koskevassa hallituksen esityksessä ei erivapausperusteena tuoda lainkaan esiin poikkeuksellista työvoiman tarvetta. Jos turvapaikkatutkinnan tehtävät yleisellä linjauksella todettaisiin sellaisiksi, joihin erivapaus voitaisiin myöntää, olisi tämä selkeä poikkeus aiemmasta linjasta ja vaatisi sisäasianministeriön linjapäätöksen ja mahdolliset erityiskriteerit ja perusteet erivapauden myöntämiselle. Huomioitava on myös se, että linjausta tulisi noudattaa työvoimatilanteen parannuttuakin, ellei sitten juuri työvoimapula ole hyväksytyksi objektiiviseksi perusteeksi katsottava seikka. Tässä tapauksessa erivapaus tulisi kysymykseen vain rajatun ajan. Tällöin saatetaan linjauksen kuitenkin arvioida olevan kansalaisen yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen vastainen.

## 2.2.5

### Sisäministeriön poliisiosaston lausunto

Sisäministeriön mukaan säädetyn kansalliskielten taidon tosiasiallinen merkitys turvapaikkatutkinnassa on vähäinen.

Itä-Uudenmaan Poliisilaitos pyysi syyskuussa 2015 ministeriötä myöntämään sille erivapauden poliisin hallinnosta annetun asetuksen (286/2004) 16 a §:n mukaisista kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista sen ulkomaalaistutkinnassa ja ulkomaalaisasioiden käsittelyä koskevissa poliisin tehtävissä. Ministeriö pyysi ennen asian ratkaisemista lausunnon Poliisihallituksesta, joka toi esiin, että turvapaikkatutkinta on poliisin perustehtävää ja näihin tehtäviin sijoitetuilta poliisimiehiltä edellytetään säännönmukaisesti kelpoisuutta myös kielitaidon osalta. Poliisiosasto päätti, ettei erivapautta myönnetä, mikä oli ministeriön mukaan mahdollisesti vaikuttanut kahden henkilön rekrytointiin loppuvuodeksi 2015 Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella.

Sisäministeriön harkinnassa ei ole vielä ollut erivapausmenettelyä joustavampia ratkaisuja.

Vielä ministeriö on todennut, että Poliisihallituksella ja poliisilaitoksilla olisi mahdollisuus tarkastella toimenkuvia ja siten tarkemmin määritellä, mihin tehtäviin tarvitaan säädettyä kansalliskielten kielitaitoa.

## 2.2.6

### Turvapaikkatutkinnan muutos keväällä 2016

Poliisihallituksen ja sisäministeriön poliisiosaston asiassa antamien lausuntojen jälkeen turvapaikkatutkinnan järjestäminen on muuttunut 1.3.2016 lukien siten, että turvapaikkatutkinta on siirtynyt poliisilta Maahanmuuttovirastolle.

Maahanmuuttovirasto tekee tutkinnan turvapaikkapuhuttelun yhteydessä. Poliisi ja Rajavartiolaitos puolestaan ottavat edelleen vastaan turvapaikkahakemukset ja rekisteröivät hakijan tiedot. Lisäksi poliisi hoitaa maastapoistamispäätösten täytäntöönpanon ja antaa päätökset hakijoille tiedoksi. Tehtävien siirrolla poliisiin on arvioitu pystyvän keskittymään paremmin ydintehäviinsä ja varautumaan maastapoistamispäätösten määrän lisääntymiseen ja sitä kautta palautustehtävien moninkertaistumiseen.

## 3

### RATKAISU

#### 3.1

##### Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Esillä olevien asioiden arvioinnissa merkityksellisen sääntelyn ja lainvalmisteluaineiston osalta viittaa ensinnäkin edellä kohdissa 2.1.1, 2.1.4, 2.1.6, 2.1.7 ja 2.2.2 esitettyyn. Lisäksi totean seuraavan.

*Perustuslain 125 §:n 2 momentin* mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.

*Valtion virkamieslain 6 §:n 3 momentin* mukaan valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta säädetään erikseen lailla.

*Suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta valtionhallinnossa annetussa valtioneuvoston asetuksessa (481/2003)* säädetään lähemmin siitä, miten kielitaito voidaan osoittaa valtionhallinnon kielitutkinnoilla, yleisillä kielitutkinnoilla tai opintojen yhteydessä.

*Valtion virkamieslain 8 §:n 5 momentissa* säädetään, että jollei valtion virkaan vaadittavista tutkinnoista ja muista vastaavista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetä laissa, niistä voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella, jos se on asianomaiseen virkaan kuuluvien tehtävien hoitamiseksi perusteltua. Saman lainkohdan mukaan valtioneuvosto voi erityisistä syistä myöntää erivapauden valtioneuvoston asetuksella säädettyistä kelpoisuusehdoista, ei kuitenkaan tuomarin virkaan pääsemistä varten.

Erivapautta koskeva säännös vastaa aiempaa 8 §:n 2 momenttia, eikä asiaa ole lainvalmistelun eikä eduskuntakäsittelyn yhteydessä enemmälti arvioitu (HE 298/2014 vp, s. 29, HaVM 50/2014 vp). Myöskään aiemman säännöksen, jolla erivapauden myöntämismahdollisuus lisättiin valtion virkamieslakiin, perusteluissa asiaa ei ole tarkemmin käsitelty (HE 189/1999 vp, s. 2).

Oikeuskirjallisuudessa todetaan, että laki ei edellytä, että erivapaus myönnetään vain tiettyyn virkaan. Virastossa on yleensä useita samannimisiä, kelpoisuusvaatimuksiltaan yhteneviä virkoja, ja erivapaus ulottuu niihin kaikkiin, jollei päätöksessä nimenomaan rajata toisin. Käytännössä erivapaus on katsottu voitavan myöntää myös virkatyypeittäin. Edelleen todetaan, että

erivapaus ei ole sidoksissa tiettyyn virantäyttöön, vaan erivapauden saanut voi vedota saamaansa erivapauteen myös myöhemmin vastaavaa virkaa täytettäessä edellyttäen, ettei kelpoisuusvaatimuksia ole lainsäädännöllä kiristetty. Kuitenkin kielitaidosta myönnettävä erivapaus voinee koskea vain tiettyä virkaa.

Edelleen todetaan, että erivapauspäätöksen perusteena on lähtökohtaisesti hallinnollinen tarkoituksenmukaisuus, joka sisältää muun muassa työvoiman tarpeen hallinnonalalla, henkilöpoliittiset näkökohdat ja kohtuussyyt. Viranomaisen lakisääteiset velvollisuudet, esimerkiksi velvollisuus kielipalveluiden tarjoamiseen, kaventavat kuitenkin harkintaa. Hakijalla ei ole oikeutta vaatia tuota vapautta esimerkiksi virkavuosiensa nojalla. Kuitenkin oikeuskysymyksenä (KHO 1992 A 67) ratkaistaan, onko erivapauden myöntämiselle lain mainitsema erityinen syy. Kielitaidosta myönnettävän erivapauden kohdalla erityinen syy voisi johtua esimerkiksi puheviasta, kuulovammasta tai lukihäiriöstä. Myös ulkomaalaisen hakiessa virkaan saattaa olla erityinen syy myöntää erivapaus kielitaitovaatimuksesta (Koskinen Seppo – Kulla Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet, 2013, s. 95–97).

*Valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentin mukaan* virkamieheksi voidaan nimittää määräajaksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, jos työn luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon väliaikainen järjestäminen tai harjoittelu edellyttää määräaikaista virkasuhdetta. Virkamiestä ei tällöin nimitetä virkaan, vaan virkasuhteeseen. Saman pykälän 3 momentin mukaan, jos virkamies nimitetään määräajaksi, tulee nimittämiskirjasta ilmetä määräaikaisuuden peruste.

Virkamieslain 9 §:n 1 momentin perustelujen mukaan määräaikaisen virkasuhteen edellytykset vastaavat työsopimuslain 2 §:n 2 momentissa säädettyjä määräaikaisen työsopimuksen tekemisen edellytyksiä (HE 291/1993 vp, s. 33). Hallituksen esityksestä annetun hallintovaliokunnan mietinnön mukaan valtion virkasuhteen tulee perustua pääsääntöisesti virkoihin sidottuun järjestelmään, ja määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittäminen merkitsee poikkeusta tähän pääsääntöön. Siksi säännöksen soveltaminen on rajattava tiukasti siinä mainittuihin edellytyksiin, joita on tulkittava suppeasti (HaVM 5/1994 vp, s. 5). Virkamieslakia säädettäessä voimassa olleen työsopimuslain (320/1970) 2 §:n 2 momentin (125/1984) perustelujen mukaan sääntelyn lähtökohtana oli osapuolten sopimisvapautta rajoittamatta estää määräaikaisen työsopimuksen käyttäminen irtisanomissuojan välttämiseksi. Harkintakriteerinä rajatapauksissa oli tarkoitettu olevan etenkin se, onko toistuvilla määräaikaisilla sopimuksilla tosiasiallisesti pyritty toistuvasti jatkuvaan työsuhteeseen, vaikka onkin käytetty määräaikaisia työsopimuksia (HE 205/1983 vp, s. 26–27).

Virkamieslain 9 §:n 3 momentin perustelujen mukaan (HE 63/2007 vp, s. 4–5), mikäli määräaikaisuuden perusteena on työn luonne, nimittämiskirjasta on käytävä selville, minkä vuoksi työn luonne edellyttää määräaikaisen virkasuhteen käyttöä. Työn luonteen määrittely perustuu kulloiseenkin yksittäistapaukseen, jossa pääasiassa arvioidaan tiettyä tehtäväkokonaisuutta muun muassa sen sisällön ja luonteen perusteella suhteessa viraston pysyviin tehtäviin. Esimerkkeinä työn luonteeseen liittyvistä edellytyksistä on käytetty töiden ruuhkautumisen aiheuttamaa tilapäistä lisätyövoiman tarvetta taikka kestoltaan tai tehtäviltään rajattuun projektiin kuuluvaa määräaikaista tehtävää.

Edelleen perusteluissa todetaan, että käytettäessä työn luonnetta määräaikaisen virkasuhteen perusteena on työn oltava määrällisesti tai ajallisesti rajattavissa. Mikäli tällaista rajausta ei pystytä nimittämishetkellä tekemään, on tehtävä ensisijaisesti pysyvä. Viraston tai yksikön toiminnan luonteesta johtuen myös jatkuva saman tyyppisten, vaikkakin sinänsä ulkopuolisista tilauksista riippuvien projektien suorittaminen voidaan katsoa pysyväisluonteiseksi toiminnaksi. Erityisesti jatkuva saman tyyppisen asiantuntemuksen käyttäminen projekteissa viittaa yleensä toiminnan pysyväiseen luonteeseen. Erityistä huomiota tulee kiinnittää useampia projekteja avustavaan tai hallinnoivaan henkilöstöön, jonka työn luonne ei ole sidottu siinä määrin yksit-

täisen projektin edellyttämään erityiseen asiantuntemukseen tms. ja tehtävä voidaan katsoa pysyväksi.

Korkein hallinto-oikeus on todennut, että unionin oikeus, sellaisena kuin EU-tuomioistuin on sitä tulkinnut, ei lähtökohtaisesti aseta estettä määräaikaisten nimitysten käyttämiselle virkamieslain 9 §:n 1 momentin mukaisten edellytysten täytyessä (ks. KHO:2016:105).

Valtiovarainministeriön kirjeen (VM 26/01/98: Nimittäminen määräajaksi) mukaan määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisen tulee aina perustua virkamieslaissa nimenomaisesti säänneltyihin edellytyksiin. Työn luonteeseen liittyvinä syinä voivat olla esimerkiksi töiden ruuhkautumisen aiheuttama tilapäinen lisätyövoiman tarve taikka kestoaltaan tai tehtäviltään rajattuun projektiin kuuluva määräaikainen tehtävä. Arvioitaessa työn luonnetta määräaikaisen nimittämisen perusteena tulee huomiota kiinnittää ensisijaisesti kyseessä olevaan työhön ja tehtäviin eikä niinkään välillisiin seikkoihin, kuten ulkoisista toimeksiannoista riippuvan rahoituksen epävarmuuteen.

Valtiovarainministeriön määräaikaista palvelussuhteita ja koeaikaa koskevan ohjeen (4.12.2007, VM 16/2007) mukaan peruste määräaikaisuudelle voidaan ilmoittaa siten, että nimittämiskirjan liitteenä on nimittämismuistio, jossa määräaikaisuuden peruste selvitetään tarkemmin. Tällöin on kuitenkin pidettävä huolta, että nimittämismuistiosta ilmenee selvästi virkamieslain mukainen peruste määräaikaisuudelle. Perusteeksi ei riitä esimerkiksi, että määräaikaisen virkasuhteen perustamiselle on saatu riittävät määrärahat.

Edelleen ohjeessa todetaan, että jos määräaikaisuuden perusteena on sijaisuus, voi määräaikainen tehdä myös muita kuin juuri niitä töitä, kenen sijaisena hän on. Eli hän voi tehdä toimenkuvansa puitteissa kaikkia osaston töitä. Jos taas henkilö otetaan hoitamaan tiettyä projektia tai muuten rajattua asiaa, hän ei voi juurikaan tehdä muita viraston töitä. Muuten peruste ei vastaa sitä, mitä hän tekee, ja jos henkilö tekee viraston yleisiä töitä, määräaikaisuus saataan katsoa perusteettomaksi. Kaksi eri perustetta määräaikaisuudelle, kuten tässä sijaisuus ja tietty projekti (työn luonne), voidaan yhdistää, mutta asian on tällöin selkeästi ilmettävä nimittämiskirjasta.

Valtiovarainministeriön ohjeessa virantäytössä noudatettavista periaatteista (26.1.2009, VM 1/01/2009) todetaan muun muassa, että vaikka ohje käsittelee nimittämistä virkaan toistaiseksi, sitä on tarkoitus soveltaa soveltuvin osin myös nimitettäessä määräaikaisiin virkasuhteisiin. Edelleen todetaan, että määräaikaista virkasuhdetta koskevasta hakumenettelystä ei ole säännöksiä. Suositeltavaa kuitenkin on, että hakumenettelyn koskiessa määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä yli vuodeksi noudatetaan samoja periaatteita kuin nimitettäessä virkaan. Tilanne on sama riippumatta siitä, koostuuko määräaika yhdestä yli vuoden kestävästä nimityksestä vai useammasta määräaikaisesta nimityksestä, joiden yhteenlaskettu aika on yli vuoden mittainen.

Oikeuskirjallisuudessa esitetyistä näkemyksistä voidaan todeta seuraavaa. Nykyistä – valtion virkamieslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä säädettyä – virkamieslakia edeltänyttä virkamieslakia koskevassa kirjallisuudessa on arvioitu tilapäisiin tehtäviin nimittämistä. Aiempi virkamieslaki nimittäin mahdollisti virkaa toimittavien tai tilapäisten virkamiesten käyttämisen, kun taas voimassa olevan lain myötä otettiin käyttöön nimittäminen määräaikaiseen virkasuhteeseen. Aiempaa lakia koskevassa oikeuskirjallisuudessa on todettu, että tilapäisiin tehtäviin vaadittavasta kelpoisuudesta ei ollut annettu erityisiä säännöksiä. Tästä huolimatta katsottiin, että myös tilapäisiin tehtäviin otettavien oli kuitenkin täytettävä yleiset virkakelpoisuusehdot (ks. Bruun Niklas – Mäenpää Olli – Tuori Kaarlo: Uusi virkamiesoikeus, 1988, 250).

Voimassa olevaa virkamieslakia koskevassa oikeuskirjallisuudessa todetaan, että valtionhallinnossa määräaikaistenkin virkasuhteiden kohdalla pätevyydellä ja ansioilla on pääpaino. Vanhastaan noudatetun säännön mukaan epäpätevä voidaan ottaa ainoastaan silloin, kun

pätevää ei ole saatavissa. Tätä on katsottu voitavan pitää lähtökohtana myös tulkittaessa virkamieslain säännöksiä määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisestä. Tosin virkamies nimitetään hoitamaan tiettyjä tehtäviä, jotka eivät aina vastaa täysin minkään viran tehtäväpiiriä, ja silloin vaadittava kelpoisuus on perusteltua arvioida kiinnittämällä huomiota lähinnä vastaavan viran kelpoisuusvaatimuksiin. Virkasuhteeseen nimittäminen ei siis sinänsä ole peruste tinkiä kelpoisuusvaatimuksista, ja epäpätevä voidaan nimittää virkasuhteeseen vain poikkeuksellisesti (Koskinen Seppo – Kulla Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet, 2013, s. 95).

*Poliisin hallinnosta annetun asetuksen 16 c §:n (257/2010) mukaan saman asetuksen 16 a §:n 2 ja 3 momentissa säädettyjä kielellisiä kelpoisuusvaatimuksia ei sovelleta nimitettäessä poliisin perustutkintoon kuuluvaa työharjoittelujaksoa tai kenttätyöjaksoa suorittava opiskelija nuoremman konstaapelin määräaikaiseen virkasuhteeseen.*

## 3.2

### Arviointi

#### 3.2.1

##### Poliisin hallintorakennemuutosten vaikutukset kielelliseen kelpoisuuteen

Totean lähtökohtana, että perustuslakiin perustuvasta virallisesta kaksikielisyydestä johtuen virkamiehiltä vaadittava kansalliskielten eli suomen ja ruotsin kielen taito on yleisesti ottaen säännelty erityisen tarkkaan. Sama koskee poliisien kielitaitovaatimuksia. Sääntelyn tarkoitus on osaltaan turvata kansalliskieliryhmien yhdenvertaisuus poliisipalveluissa.

Oikeusasiamiehelle tehdään vuosittain kanteluja, joissa on kyse nimenomaan siitä, että henkilö ei ole kaksikielisessä poliisiviranomaisessa saanut palvelua omalla äidinkielellään. Käytännössä kyse on ollut ruotsinkielisen poliisipalvelun puutteista (ratkaisusta, ks. lähemmin Sarja Mikko: Kielellisten oikeuksien toteutumisen haasteita eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan näkökulmasta, Edilex 2015/32, s. 13–16, 37 ja 45).

Oikeusasiamiehen poliisia koskevassa ratkaisukäytännössä on korostettu sitä, että poliisilla on erittäin tärkeä tehtävä ihmisten oikeusturvan takaamisessa ja yksittäiset 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 henkilöillä on riittävä kyky toimia molemmilla kansalliskielillä ja ihmisillä on tosiasiallinen mahdollisuus asioida omalla kielellään poliisin kanssa.

Kaksikielisen poliisilaitoksen on vaikea täyttää sille kuuluva velvoite kaksikielisten poliisipalveluiden tarjoamiseen, jos sen henkilökunnalla ei ole vaadittavaa riittävää kielitaitoa. Kielilainsäädäntö ei toisaalta kuitenkaan edellytä, että viranomaisen kaikkien yksittäisten virkamiesten kielitaidon tulisi olla samanlainen. Koska kielilaki jakaa viranomaiset yksi- ja kaksikielisiin, myös virkamiesten kielitaitovaatimukset voivat olla erilaiset riippuen siitä, toimivatko he yksivai kaksikielisessä viranomaisessa. Samoin virkaan vaadittava koulutustaso voi vaikuttaa kielitaitovaatimuksiin.

Nimenomaan poliisin osalta tilanne on asiaa koskevan sääntelyn perusteella se, että jos virkaan vaaditaan *korkeakoulututkinto*, kaksikielisessä poliisilaitoksessa vaaditaan virka-alueen väestön enemmistön kielen – eli käytännössä suomen – erinomaista suullista ja kirjallista taitoa sekä toisen kielen – eli käytännössä ruotsin – tyydyttävää suullista ja kirjallista taitoa. Yksikielisesti suomenkielisessä poliisilaitoksessa taas edellytetään suomen kielen erinomaista suullista ja kirjallista taitoa sekä ruotsin kielen tyydyttävää ymmärtämisen taitoa. Korkeakoulututkintoa edellyttävien virkojen osalta ruotsin kielen taitoa koskeva vaatimus on siten poliisilaitoksen kielellisestä asemasta riippuen erilainen niin, että yksikielisesti suomenkielisessä poliisilaitoksessa edellytetään ruotsin kielen tyydyttävää ymmärtämisen taitoa ja kaksikielisessä poliisilaitoksessa taas tyydyttävää suullista ja kirjallista taitoa.

*Muissa kuin korkeakoulututkintoa edellyttävissä viroissa* taas edellytetään kaksikielisessä poliisilaitoksessa virka-alueen väestön enemmistön – eli käytännössä suomen – kielen hyvää suullista ja kirjallista taitoa sekä toisen kielen – eli käytännössä ruotsin – tyydyttävää suullista ja kirjallista taitoa. Yksikielisessä poliisilaitoksessa edellytetään poliisilaitoksen kielen – eli käytännössä suomen – hyvää suullista ja kirjallista taitoa sekä toisen kielen – eli käytännössä ruotsin – tyydyttävää ymmärtämisen taitoa.

Edellä todetun perusteella yksikielisessä suomenkielisessä poliisilaitoksessa on poliisimiehiltä edellytettävästä koulutuksesta riippumatta kielitaitovaatimuksena tyydyttävä ruotsin kielen ymmärtämisen taito, kun taas kaksikielisessä poliisilaitoksessa, jonka virka-alueen enemmistökieli on suomi, edellytetään ruotsin kielen tyydyttävää suullista ja kirjallista taitoa. Siten yksikielisestä suomenkielisestä poliisilaitoksesta kaksikieliseen enemmistökieleltään suomenkieliseen poliisilaitokseen 1.1.2014 siirtyneiden virkojen ruotsin kielen taitoa koskevat kelpoisuusvaatimukset ovat tiukentuneet.

Perustuslailla ei sinänsä suoranaisesti suojata edes olemassa olevan virkasuhteen tai muun palvelussuhteen säilymistä laadultaan muuttumattomana. Sen sijaan esimerkiksi perustuslain 18 §:n 3 momentissa, jonka mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä, suojataan palvelussuhteen pysyvyyttä. Esimerkiksi muutettaessa virkasuhde työsuhteeksi olennaisena on pidetty sitä, että muutos ei heikennä alkuperäisen palvelussuhteen ehtoja (ks. esim. PeVL 64/2002 vp ja PeVL 11/2009 vp).

Poliisin hallintorakenneuudistuksen seurauksena poliisin henkilökuntaa siirtyi 1.1.2014 alkaen yksikielisistä poliisilaitoksista kaksikielisiin poliisilaitoksiin, mikä merkitsi samalla ruotsin kielen taitoa koskevan kelpoisuusvaatimuksen tiukentumista edellä kuvatulla tavalla. Vakituksessa poliisin virassa olleet henkilöt kuitenkin säilyttivät kelpoisuuden olemassa oleviin tehtäviinsä kielitaidon osalta myös uudessa poliisiyksikössä, joten tästä näkökulmasta uudistus ei ole ollut ongelmallinen.

Sen sijaan ongelmallisuus piilee siinä, että osalla näistä henkilöistä ei ole ollut kielitaitovaatimuksen tiukentumisen takia kielitaidon osalta kelpoisuutta tulla jatkossa nimitetyksi kaksikielisen poliisiyksikön virkaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen, koska henkilön tulee ennen tehtävään nimittämistä täyttää kielitaitoa koskevat kelpoisuusvaatimukset säännösten mukaisesti. Saman vaatimuksen on katsottu koskevan myös määräaikaisten virkasuhteiden jatkamista.

Ei ole aivan ongelmattonta, jos erilaisten hallintorakenneuudistusten johdosta virkamiehet joutuvat omasta syytään tilanteeseen, jossa heillä ei kielitaitovaatimuksista johtuen ole enää jatkossa mahdollisuutta edetä urallaan, vaikka he muuten olisivat ammattitaitoisia ja päteviä. Täysin ymmärrettävästi tilanne voi näyttäytyä tällaisten henkilöiden kohdalla yksilötasolla paitsi kohtuuttomana myös motivaatioon kielteisesti vaikuttavana, jos he olisivat ennen hallintorakenneuudistusta voineet edetä urallaan yksikielisessä viranomaisessa, mutta uudistuksen jälkeen tämä tie katkeaa heiltä kaksikieliseksi muuttuneessa mutta muuten entisenlaisessa viranomaisessa. Pidän myös inhimillisesti täysin ymmärrettävänä, jos henkilö, joka yksikielisessä viranomaisessa ehkä jo pitkäänkin työskennellyään ja ruotsin kieltä käytännössä vähän – tai ei lainkaan – käyttäneenä ei pyrkimyksistään ja työnantajan tarjoamista tukitoimista huolimatta selviydy mahdollisessa uudessa virassa vaadittavan kielitaidon osoittamisesta.

Tarkastuksillani esiin tuotu ja edellä kuvaamani ongelma oli kuitenkin jo suurimmaksi osaksi tiedostettu poliisin hallintorakenneuudistuksen eduskuntakäsittelyssä. Hallintovaliokunnan pitäessä välttämättömänä, että poliisilaitokset tukivat poliisimiesten kieliopintoja, Poliisihallitus oli toiminut tämän toiveen mukaisesti lähettäessään keväällä 2014 poliisilaitoksille kirjeen, jossa oli määritelty henkilöstöön kohdistettavat ruotsin kielen kehittämisen tukemiseen liittyvät työn-



antajan tukitoimet. Poliisihallituksen selvityksessä on lähemmin selostettu tukitoimet, joihin asiassa oli ryhdytty.

Kiinnostukseni kohteena tässä asiassa on ollut erityisesti se, miten laajaa henkilökuntaa kielitaitovaatimusten muuttuminen konkreettisesti koski, ja onko asia ratkaistavissa jo nykyisen lainsäädännön puitteissa, eli millaiset mahdollisuudet nyt olisi käyttää julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain 9 §:n mukaista erivapausmenettelyä.

Saamani selvityksen mukaan tukitoimien piiriin kuului alun perin huomattavan suuri joukko eli noin 500 poliisimiestä. Lopulta tukitoimet koskivat 174 poliisimiestä viidessä eri poliisiyksikössä. Kesällä 2015 tehdyn kartoituksen perusteella sellaisia poliisimiehiä, jotka eivät täyttäneet kielellistä kelpoisuutta, oli 126. Seurantakyselyn mukaan 48 poliisimiestä oli siten saavuttanut kielitaitokelpoisuuden tukitoimien piirissä.

Erivapausmenettelyn käytettävyyden näkökulmasta on aluksi syytä tuoda esiin eduskunnan hallintovaliokunnan kanta hallintorakennemuutoksen eduskuntakäsittelyssä. Valiokunnan toteamus siitä, että asiaa ei voida jättää erivapausmenettelyn varaan tilanteessa, jossa paikallishallintoon syntyy erittäin laajoja poliisipiirejä, voidaan mielestäni sinänsä tulkita niinkin, ettei olisi tarkoituksenmukaista, että kukin yksittäinen virkamies joutuisi erikseen hakemaan erivapautta vaan että jokin laajempi kokonaisratkaisu olisi tarpeen. Toisaalta valiokunta on peräänkuuluttanut kielikoulutusta ja tähdentänyt paikallispoliisin hallintorakennemuutoksen toteuttamista niin, että kielellisten oikeuksien toteutuminen turvataan myös käytännössä.

Siten valiokunnan lähtökohtana voidaan nähdäkseni pitää sitä, että kielelliset poliisipalvelut on turvattava myös esillä olevassa tilanteessa tukemalla henkilökuntaa niin, että se saavuttaisi vaadittavan kielitaidon. Sen sijaan hallintovaliokunnankaan mietinnöstä ei ole luettavissa selkeää ajatusta, että tietty henkilöstöryhmä tulisi pelkästään organisaatiomuutoksesta johtuvista syistä yleisesti vapauttaa kokonaan säädetyistä kielitaitovaatimuksista. Toisaalta siitä ei ole luettavissa sellaistaakaan kantaa, etteikö erivapausmenettely olisi mahdollinen niistä lähtökohdista, joita varten se on alun perin säädetty.

Saamieni lausuntojenkaan perusteella erivapausmenettely ei tarjoa ainakaan yleistä kokonaisratkaisua esillä olevaan asiaan. Erivapaus on luonteeltaan hallintopäätös, joka koskee yksittäistä hakijaa. Oikeusministeriön mukaan erivapautta ei voida säätää esimerkiksi tiettyjä henkilöstöryhmiä varten. Totean kuitenkin, että sinänsä kullakin poliisimiehellä, joka on hakemassa virkaa, johon hänellä puuttuu kielellinen kelpoisuus, on oikeus viranhaun yhteydessä hakea erivapautta, ja sen, jolle asiasta päättäminen kuuluu, on otettava asiaan tapauskohtaisesti kantaa. Toisaalta kielitaitolain perusteluissa on selkeästi lähdetty siitä, ettei erivapautta voida myöntää pelkästään sillä perusteella, että joku ei ole suorittanut säädettyä kielitutkintoa. Sisäministeriö, jolle erivapauden myöntäminen nyt kuuluu, onkin lausunnossaan suhtautunut asiaan yleisesti ottaen kielteisesti. Oikeusministeriö taas on kielitaitolain valmistelusta vastaavana ministerinä suhtautunut myönteisesti erivapausmenettelyn joustavoittamiseen. Ministeriö ei kuitenkaan ole ottanut enemmälti kantaa siihen, mitä tämä joustavoittaminen voisi käytännössä tarkoittaa – lukuun ottamatta maahanmuuttajataustaisten henkilöiden rekrytoimisen helpottamista, jonka ministeriö on tuonut nimenomaisesti esiin. Totean myös, että perustuslakivaliokunta on kielitaitolain eduskuntakäsittelyn yhteydessä peräänkuuluttanut erivapausmenettelyä joustavampia ratkaisuja.

Lisäksi on syytä todeta, että valtioneuvoston asetuksella voidaan eräin erityisen painavin syin, esimerkiksi työtehtävien sitä edellyttäessä, säätää poikkeuksia kielellisistä kelpoisuusvaatimuksista. Oikeusministeriö on lausunnossaan tuonut esiin, että poliisin hallinnosta annetussa asetuksessa kielikelpoisuusvaatimukset koskevat samanlaisina saman alueen kaikkia poliisimiehiä, eikä kielitaitolain antamia mahdollisuuksia räätälöidä kielikelpoisuusvaatimuksia eri tehtäviä varten ole juurikaan sovellettu. Oikeusministeriö on tuonut esiin myös sen, että kieli-

taitolaki sisältää mahdollisuuden räätälöidä kelpoisuusvaatimukset asetustasolla tiettyjä virkatyyppejä tai tarvittaessa yksittäisiä virkojakin varten.

Tällä hetkellä ainoa poliisin hallinnosta annetussa asetuksessa säädetty kielellistä kelpoisuutta koskeva poikkeus (16 c §; ks. edellä kohta 3.1) koskee tilanteita, joissa poliisimieheksi opiskeleva henkilö nimitetään opintoihin liittyen nuoremman konstaapelin määräaikaiseen virkasuhteeseen.

Tässä yhteydessä viitataan myös apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinin omaan aloitteeseen, joka koskee tarkastuseläinlääkäreiden kielitaitovaatimuksia (dnro 4882/2/14). Asiassa 8.1.2015 antamassaan selvityksessä maa- ja metsätalousministeriö totesi, että tarkastuseläinlääkäreiden kielellisistä kelpoisuusvaatimuksista saattaa olla tarkoituksenmukaista säätää erityissäännöksellä, kun otetaan huomioon tarkastuseläinlääkäreiden rekrytoinnin vaikeus, Suomeen tulevien ulkomailla koulutettujen eläinlääkäreiden suuri määrä sekä se, että osassa teurastamoista tarkastuseläinlääkäreiden tehtäviä on käytännössä mahdollista järjestellä siten, että kaikki viranhaltijat eivät tarvitse ruotsin kielen taitoa. Sittemmin elintarvikevalvonnasta annettua valtioneuvoston asetusta on muutettu (335/2016). Uudessa, 15.5.2016 voimaan tulleessa asetuksen 8 b §:ssä säädetään tarkastuseläinlääkäriin virkasuhteen kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista.

*Johtopäätökseni* on, ettei asiassa ole ilmennyt sellaista, johon minulla olisi oikeudellisia perusteita enemmälti puuttua. Saatan kuitenkin edellä esitetyt näkökohdat Poliisihallituksen ja sisäministeriön poliisiosaston tietoon.

Lähetän päätökseni myös oikeusministeriölle ja pyydän sitä vielä erikseen ilmoittamaan 28.2.2017 mennessä, mitä mahdollisia yksilöityjä toimenpiteitä ministeriö on tarkoittanut viitattaessa minulle antamassaan lausunnossa siihen, että se suhtautuu myönteisesti erivapausmenettelyn joustavoittamiseen, ja mihin toimenpiteisiin ministeriössä mahdollisesti on tarkoitus tältä osin ryhtyä.

### 3.2.2

Eläkkeellä olevien poliisimiesten kielellinen kelpoisuus turvapaikkatutkintaan

Totean ensinnäkin olevan julkisen edun mukaista, että paitsi vakinaisten virkojen myös määräaikaisten virkasuhteiden hoitajiksi otetaan mahdollisimman päteviä henkilöitä. Kelpoisuussäännökset ovat sitovia oikeussääntöjä, joten viranomaisen ei voi arvioida niiden tarkoituksenmukaisuutta eikä poiketa niistä tapauskohtaisesti. Määräaikaisuutta ei lähtökohtaisesti saa käyttää kelpoisuusvaatimuksien kiertämiseen, vaan myös määräaikaisten virkamiesten osalta pätevyydellä ja ansioilla tulee lähtökohtaisesti olla pääpaino.

Turvapaikkatutkinta on saamani selvityksen mukaan ollut poliisin perustehtävää, ja näihin tehtäviin sijoitetuilta poliisimiehiltä on edellytetty säännönmukaisesti säädettyä kelpoisuutta myös kielitaidon osalta. Toisaalta säädetyllä kansalliskielten taidolla on saamani selvityksenkin mukaan ollut kuitenkin varsin vähäinen merkitys turvapaikkatutkinnassa verrattuna vieraiden kielten taitoon. Sen sijaan on korostunut poliisimiehen kokemus ja ammattitaito nimenomaan turvapaikka-asioissa. Nytemmin turvapaikkatutkinta on 1.3.2016 lukien siirtynyt poliisilta Maa- ja metsätalousministeriön virastolle.

Tarkastelussani on nyt poliisilaitostarkastuksilla esiin nostetun kysymyksen johdosta nimenomaan se, onko eläkkeelle jo siirtyneiden poliisimiesten määräaikainen rekrytointi nimenomaan ja ainoastaan turvapaikkatutkinnan tehtäviin estynyt tosiasiallisesti kielitaitovaatimuksesta johtuen. Saamani selvityksen perusteella näin on tapahtunut joissakin yksittäisissä tapauksissa.

Virkamiesoikeuden näkökulmasta määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisen tulee aina perustua virkamieslaissa nimenomaisesti säänneltyihin edellytyksiin. Työn luonteeseen liittyvinä syinä voivat olla esimerkiksi töiden ruuhkautumisen aiheuttama tilapäinen lisätyövoiman tarve taikka kestoltaan tai tehtäviltään rajattuun projektiin kuuluva määräaikainen tehtävä. Virkamieslainsäädäntöä koskevassa oikeuskirjallisuudessa on katsottu epäpäteväkin voitavan ottaa määräaikaiseen virkasuhteeseen tietyin edellytyksin. Huomiota tulee tällöinkin kiinnittää erityisesti käytännön valmiuksiin hoitaa virkaan kuuluvia tehtäviä, ja epäpätevä on katsottu voitavan ottaa virkasuhteeseen ainoastaan silloin, kun pätevää ei ole saatavissa.

Haastava turvapaikkatilanne, joka on sitonut poliisin voimavaroja turvapaikkatutkinnassa ja saattaa edelleenkin jatkossa sitoa niitä myös turvapaikanhakijoiden palautuksissa, voi käsitykseni mukaan lähtökohtaisesti aiheuttaa sellaisen poikkeuksellisen töiden ruuhkautumisen, jonka hoitaminen voi edellyttää määräaikaisen lisätyövoiman palkkaamista. Kyse on tällöin tilapäisestä, kestoltaan ja tehtäviltään rajatusta, eräällä tavalla projektiluontoisesta hankkeesta, johon liittyvien tehtävien hoitamisessa vaatimus kansalliskielten säädetyistä taidosta ei käytännössä välttämättä korostu samalla tavalla kuin poliisin tavanomaisessa jokapäiväisessä toiminnassa, jossa säädettyjen kielitaitovaatimusten noudattaminen on olennainen osa kansalaisten oikeusturvaa. Määräaikaisiin tehtäviin voidaan virkamieslain vakiintuneen tulkintakäytännön perusteella nimittää epäpäteväkin, jos päteviä henkilöitä ei ole saatavissa.

Käytettävissäni olleessa asiakirja-aineistossa ei ole nimenomaisesti tuotu esiin sellaista yksiselitteistä oikeudellista perustelua, joka ainakaan suoraan näyttäisi estävän esimerkiksi eläkkeelle jo siirtyneiden poliisimiesten määräaikaisen käytön joissakin ennalta tarkasti rajatuissa ja määritellyissä turvapaikka-asioissa. Sen sijaan poliisin hallinnosta annettuun asetukseen sisältyy yksi nimenomainen poikkeustilanne, jossa määräaikaisten virkasuhteiden kohdalla poiketaan kielellisistä kelpoisuusvaatimuksista (16 c §). Kyse on käytännössä poliisimieheksi opiskelevan henkilön nimittämisestä opintojen aikana nuoremman konstaapelin määräaikaiseen virkasuhteeseen.

Näyttäisi siten siltä, että poliisihallinnossa edellä mainittua pidetään ainoana tilanteena, jossa kielellisistä kelpoisuusvaatimuksista katsotaan voitavan poiketa. Sen sijaan yleisen virkamiesoikeudellisen tulkinnan mukaan epäpätevä voidaan nimittää määräaikaiseen virkasuhteeseen, jos pätevää ei ole saatavilla. Poliisin hallinnosta annettu asetusta – tai ainakin sen mahdollistama tulkinta – voi siten tässä suhteessa johtaa yleistä virkamiesoikeudellista tulkintaa tiukempaan lopputulokseen. Käsitykseni mukaan estettä ei toisaalta näyttäisi olevan sille, että asetuksella säädettäisiin muitakin määräaikaisia virkasuhteita koskevia poikkeuksia, jos niitä pidetään tarpeellisina.

Vielä totean erivapauden myöntämisen näkökulmasta, että sitä koskeva kielitaitolain sääntely näyttäisi ainakin sanamuotonsa perusteella kytkeytyvän ensisijaisesti virkaan, ei niinkään määräaikaiseen virkasuhteeseen, nimittämiseen. Toisaalta totean, että vaikka erivapauslainsäädännön perusteluissa ei erikseen olekaan mainittu esimerkiksi tilapäisen työvoiman tarvetta erivapauden myöntämisperusteena, poissuljettua siihen vetoaminen ei nähdäkseni välttämättä ole ainakaan siihen nähden, että säännöksen perustelulausumat eivät ole tyhjentyviä luettelointa tilanteista, joissa erivapaus voisi tulla kyseeseen. Poliisihallitus on kuitenkin erivapausmenettelyn näkökulmasta katsonut, että turvapaikkatutkinnan tehtävät eivät täytä erivapauden perusteina poikkeuksellisesti käytettyjä tehtävän ainutlaatuisuuden ja sisäisen luonteen kriteereitä.

Kyse on kaiken kaikkiaan nyt siitä, onko voimassa olevaa poliisien kielellistä kelpoisuutta koskevaa sääntelyä tarpeen kehittää, jos sen nykymuodossaan katsotaan johtavan siihen, että käytännössä mahdollisesti tarvittavia määräaikaisrekrytointeja ei katsota voitavan toteuttaa poikkeuksellisesta ja äkillisesti muuttuneesta työtilanteesta huolimatta. Kysymys on viime kädessä sen arvioimisesta, millaista käytännön kielitaitoa poliisihallinnossa tarvitaan turvapaikkaasioiden käsittelyssä, jotta nämä asiat saadaan käsiteltyksi perustuslain 21 §:ssä säädetyt oi-

keusturvatekijät huomioon ottavalla tavalla asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Näiden kysymysten arviointi kuuluu viime kädessä sisäministeriölle.

Asia ei tältä osin johda muihin toimenpiteisiin kuin että saatan edellä esittämäni arviot ja näkökohdat sisäministeriön poliisiosaston ja Poliisihallituksen tietoon.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan sen, mitä olen edellä kohdissa 3.2.1 ja 3.2.2 todennut, sisäministeriön poliisiosaston ja Poliisihallituksen tietoon lähettämällä niille jäljennökset tästä päätöksestäni.

Samalla lähetän päätökseni edellä kohdassa 3.2.1 ilmenevässä tarkoituksessa tiedoksi myös oikeusministeriölle ja pyydän sitä ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään 28.2.2017 mennessä.