



Sisäministeriön vastaus yhdenvertaisuusvaltuutetun lisäselvitys- ja tietopyyntöön

Lisäselvityspyyntö

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on 22.11.2024 lähettänyt sisäministeriölle lisäselvitys- ja tietopyynnön asiassa YVV/1933/2024. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan sisäministeriön 4.11.2024 toimitettu vastaus valtuutetun 11.10.2024 tekemään tieto- ja selvityspyyntöön liitteineen vahvistaa entisestään asiassa syntyneen selkeän oletettaman Suomen perustuslain 6 §:n sekä yhdenvertaisuuslain 8 §:n ja 10 §:n mukaisesta lainvastaisesta syrjinnästä uskonnon perusteella pakolaiskiintiön kohdentamisen valmistelussa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on pyytänyt sisäministeriötä toimittamaan pyydetyt tiedot ja selvityksensä esitettyihin kysymyksiin yhdenvertaisuusvaltuutetulle viimeistään 5.12.2024. Tähän määräaikaan sisäministeriö on pyynnöstään saanut yhdenvertaisuusvaltuutetulta lisäaikaa 16.12.2024 saakka.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun oletama syrjinnästä

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lisäselvityspyynnön ja siitä annetun tiedotteen mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että sisäministeriön poliittinen johto on ohjeistanut muuttamaan pakolaiskiintiön kohdentamista niin, että valtaosa pakolaisista valittaisiin maista, joissa kristinusko on enemmistöuskonto sellaisten maiden sijaan, joissa islam on enemmistöuskonto. Saman tiedotteen mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan sisäministeriön poliittinen johto on ohjeistanut, että pakolaisten valinnassa tulisi painottaa erityisesti sellaisia kansalaisuuksia, jotka saadaan tarvittaessa palautettua kotimaahansa. Lisäksi valtuutettu pyytää selvitystä siitä, miksi ministeriön poliittinen johto on ohjeistanut poikkeamaan Suomen pitkäaikaisesta linjauksesta ottaa vastaan myös hätätapauksia ja valitsemaan niin kutsutun ETM-mekanismiin kautta Libyasta evakuoitujen pakolaisten tilalle pakolaisia Venezuelasta.

Viitaten sisäministeriön asiassa 5.11.2024 yhdenvertaisuusvaltuutetulle toimittamaan selvitykseen sisäministeriö toteaa edelleen, että sen käsityksen mukaan sisäministeri tai hänen poliittiset avustajansa eivät ole antaneet asiassa sisäministeriön virkamiehille ohjetta tai käskyä syrjiä ketään uskonnon perusteella eivätkä valmisteluun osallistuneet virkamiehet ole syyllistyneet syrjintään uskonnon perusteella valmistellessaan kiintiön kohdentamista.



Valmistelun ja päätöksenteon oikeudellisesta sekä poliittisesta kehyksestä

Yhdenvertaisuusvaltuutetun pyyntö sisältää useita kysymyksiä, joissa käsitellään kiintiöpakolaisten kohdentamisen ja sen valmistelun säädöspohjaa tai pyydetään perusteita valmistelun aikana tehdyille ratkaisuille (kysymykset 1, 3, 9 ja 11).

Kiintiöpakolaisten kohdentamista koskeva säädöspohja on niukka. Tämä tarkoittaa, että viranomaisella on asiassa laajasti harkintavaltaa. Harkintavaltaa on kuitenkin käytettävä hallintolain 6 §:ä noudattaen yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin.

Varsinaista oikeusharkintaa eli sovellettavia säännöksiä kohdentamisesta on verrattain vähän. Ulkomaalaislain 90 §:n mukaan Suomeen voidaan ottaa pakolaiskiintiössä UNHCR:n pakolaisiksi katsomia henkilöitä tai muita kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia ulkomaalaisia uudelleen sijoitusta varten. Säännös on väljä ja pakolaisten ottaminen kiintiössä on sen mukaan harkinnanvaraista, mihin käytetty termi 'voidaan' viittaa. Edelleen säännöksen mukaan pakolaiskiintiöllä tarkoitetaan uudelleen sijoitettavien kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien ulkomaalaisten vastaanottoa valtion kunkin vuoden talousarviossa vahvistettujen perusteiden mukaisesti.

Ulkomaalaislain 91 §:n mukaan sisäministeriö valmistelee yhteistyössä ulkoministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön kanssa esityksen valtioneuvostolle pakolaiskiintiön alueellisesta kohdentamisesta. Ulkomaalaislain 92 §:ssä säädetään edellytyksistä henkilön ottamisesta pakolaiskiintiössä Suomeen. Sen mukaan perusteet oleskeluluvan myöntämiselle pakolaiskiintiössä ovat:

- 1) ulkomaalainen on kansainvälisen suojelun tarpeessa kotimaahansa nähden;
- 2) ulkomaalainen on uudelleen sijoituksen tarpeessa ensimmäisestä turvapaikka-
maasta;
- 3) vastaanoton ja kotoutumisen edellytykset Suomeen on arvioitu; ja
- 4) oleskeluluvan myöntämiselle ei ole 36 §:n mukaisia esteitä.

Vaikka mainittuja edellytyksiä sovelletaan yksittäisten henkilöiden oleskeluluvan myöntämisen perusteina, ohjaavat ne luonnollisesti harkintaa myös valmisteltaessa ja tehtäessä päätöstä pakolaiskiintiön kohdentamisesta. Tämän vuoksi valmistelu ulkomaalaislain 91 §:n mukaan tehdään yhteistyössä nimenomaan siinä mainittujen ministeriöiden kesken, ja virkamiestyöryhmässä ja -yhteistyössä on mukana asiantuntijoita myös Maahanmuuttovirastosta ja suojelupoliisista. Samoista syistä myös kuntien näkemykset otetaan valmistelussa huomioon.

Ulkomaalaislain 91 §:ä on muutettu vuonna 2012 lisäämällä työ- ja elinkeinoministeriö kiintiön kohdentamista valmistelevaksi ministeriöksi. Säännöksen



Sisäministeriö Inrikesministeriet

yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 73/2011 vp) todetaan, että ulkomaalaislain 92 §:n 3 kohdan mukaan eräänä edellytyksenä oleskeluluvan myöntämiselle pakolaiskiintiössä on se, että kotoutumisen edellytykset Suomeen on arvioitu ja edelleen, että tämän vuoksi ehdotetaan ulkomaalaislain 91 §:ää muutettavaksi siten, että sisäasiainministeriö valmistelisi pakolaiskiintiön alueellista kohdentamista koskevan esityksen valtioneuvostolle yhteistyössä paitsi ulkoasiainministeriön, myös työ- ja elinkeinoministeriön kanssa, jonka toimialaan kotoutumisen edellytysten arviointi tulisi kuulumaan. Tämä viittaus oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiin osoittaa, että kotoutumisen edellytykset otetaan huomioon jo kiintiötä kohdennettaessa.

Pakolaiskiintiö kohdennetaan Suomen kansallisista lähtökohdista niihin pakolaisryhmiin, joiden vastaanottoon Suomessa katsotaan olevan kulloinkin parhaimmat edellytykset, kun valmistelussa on käyty läpi kaikkien eri tahojen näkemykset, jotka on sovitettu yhteen UNHCR:n toiveiden kanssa. Valmistelua johtaa sisäministeriö.

Pakolaiskiintiön kohdentamisen tämänsykyisen valmistelun tavoitteena oli toteuttaa pääministeri Orpon hallituksen ohjelman kirjauksessa annettua poliittista ohjausta, jonka mukaan Suomen pakolaiskiintiö on 500 henkilöä ja hallitus arvioi kiintiön kohdentamista myös maassaan vainottuihin kulttuurisiin ja etnisiin ryhmiin sekä leireillä erityisen huonossa asemassa oleviin. Lisäksi hallitusohjelman mukaan hallituksen turvapaikkapolitiikka perustuu hädänalaisimpien auttamiseen ja turvapaikkapolitiikassa kiinnitetään erityisesti huomiota lasten, naisten ja vammaisten oikeuksiin.

Virkavalmistelun ja poliittisen ohjauksen yhteistyössä syntyy luonnos pakolaiskiintiön kohdentamispäätökseksi. Sisäministeriön toimivaltaan kuuluu johtaa kohdentamispäätöksen valmistelua ja laatia ehdotus poliittista päätöksentekoa varten. Vakiintuneen käytännön mukaan virkavalmistelu tapahtuu epävirallisessa työryhmässä eikä valmistelusta ole tarkempia ohjeita. Siitä, missä kohtaa tai missä muodossa poliittinen ohjaus asiassa annetaan, ei myöskään ole säännöksiä. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että poliittisen ohjauksen ja virkavalmistelun käytännöt vaihtelevat ministeriöittäin ja yksityiskohdiltaan ministeriöissä myös hallituskausittain. Virkavalmistelun tavoitteena on tuottaa poliittisen päätöksenteon tueksi riittävä tietoa, oikeudellinen asiantuntemus sekä perusteltuja vaihtoehtoja.

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto toimitti 27.8.2024 erityisavustajalle kompromissiehdotuksen kiintiön kohdentamiseksi. Ehdotus oli valmisteltu jatkuvuuden ja muiden valmisteluun osallistuneiden viranomaisten kanssa käytyjen keskustelujen pohjalta. Ehdotuksessa oli huomioitu sisäministeriön poliittisen tason ohjausta siten, että hätätapauskiintiön kokoa pienennettäisiin ja Kongon demokraattisesta



Sisäministeriö Inrikesministeriet

tasavallasta paenneiden määrää vastaavasti nostettaisiin. Sisäministeriön poliittiselle johdolle esitys ei sellaisenaan sopinut, vaan erityisavustaja antoi puhelimitse uudet linjaukset kohdentamisesta. Pakolaiskiintiötä ja tätä uutta linjausta käsiteltiin 4.9.2024 maahanmuutto-osaston johtoryhmässä. Maahanmuutto-osaston johtoryhmä totesi virkanäkemyksensä, että etenkin hätätapauskiintiöstä ja venezuelalaisien osuudesta tulisi edelleen jatkaa keskustelua.

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto on kiintiön kohdentamista koskevassa valmistelussaan ottanut huomioon muiden valmisteluun osallistuneiden viranomaisten näkemykset. Lisäksi maahanmuutto-osasto on läpi koko valmistelun toimittanut muiden näkemykset sisäministeriön poliittiselle tasolle huomioon otettavaksi. Sisäministeriön maahanmuutto-osastolla ei ole tarkkaa tietoa siitä, missä määrin työ- ja elinkeinoministeriön sekä ulkoministeriön sisäministeriölle toimittamat näkemykset ovat virka-valmistelua tai missä määrin niihin on saatu poliittista ohjausta. Ainoastaan ulkoministeriön 15.10.2024 toimittamien kommenttien yhteydessä on todettu, että niissä on huomioitu myös ulkoministerin kabinetin kommentit.

Aiemmin yhdenvertaisuusvaltuutetulle annetusta selvityksestä ja tästä lisäselvityksestä käy hyvin ilmi, että poliittinen ohjaus asiassa on ollut intensiivistä ja yksityiskohtaista. Näin ollen virkatason valmisteluun käytettävissä ollut aika ja tila on ollut rajoitetumpi. Sisäministeriön maahanmuutto-osasto arvioi kuitenkin ohjauksen tapahtuneen tavanomaisissa ”raameissa” eikä vuoden 2025 kiintiön kohdentamispäätöksen valmistelu sisäministeriössä ole merkittävästi poikennut aikaisempien vuosien valmistelusta. Virkavalmistelussa on toimittu sen harkintavallan puitteissa, mitä ulkomalaislain ja hallintolain säädöspohja mahdollistaa eikä toiminta ole ollut syrjivää. Kiintiön kohdentamispäätös valmistellaan valtioneuvoston päätöksentekoon, mikä tarkoittaa, että sitä ohjaavat hallituspuolueiden poliittiset näkemykset asiasta.

UNHCR:n tekemän esityksen luonteesta ja neuvottelut kiintiön kohdentamisesta

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pyytää lisäselvityspyynnössään mm. perusteluja, miksi kohdentamispäätösesityksessä on päätetty poiketa UNHCR:n pakolaiskiintiön kohdentamisesityksestä.

UNHCR on kansainvälinen järjestö, jonka yksi tehtävä on niiden henkilöiden, joille se on antanut pakolaisaseman ja jotka ovat uudelleensijoittamisen tarpeessa, uudelleensijoittaminen pakomaan ulkopuolisiin valtioihin.



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

[REDACTED] UNHCR tekee esityksen pakolaiskiintiön kohdentamisesta omista lähtökohdistaan, joita se ei säännönmukaisesti tai kattavasti avaa valtiolle, jonka kanssa se neuvottelee uudelleensijoittamisesta. UNHCR:n ensimmäistä esitystä Suomelle edeltää ainakin yksi kahdenvälinen neuvottelu. Suomi tuo näissä keskusteluissa ilmi oman tahtotilansa tulevalle esitykselle, mutta on huomattava, että UNHCR ei ole velvoitettu sitä noudattamaan vaan tekee esityksen omista lähtökohdistaan. Menettely vastaa ulkomaalaislain 91 §:n perusteluissa kuvattua: valmistelun pohjana olisivat yleensä neuvottelut UNHCR:n kanssa ja UNHCR:n Suomelle tekemä esitys (HE 28/2003 vp).

Vuoden 2025 pakolaiskiintiön kohdentamista koskevissa kahdenvälisissä neuvotteluissa 4.6.2024 Suomen lähtökohta oli se, että vuoden 2025 pakolaiskiintiö kohdennettaisiin pääsääntöisesti edellisvuoden tapaan. Tämä johtuu siitä, että Suomi osallistuu Euroopan komission uudelleensijoittamista koskevaan pilottiprojektiin, jonka vuoksi Suomi ilmoitti vuoden 2023 syksyllä pakolaiskiintiön kohdentamisen sisällöstä komissiolle kahdelle seuraavalle vuodelle eli vuosille 2024 ja 2025. [REDACTED]

[REDACTED]

UNHCR:n esityksen saamisen jälkeen kansallisessa kiintiön kohdentamismenettelyssä pyritään yhteensovittamaan Suomen kansalliset tarpeet ja näkemykset, joita valmistellaan asiaan osallistuvien ministeriöiden ja virastojen kesken sisäministeriön johdolla. Tämän rinnalla neuvotellaan erilaisista esille tulleista vaihtoehdoista UNHCR:n kanssa molemmille osapuolille sopivan lopputuloksen saamiseksi.

Neuvottelun ja sen rinnalla tapahtuvan virkamiesvalmistelun edetessä UNHCR voi esittää oman toimintansa lähtökohdista erilaisia näkemyksiä ja toiveita Suomelle. [REDACTED]



(lisäselvitys- ja tietopyynnön kysymys 5).

UNHCR haluaa turvata neuvottelun luottamuksellisuudella pakolaisten oleskeluvaltioiden ja uudelleensijoittavien valtioiden kanssa tehtävän yhteistyön edellytykset. UNHCR:llä voi olla yhtä aikaa käynnissä useita neuvotteluja eri valtioiden kanssa. Siihen, minkälaisen esityksen UNHCR tekee Suomelle, voi muun ohella vaikuttaa se, minkälaisia kansallisia ratkaisuja muut uudelleensijoittajavaltiot tekevät. Se, että Suomi kansallisten virkamies- ja poliittisen tason neuvottelujen jälkeen neuvottelee UNHCR:n kanssa pakolaiskiintiön kohdentamisesta, kuuluu valmistelun luonteeseen.

Sisäministeriö korostaa, että Suomi ei ole sidottu UNHCR:n ensimmäiseen esitykseen. Suomi kuten muutkin uudelleensijoittajavaltiot neuvottelevat omista lähtökohdistaan UNHCR:n kanssa esityksen sisällöstä. Suomen ei tarvitse perustella UNHCR:lle omia kansallisia lähtökohtiaan kiintiöpäätöksen kohdentamiseksi eikä siihen valmistelun aikana tehtäviä muutoksia. Jos Suomi muuttaa UNHCR:n esitystä olennaisesti, on silloin kuitenkin syytä varmistaa, että UNHCR edelleen pystyy tarjoamaan Suomen toiveen mukaisesti uudelleensijoitettavia pakolaisia.

Kiintiön kohdentamista koskeva päätös valmistellaan tiiviissä yhteistyössä UNHCR:n kanssa, mutta Suomella on lain sallima mahdollisuus poliittiseen harkintaan siinä, miltä alueilta ja kuinka paljon minkäkin maan kansalaisia valitaan uudelleensijoitettaviksi. Sisäministeriön näkemyksen mukaan Suomen ja UNHCR:n välisissä neuvotteluissa ja päätöksen valmistelussa ei ole tältäkin osin ollut mitään poikkeuksellista. Päätöksen valmistelussa ei ole toimittu syrjivästi UNHCR:n vuosittain antamassa maailmanlaajuisessa uudelleensijoittamistarpeita koskevassa raportissa tunnistamia kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia ihmisiä kohtaan.

Uskonnollisen taustan merkityksestä ja siihen liittyvästä poliittisesta ohjauksesta vuoden 2025 pakolaiskiintiön kohdentamisessa

Pakolaiskiintiön 2025 valmistelussa saatu poliittinen ohjaus on liittynyt valtaosin muihin kuin uskontoa koskeviin kysymyksiin. Vähemmistöuskontojen, etenkin kristittyjen ja jesuiden, valitsemisesta osana pakolaiskiintiötä keskusteltiin keväällä 2024 Turkkiin suuntautuneen valintamatkan yhteydessä ja se nousi esiin myös vuoden 2025



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

pakolaiskiintiön kohdentamista koskevassa aloituskeskustelussa sisäministeriön maahanmuutto-osaston valmistelijan ja erityisavustajan kesken 29.5.2024. Koska vuoden 2024 kohdentamispäätöksen mukaan syyrialaisia pakolaisia valittaessa painotettiin perheiden valintaa sekä ryhmän sisäisten vähemmistöuskontojen asemaa, UNHCR:ää pyydettiin esittämään Suomen pakolaiskiintiöön vähemmistöuskontojen edustajia, kuten kristittyjä ja jesidejä. UNHCR ei kuitenkaan esittänyt Suomelle näitä ryhmiä, sillä UNHCR:n Turkissa rekisteröimien pakolaisten joukossa heitä on vain hyvin vähän. Suurin osa Turkissa olevista syyrialaisista pakolaista on kotoisin Syyrian pohjois- ja itäosista, joiden väestö on enimmäkseen sunnimuslimeja.

Sisäministeriön poliittisen johdon toiveena oli valmistelun aikana, että myös vuonna 2025 syyrialaisien pakolaisten osalta valinnoissa pyrittäisiin painottamaan perheitä ja ryhmän sisäisten vähemmistöuskontojen edustajia. Poliittisen johdon toive on kirjattu 17.10.2024 luonnokseen kohdentamispäätökseksi, jonka sisäministeri hyväksyi 21.10.2024 vietäväksi sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon ministerityöryhmään 29.10.2024. Asia kuitenkin vedettiin kokouksen asialistalta pois. Tämä on se uskontoon ja kristittyihin liittyvä ohjaus, joka sisäministeriössä on poliittiselta tasolta pakolaiskiintiön kohdentamisen valmisteluun saatu.

Sisäministeriön maahanmuutto-osaston näkemyksen mukaan maininnalla ryhmän sisäisten vähemmistöuskontojen painottamisesta pyrittiin toteuttamaan hallitusohjelman kirjausta kiintiön kohdentamisesta myös maassaan vainottuihin kulttuurisiin ja etnisiin ryhmiin sekä leireillä erityisen huonossa asemassa oleviin. Perusteltu pelko vainosta uskontoon perustuen on yksi perusteista pakolaisaseman saamiselle (Ukl 87 §). Painotuksen taustalla on erilaisten vähemmistöjen erityisen haavoittuva asema ja siitä seuraava erityinen suojelun tarve kriisitilanteissa. Painotukset ja valinnat pakolaiskiintiötä kohdennettaessa kuuluvat lain salliman poliittisen harkinnan piiriin, eivätkä edellytä erityisiä asiantuntija- tai riskiarvioita. Painotusten yleiseen merkitykseen liittyen on myös tärkeää huomata, että vähemmistöuskontoja koskevan maininnan tarkoituksena ei ollut estää muiden kuin uskonnollisiin vähemmistöihin kuuluvien syyrialaisien valintaa Turkista tilanteessa, jossa UNHCR:llä ei olisi ollut esittää kyseisiä ryhmiä. Näin juuri tapahtui vuoden 2024 kiintiövalinnoissa: vaikka vähemmistöuskontojen edustajia ei ollut esittää, syyrialaisia uudelleen sijoitettiin Turkista suunniteltu määrä. (Lisäselvitys- ja tietopyynnön kysymys 2)

Kristityt mainitaan yhtenä poliittisen johdon preferenssinä pakolaiskiintiövirkamies-työryhmän 20.8.2024 pidetyn kokouksen diaesityksessä. Kirjaus perustuu edellä kuvattuihin keskusteluihin, on epätarkka ja voi johtaa väärään tulkintaan. Diaesitys oli tarkoitettu vain keskustelun pohjaksi valmistelun alkuvaiheessa. Siinä esitetyt seikat



eivät ole olleet ratkaisevia kiintiön myöhemmän valmistelun kannalta. Kokouksessa käytiin läpi UNHCR:n Suomelle antamaa pakolaiskiintiön kohdentamisesitystä. Tämän jälkeen sisäministeriön maahanmuutto-osaston valmistelija kertoi työryhmälle sisäministeriön poliittisen johdon alustavista suuntaviivoista valmistelulle. Sen jälkeen kokouksen osallistujat keskustelivat kiintiön kohdentamisesta. Sisäministeriön maahanmuutto-osaston kokoukseen osallistuneiden virkamiesten käsityksen mukaan poliittisen johdon preferensseinä dialla mainituista seikoista mikään ei erityisesti korostunut kokouksessa käydyssä keskustelussa, eikä syrjinnän mahdollisuus noussut puheenvuoroissa esiin.

Sisäministeriö painottaa, että irrottamalla valmistelun aikana käytetty yksittäinen sana "kristityt" sen alkuperäisestä kontekstista, ei voida tehdä olettaa valmistelun syrjivästä luonteesta suhteessa muihin uskonnollisiin ryhmiin. Valmistelun alkupuolella sisäministeriön poliittisen johdon preferenssejä koskevat ilmaisut sisäministeriön valmistelijan laatimissa aineistoissa ovat olleet hyvin yleisiä ja epätarkkoja. Se on valitettavasti ollut omiaan luomaan väärän käsityksen siitä, että pakolaisia pyrittäisiin valikoimaan uskonnon perusteella, jos aineistoja tarkastelee irrallaan kokonaisuudesta. Asiaa valmistelevalle virkahenkilölle vaihtuminen kesken valmistelun on myös hetkellisesti heikentänyt tiedonkulkua ja asian valmistelua elo-syyskuussa 2024.

Muita yhdenvertaisuusvaltuutetun lisäselvityspyynnössä 28.11. esille nostettuja kysymyksiä

Palauttaminen

Lisäselvitys- ja tietopyynnössä (kysymys 3) pyydetään säädösperustaa ja perusteluja sille, että kiintiöpakolaisten valinnassa tulisi painottaa erityisesti sellaisia kansalaisuuksia, joita saadaan tarvittaessa palautettua kotimaahansa. Sisäministeriö toteaa, että uudelleen sijoittaminen on tapa tarjota pakolaiselle kestävä ratkaisu, ja siihen ei ajatus palauttamisesta lähtökohtaisesti sovellu. Tämä tuotiin myös esille sisäministeriön virkakunnan toimesta toukokuuisessa keskustelussa erityisavustajan kanssa.

Pakolaisasema on kuitenkin ulkomaalaislaissa säädetyillä perusteilla mahdollista ottaa pois (Ukl 107 ja 108 §:t). Myös pakolaisaseman määrittämisen menettelyjä ja perusteita koskevassa UNHCR:n käsikirjassa todetaan, että aseman lakkaamista koskevat pakolaisyleissopimuksen lausekkeet perustuvat ajatukseen, että kansainvälistä suojelua ei tulisi antaa silloin, kun se ei enää ole tarpeen tai oikeutettua. Palauttamisharkinta yksittäisen uudelleensijoitetun henkilön kohdalla liittyisi siis tilanteisiin, joissa ulkomaalaislaissa säädetyt perusteet pakolaisaseman poisottamiselle täyttyvät.



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Uudelleensijoitettavat henkilöt tulevat usein kriisialueilta. On mahdollista, että heidän joukossaan on yksittäisiä henkilöitä, joiden myöhemmin todetaan olevan vaaraksi Suomen yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Tämän vuoksi palauttamisen näkökulma voidaan sisäministeriön mukaan ottaa huomioon yhtenä seikkana kiintiön kohdentamista pohdittaessa.

Hätätapaukset ja ETM-järjestely

Lisäselvitys- ja tietopyynnössä (kysymys 4) todetaan, että sisäministeriön poliittinen johto on ohjeistanut jättämään pois hätätapauskiintiön sekä ETM-järjestelyn kautta tulevat pakolaiset ja valitsemaan tilalle venezuelalaisia pakolaisia. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pyytää sisäministeriöltä selvitystä siitä, miksi venezuelalaisia pakolaisia on haluttu preferoida ja miksi on haluttu poiketa Suomen pitkäaikaisesta linjauksesta ottaa vastaan myös hätätapauksia.

Sisäministeriön virkakunnalla ei ole tietoa siitä, miksi ministeriön poliittinen johto on toivonut pakolaiskiintiön kohdentamista edellä kuvatulla tavalla. Kuten edellä on todettu, pakolaiskiintiön kohdentamisessa Suomella on laaja kansallinen harkintavalta. ETM- ja hätätapaukset sekä venezuelalaiset ovat kaikki UNHCR:n vuosittaisessa maailmanlaajuisia uudelleensijoittamistarpeita koskevassa raportissaan tunnistamia kansainvälisen suojelun ja uudelleen sijoittamisen tarpeessa olevia ihmisiä.

Kotoutumisen edellytykset

Lisäselvitys- ja tietopyynnössä (kysymys 9) pyydetään selvitystä siitä, millä perusteilla kotoutumisen edellytyksille on annettu painoarvoa jo kiintiöesityksen valmistelussa, miten tätä asiaa on käytännössä arvioitu ja mihin tietoihin arvio on perustunut. Pyyntöissä viitataan sisäministeriön erityisavustajan 9.10.2024 lähettämään sähköpostiviestiin, jossa hän on todennut, että ”Kaikki kiintiöön valittavat täyttävät UNHCR:n kriteerit, ja tavoitteena on, että avun tarvitsijoiden joukosta saataisiin valikoitua sellaiset, joiden sopeutumiskyky Suomeen voidaan olettaa olevan jokseenkin hyvä”.

Lisäselvityspyynnössäkin mainitusti ulkomaalaislain mukaan Suomelle esitettävien henkilöiden kotoutumisen edellytykset arvioidaan aina yksittäisissä valintatilanteissa. Kiintiön kohdentamista valmisteltaessa kotoutumiselle annetaan painoarvoa pakolaiskiintiön kohdentamispäätöksen (mm. luonnos 17.10.2024) perustelujen sanamuodon mukaisesti vastaanoton jatkuvuuden varmistamisen sekä kotoutumisesta saatujen kokemusten huomioimisen kautta. Ne ovat kiintiöpakolaisten kotoutumisen suunnitelmallisuuden ja tuloksellisuuden tukemisessa olennaisia tekijöitä. Niitä voidaan edistää ottamalla kohdentamispäätöksessä huomioon kuntien kokemukset kuntiin



Sisäministeriö Inrikesministeriet

aiemmin vastaanotettujen kiintiöpakolaisten ja muiden oleskeluluvan saaneiden henkilöiden kotoutumisen edistämisestä sekä näiden henkilöiden kansalaisuudet, kieli-ryhmät ja olemassa olevat diasporat, jotka tukevat pakolaisten integroitumista yhteiskuntaan.

Jatkuvuus on ollut yksi tärkeä periaate Suomen vuosittaisen kiintiön kohdentamisen valmistelussa. Vuoden 2025 kohdentamispäätöksen valmisteluun osallistuneet viranomaiset esimerkiksi kannattivat laajasti Kongon demokraattisen tasavallan kansalaisten vastaanoton jatkamista. Yhtenä tekijänä taustalla voidaan katsoa olleen kuntien myönteisen suhtautumisen tämän perinteisen kiintiöpakolaisryhmän vastaanottamiseen.

Pakolaiskiintiön kohdentamispäätöksen kohdentamisen perusteita koskevan 1 luvun kappale ”Jatkuvuuden varmistaminen ja kotoutuminen” kuuluu sisältönsä puolesta työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan ja valmisteluvastuulle.

Terveys- ja sosiaalihuollon kantokyky

Lisäselvitys- ja tietopyynnössä (kysymys 11) pyydetään sisäministeriötä perustelemaan ja yksilöimään, mihin terveydenhuollon kantokyvyn huomioimisella on pyritty ja miten asiaa on tältä osin valmisteltu.

Maahanmuuttovirasto toi vuoden 2023 alkupuolella sisäministeriön maahanmuutto-osaston tietoon, että UNHCR oli esittänyt Suomelle pakolaiskiintiössä otettavaksi poikkeuksellisen paljon erittäin vaativaa lääketieteellistä apua tarvitsevia henkilöitä. Virastolla oli tuolloin vaikeuksia löytää kuntapaikkoja esitetyille henkilöille. Vuoden 2024 kiintiön kohdentamispäätöksessä todetaankin, että UNHCR voisi osana hätäta-pauskiintiötä esittää Suomelle enintään 10 henkilöä henkeä uhkaavien lääketieteellisten syiden perusteella. Vuoteen 2021 saakka näissä tapauksissa konsultoitiiin sosiaali- ja terveysministeriötä. Tällä hetkellä Maahanmuuttovirasto on yhteydessä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin sellaisten hätätapauksina esitettävien henkilöiden kohdalla, joilla on vakavia lääketieteellisiä tarpeita.

Vuoden 2025 kohdentamispäätöstä valmisteltaessa tuli esille, että lääketieteellisten syiden perusteella esitettyjen määrä oli vuodesta 2023 vähentynyt. Jatkovalmistelua varten sisäministeriön virkamies pyysi sähköpostitse sosiaali- ja terveysministeriön näkemystä näitä tapauksia koskevista mahdollisista laadullisista ja määrällisistä rajoitustarpeista. Sisäministeriön käsityksen mukaan vastausta ei kuitenkaan saatu ennen kyseisen virkamiehen jäämistä virkavapaalle.



Maailmanlaajuisia uudelleensijoittamistarpeita koskevassa raportissaan UNHCR pitää ongelmallisena sitä, että uudelleensijoittajavaltioiden tähän tarkoitukseen kohdentamien paikkojen määrä on vähentynyt. Suomen panos tässä on UNHCR:lle erittäin tärkeä, mistä järjestö on useasti Suomea myös kiittänyt. Suomi voi kuitenkin päättää näiden henkilöiden vastaanottamisesta kansallisen harkinnan pohjalta.

Pakolaiskiintiön kohdentamisen jatkovalmistelu

Omana kysymyksenään yhdenvertaisuusvaltuutettu pyytää selvitystä, miten asian jatkovalmistelussa tullaan huolehtimaan siitä, ettei pakolaiskiintiön kohdentamista koskevassa päätöksenteossa tapahdu lainvastaista syrjintää uskonnon tai muun laissa kielletyn syrjintäperusteen perusteella.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu painottaa, että mikäli sisäministeriö ja sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon ministerityöryhmä jatkaa asian valmistelua 17.10.2024 päivätyn esityksen pohjalta, on olemassa ilmeinen riski siitä, että päätöksenteko perustuu lainvastaiseen, syrjivään ohjeistukseen julkisen vallan käytössä. Tämän johdosta yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittaa vahvasti, että valmistelussa palattaisiin YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n pohjaesitykseen ja, että jatkovalmistelussa perusteltaisiin yksityiskohtaisesti ja läpinäkyvästi, lainmukaisilla ja ei-syrjivillä perusteilla, mikäli UNHCR:n esitykseen mahdollisesti halutaan tehdä muutoksia.

Sisäministeriö on edellä selostanut yhdenvertaisuusvaltuutetun tutkittavaksi ottaman kiintiön kohdentamispäätöksen valmisteluun vaikuttaneita seikkoja ja valmistelun kulkua. Viitaten edellä annettuun selvitykseen, sisäministeriö toteaa, ettei sittemmin keskeytetty valmistelu ole perustunut lainvastaisiin, ketään tai mitään ryhmiä syrjiviin tai muutoin yhdenvertaisuuslain vastaisiin perusteisiin. Sisäministeriössä ei ole annettu käskyä tai ohjetta syrjiä ketään tai mitään ryhmää.

Pakolaiskiintiön kohdentamisesta vuodelle 2025 on tehty päätös valtioneuvoston yleisistunnossa 28.11.2024. Päätös on valmisteltu kokonaan uudelleen sen jälkeen, kun pääministeri Petteri Orpo oli pyytänyt 21.11.2024, että sisäministeriö käynnistäisi pakolaiskiintiön kohdentamista koskevan päätöksen uuden valmistelun aiempaa valmistelua kohtaa esitetyn epäluottamuksen vuoksi. Kuvaus kohdentamispäätöksen



uudesta valmistelusta on luettavissa valtioneuvoston päätöstä varten laaditusta muistiosta.¹

Sisäministeriön arviointia vuoden 2025 pakolaiskiintiön kohdentamista koske- vasta valmistelusta

Sisäministeriön näkemyksen mukaan sisäministeri tai hänen poliittiset avustajansa eivät ole antaneet asiassa sisäministeriön virkamiehille ohjetta tai käskyä syrjiä eivätkä valmisteluun osallistuneet virkamiehet ole syrjineet ketään uskonnon tai muullakaan perusteella valmistellessaan kiintiön kohdentamista.

Valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Virkamiehen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Virkamies toimii virkavastuulla, ja hänen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Jos virkamiehen edellytettäisiin toteuttavan syrjivää ohjetta tai käskyä, heidän tulisi virkavelvollisuuksiensa mukaisesti kieltäytyä sellaisesta toiminnasta tietäessään ohjeen tai käskyn syrjiväksi. Tämän lisäksi lainvastaisen ohjeen tai käskyn saaminen tulisi saattaa ja saatettaisiin virkamiesten esimiesten, viime kädessä virkakuntaa johtavan kansliapäällikön tietoon, ja näiden tulisi virkavelvollisuuksiensa mukaisesti puuttua asiaan. Sisäministeriön virkakunta eikä muidenkaan kohdentamispäätöksen valmisteluun osallistuneiden viranomaisten edustajat ole olleet yhteydessä sisäministeriön virkajohtoon valmistelun aikana tästä asiasta.

Kuten edellä tässä selvityksessä on kuvattu, kiintiöpakolaisten kohdentamispäätöksen valmistelun tavat perustuvat hyvin pitkäaikaiseen vakiintuneeseen käytäntöön ja yhteistyöhön viranomaisten välillä. Varsinaisia menettelyllisiä normeja on vähän. Keskeisessä roolissa valmistelussa ovat neuvottelut ja keskustelut niin virkamiesten välillä kuin poliittisten toimijoidenkin kesken ja yhteydenpito UNHCR:n kanssa. Vasta varsinaista päätöksentekoa kiintiön kohdentamisesta koskevat yleiset valtioneuvoston päätöksentekoa koskevat normit.

Kohdentamispäätöksen valmistelun luonteeseen kuuluu, että siihen osallistuvat tahot tuovat edustamiensa ministeriöiden ja virastojen erilaisia näkemyksiä yhteiseen pohdintaan. Vasta poliittisessa käsittelyssä erilaisista lähtökohdista syntyneet näkemykset ja preferenssit muuttuvat kansallisiksi painotuksiksi ja saavat painoarvon toisiinsa nähden. Kohdentamispäätöksen poliittista käsittelyä ovat erityisavustajien ja hallitusryhmien poliittiset keskustelut, jotka tässä selvityksen kohteena olevassa

¹ Valtioneuvoston päätös SM/2024/78: Päätös pakolaiskiintiön kohdentamisesta vuonna 2025.
<https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=2728>



Sisäministeriö Inrikesministeriet

menettelyssä jäivät kesken. Tässä menettelyssä ei päästy vaiheeseen, jossa sisäministeriön virkavalmistelun pohjalta hallitusryhmät olisivat tehneet päätöksen poliittisen kompromissin pohjalta.

Kun valtioneuvosto linjaa pakolaiskiintiön kohdentamisesta, päätöksessä ei vielä valita tiettyjä henkilöitä Suomeen tai jätetä tiettyjä henkilöitä valinnan ulkopuolelle. Pakolaiskiintiötä kohdennettaessa ei vielä ole tiedossa myöhemmin Suomeen kiintiöpakolaisvalinnan (oleskeluluvan myöntäminen) kautta tulevien ihmisten henkilöllisyys tai heidän henkilönsä liittyviä tietoja ja ominaisuuksia. Kiintiön kohdentamisen valmistelussa esitetyt näkemykset perusteista, joilla kiintiö tulisi kohdentaa tiettyyn maahan tai pakolaisryhmään, eivät kosketa yksittäisiä henkilöitä tai tiettyä ryhmää niin että kyseessä voisi olla välitön tai välillinen syrjintä. Kiintiön kohdentamisessa on kyse oleskelumaata ja siellä olevaa pakolaisryhmää koskevasta päätöksenteosta.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan asiaa koskevassa virkavalmistelussa on toimittu sen harkintavallan rajoissa, minkä ulkomaalaislain ja hallintolain säädöspohja mahdollistavat, eikä valmistelussa ole ollut syrjintää. Kiintiön kohdentamispäätös valmistellaan valtioneuvoston päätöksentekoa varten, mikä tarkoittaa, että sitä ohjaavat hallituspuolueiden poliittiset näkemykset asiasta. Sisäministeriön arvion mukaan myös poliittinen ohjaus on tehty tavanomaisissa ”raameissa”. Virkavastuulla toimivien valmistelijoiden kautta ei ole tullut ilmi, että poliittisessa ohjauksessa olisi ilmennyt syrjintää.

Lopuksi sisäministeriö toteaa, että uudelleensijoittamista koskeva lainsäädäntö uudistuu. Kesäkuussa 2024 hyväksytyyn Euroopan unionin maahanmuutto - ja turvapaikkalainsäädännön uudelleensijoittamista koskevat säädökset edellyttävät lakimuutoksia kesäkuuhun 2026 mennessä. Samalla sisäministeriö arvioi ja kehittää kohdentamispäätöksen valmistelumenettelyä.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lisäselvityspyynnön sisältämät tietopyynnot

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetussa laissa säädetään yhdenvertaisuusvaltuutetun oikeudesta saada viranomaiselta salassapitosäännösten estämättä välttämättömät tiedot (48 §) ja oikeudesta saada viranomaiselta selvitys seikoista, jotka ovat tarpeen valtuutetun tehtävien hoitamiseksi (49 §).

Ottaen huomioon edellä annettu lisäselvitys ja jo aikaisempi 4.11.2024 päivätty seikkaperäinen selvitys liitteaineistoinen on sisäministeriön näkemyksen mukaan asiassa nyt annettu yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain mukaisesti välttämättömät tiedot ja tarpeellinen selvitys yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävän hoitamiseksi.



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäministerin vastaus julkaistaan ministeriön internet-sivuilla 17.12.2024.

Vastaus lähetetään tiedoksi oikeuskanslerinvirastoon.

Kansliapäällikkö Kirsi Pimiä

Osastopäällikkö Minna Hulkkonen

JAKELU

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

TIEDOKSI

Sisäministeri Mari Rantanen

Valtiosihteeri Antti Salminen

Erityisavustaja Maria Paaso

Oikeuskanslerinvirasto



Liitteet

28.5.2024 MMO:n erityisavustajalle lähettämä taustamuistio pakolaiskiintiön 2025 kohdentamisesta

29.5.2024 MMO:n muistiinpanot tapaamisesta erityisavustajan kanssa

4.6.2024 MMO:n muistiinpanot UNHCR:n kanssa käydyistä kahdenvälisistä neuvotte-
luista (sisältää salassa pidettävää tietoa Julkl 24 § 1 mom. 2 kohta)

20.8.2024 Ulkoministeriön kommentit UNHCR:n heinäkuussa 2024 Suomelle anta-
maan esitykseen (sisältää salassa pidettävää tietoa Julkl 24 § 1 mom. 2 kohta)

21.8.2024 Maahanmuuttoviraston kommentit UNHCR:n heinäkuussa 2024 Suomelle
antamaan esitykseen (sisältää salassa pidettävää tietoa Julkl 24 § 1 mom. 2 kohta)

23.8.2024 Työ- ja elinkeinoministeriön kommentit UNHCR:n heinäkuussa 2024 Suo-
melle antamaan esitykseen (sisältää salassa pidettävää tietoa Julkl 24 § 1 mom. 2
kohta)

23.8.2024 Suojelupoliisin kommentit UNHCR:n heinäkuussa 2024 Suomelle antamaan
esitykseen (sisältää salassa pidettävää tietoa Julkl 24 § 1 mom. 2 kohta)

27.8.2024 Maahanmuutto-osaston virkamiehen erityisavustajalle lähettämä ppt-esi-
tys (sisältää salassa pidettävää tietoa Julkl 24 § 1 mom. 2 kohta)

2.9.2024 Maahanmuutto-osaston virkamiehen erityisavustajalle lähettämä luonnos
diaesitykseksi (sisältää salassa pidettävää tietoa Julkl 24 § 1 mom. 2 kohta)

2.9.2024 Sähköpostitse saadut ulkoministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä
Maahanmuuttoviraston kommentit sisäministeriön poliittisen johdon alustavaan eh-
dotukseen kiintiön kohdentamisesta. (Sisältää salassa pidettävää tietoa Julkl 24 § 1
mom. 2 kohta)

14.-15.10.2024 Ulkoministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, Maahanmuuttoviraston
ja Suojelupoliisin kommentit maahanmuutto-osaston laatimaan muistioluonnokseen,
jota valmisteltiin STOH-ministerityöryhmän kokousta (29.10.2024) varten. (Sisältää
salassa pidettävää tietoa Julkl 24 § 1 mom. 2 kohta)