

17.12.2015

Dnro 5511/2/15

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja**

## **AIHEUTTAVATKO POLIISIEN KIELITAITOVAATIMUKSET AIHEETONTA VIIVYTYSTÄ TURVAPAikka-ASIOIDEN KÄSITTELYYN?**

Asia: Eläkkeelle siirtyneiden poliisimiesten rekrytoiminen turvapaikkatutkintaan kielitaitoa koskevien kelpoisuusvaatimusten näkökulmasta

### **LAUSUNTOPYYNTÖ**

1

Tausta

Suomen turvapaikkatilanne on kuluneen vuoden aikana muodostunut haastavaksi. Sisäministeriön verkkosivuilta saadun tiedon mukaan vuoden 2015 aikana turvapaikanhakijoiden määrä on ollut voimakkaassa kasvussa, ja Suomeen on arvioitu tulevan vuonna 2015 noin 30 000–35 000 turvapaikanhakijaa.

Turvapaikkatilanne vaikuttaa keskeisesti myös poliisin toimintaan. Julkisuudessa olleiden tietojen mukaan turvapaikkatutkinta vie runsaasti poliisin työaika, ja poliisilaitoksilla on ollut hankaluuksia saada palkattua töihin lisää poliiseja niin paljon kuin olisi haluttu. Poliisihallinnolle on julkisuudessa olleiden tietojen mukaan myönnetty määräraha palkata lokakuun alusta vuoden loppuun 50 poliisia määräaikaiseen virkasuhteeseen, ja samanlaista rahoitusta on odotettavissa myös ensi vuodelle.

Sisäministeriön eduskunnan hallintovaliokunnalle osoittamassa, 19.10.2015 päivätyssä muistiossa todetaan muun muassa, että lisävoimavaroja turvapaikanhakijoiden kasvuun vastaamiseksi on järjestetty muun muassa Poliisiammattikorkeakoulun henkilökunnasta, opiskelijoista ja myös jo eläkkeelle siirtyneistä poliisimiehistä. Nämä on katettu ko. toimintaan osoitetun lisämäärärahan turvin. Poliisi on osoittanut turvapaikanhakijoihin liittyviin tehtäviin akuutista tilanteesta johtuen resursseja muilta toiminta-alueiltaan, esimerkiksi valvonnan tehtävistä.

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

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

Täällä on jo tutkittavana oma aloite, joka koskee poliisien kielitaitovaatimuksia poliisipiirejä yhdistettäessä (dnro 4158/2/15), ja ministeriö ja Poliisihallitus ovat antaneet lausuntonsa erivapauden myöntämisen edellytysten näkökulmasta.

## 2

### Asian tutkittavaksi ottaminen

Edellä todetun perusteella olen eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla ottanut 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 lisähenkilökunnan rekrytoimiselle turvapaikka-asioiden käsittelemiseksi perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä, ja onko tilanne ratkaistavissa esimerkiksi erivapausmenettelyllä.

## 3

### Kielitaitovaatimuksia koskevasta sääntelystä

Poliiseilta edellytettävästä kielitaidosta säädetään poliisin hallinnosta annetussa asetuksessa. Asetuksen 16 a §:n 1 momentin mukaan kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista niiden virkojen osalta, joissa säädettyinä kelpoisuusvaatimuksena on korkeakoulututkinto, säädetään julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain 6 §:ssä. Kielitaitoa koskevana kelpoisuusvaatimuksena muussa kuin 1 momentissa tarkoitetussa poliisimiehen virassa on 2 momentin mukaan 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. Kaksikielisen poliisilaitoksen alueellisessa yksikössä, jonka enemmistön kieli on toinen kuin poliisilaitoksen enemmistön kieli, kielitaitoa koskevana kelpoisuusvaatimuksena muussa kuin 1 momentissa tarkoitetussa poliisimiehen virassa on 3 momentin mukaan alueellisen yksikön toimialueen väestön enemmistön kielen hyvä suullinen ja kirjallinen taito sekä toisen kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito.

Julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan valtion henkilöstöltä, jolta edellytetään säädettyinä kelpoisuusvaatimuksena korkeakoulututkintoa, 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.

## 4

### Erivapauden myöntäminen

Erivapauden myöntämisestä säädettyistä kielitaitovaatimuksista säädetään julkisyhteisön henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain 9 §:ssä, jonka mukaan valtioneuvosto voi erityisestä syystä myöntää erivapauden lailla taikka valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella säädetystä kielitaitoa koskevasta kelpoisuusvaatimuksesta, jollei laissa tai lain nojalla toisin säädetä.

Erivapauspykälän perusteluissa todetaan muun muassa seuraavaa (HE 92/2002 vp):

Säädettyjen kielitaitovaatimusten noudattaminen virkaa tai muuta palvelussuhdetta täytettäessä saattaisi olla poikkeuksellisesti epätarkoituksenmukaista ja kielitaitovaatimukset saattavat muodostaa esteen 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.

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

Viranomaiset ovat ehdotetun lain mukaan 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 ei selviä lakisääteisistä tehtävistään.

Päätös erivapauden myöntämisestä kieltä koskevista kelpoisuusvaatimuksista koskee vain tiettyä virkaa tai tehtävää. Myönnetty erivapaus on 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) todennut tältä osin seuraavaa.

Valiokunta kiinnittää 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.

## 5

### Asian tarkastelu

Suomen nykyinen haastava turvapaikkatilanne ja sen poliisilta edellyttämä panostus muodostavat poikkeuksellisen tilanteen, joka voi heijastua ja on ilmeisesti jo heijastunutkin poliisin muuhun toimintaan.

Turvapaikkatutkinnassa ei välttämättä ole kyse sellaisesta toiminnasta, jossa vaatimus kansalliskielen säädetystä taidosta korostuu samalla tavalla kuin poliisin tavanomaisessa jokapäiväisessä toiminnassa, jossa säädettyjen kielitaitovaatimusten noudattaminen on olennainen osa kansalaisten oikeusturvaa. Selvää myös on, että kommunikointi turvapaikanhakijoiden kanssa tapahtuu muilla kuin kansalliskielillä.

Edellä todettuun nähden voidaan siten perustellusti kysyä, ovatko pääsääntötilanteita varten tarkoitetut kielitaitovaatimukset erivapaussäännöksen perusteluissa todetulla tavalla epätarkoituksenmukaisia tai tarpeettomia nyt esillä olevan tehtävän hoitamiseksi. Kysymyshän on nopeasti syntyneestä ja poikkeuksellisesta tilanteesta, jossa jo eläkkeelle jääneitä poliisimiehiä rekrytoitaisiin määräaikaisesti ja vain turvapaikanhakijoita koskeviin tehtäviin. Alan ammattilaisina kyseisillä poliisimiehillä on vaadittua kielitaitoa lukuun ottamatta muuten hyvät edellytykset hoitaa tehtävää menestyksellisesti.

Mielestäni asiassa on kiinnitettävä huomiota nimenomaan perustuslakivaliokunnan mietinnössä esitettyihin näkökohtiin. Valiokunnan mukaan joustavammat ratkaisut saattavat olla tarpeellisia, koska erivapausmalli voi osoittautua joskus suorastaan ongelmalliseksi.

6

Lausuntopyyntöön kohde

Edellä todetun perusteella ja perustuslain 111 §:n 1 momenttiin viitaten pyydän ministeriötä antamaan asiassa lausunnon, jossa asiaa tulisi 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?

Pyydän lähettämään lausunnon ja palauttamaan läheteasiakirjat viimeistään 15.1.2016.