



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Vastaus Yhdenvertaisuusvaltuutetun tieto- ja selvityspyyntöön asiassa YVV/1933/2024

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on julkisuudessa esiintyneiden tietojen perusteella omana aloitteenaan päättänyt ryhtyä selvittämään sisäministeriössä valmisteilla olevaa hallituksen päätöstä vuoden 2025 pakolaiskiintiön kohdentamisesta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on tehnyt 11.10.2024 sisäministeriölle asiassa tieto- ja selvityspyynnön.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tieto- ja selvityspyynnön sisältö

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pyytää sisäministeriötä toimittamaan valtuutetulle seuraavat tiedot:

- 1) Ketkä ministeriön virkamiehet ovat osallistuneet asian valmisteluun.
- 2) Kopiot kaikista asian valmisteluun liittyvistä asiakirjoista, kuten mm.
 - a. Ministeriön eri elimien, esimerkiksi johtoryhmän, osastopäällikkökokouksen, yksikköpalaverin tai muun vastaavien elimien, asian käsittelyyn liittyvät asiakirjat, pöytäkirjat ym.
 - b. Ministerin, valtiosihteerin, erityisavustajien tai heidän avustajiensa ministeriön virkamiehille kokouksissa tai muutoin antamat ohjeet asiassa, mukaan lukien mahdolliset keskustelumuistiot ja sähköpostiviestit, joissa asiaa on käsitelty.

Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu on pyytänyt sisäministeriöltä seikkaperäisen selvityksen siitä, miten valmistelu pakolaiskiintiön kohdentamisesta vuodelle 2025 on edennyt ministeriössä sekä mahdollisesti myös ministeriöiden välisessä yhteistyössä ja sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon ministeriöryhmässä.

Sisäministeriö vastaa yhdenvertaisuusvaltuutetun tieto- ja selvityspyyntöön seuraavaa:

Asian valmistelu sisäministeriössä on työjärjestyksen mukaisesti hoidettu maahanmuutto-osastolla. Asian valmisteluun on maahanmuutto-osastolla osallistunut erityisasiantuntija Mirka Eirola elokuuhun 2024 saakka ja sen jälkeen erityisasiantuntija Mari Helenius. Lisäksi valmisteluun on osallistunut maahanmuuttojohtaja Sanna Sutter. Tavanomaisten menettelytapojen mukaisesti valmistelusta ja sen etenemisestä on kerrottu osastopäällikkö Minna Hulkkoselle ja kansliapäällikkö Kirsi Pimiälle. Asian valmistelussa sisäministeriössä on ollut mukana myös kansainvälisten asioiden yksiköstä asiantuntija Tuire Pylvänäinen, jonka tehtäviin kuuluvat AMIF-rahaston kautta kiintiöpakolaisten vastaanottoon saatavaan EU-tukeen liittyvät asiat.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on pyytänyt seikkaperäistä selvitystä valmistelun etenemisestä. Sekä asian pääasiallinen valmistelija, että sisäministeri ovat vaihtuneet valmistelun aikana, ja näin ollen selvitykseen on koottu asian käsittelyvaiheet, sillä tarkkuudella ja laajuudella, mikä henkilövaihdokset huomioiden on ollut mahdollista.

Pakolaiskiintiön kohdentamisesta koskevan päätöksen valmistelusta

Suomen pakolaiskiintiön koko on Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan 500 henkilöä vuodessa. Pakolaiskiintiön kohdentamisesta eri pakolaisryhmiin ja lähtömaihin tehdään päätös vuosittain. Päätöksen valmisteluvastuu on sisäministeriössä, ja ulkomaalaislain 91 § mukaisesti se valmistellaan yhteistyössä ulkoministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Tätä virkamiestason valmistelua on tehty yhteistyönä, jossa on mukana mainitut ministeriöt sekä Maahanmuuttovirasto ja



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Suojelupoliisi. Näistä yhteistyötahoista koostuva ryhmä on kokoontunut pakolaiskiintiövirkamiestyöryhmän nimellä, jota käytetään myös tässä selvityksessä.

Esitys kohdentamispäätökseksi esitellään valtioneuvostolle. Tällä hallituskaudella kohdentamisesta linjaa sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon ministerityöryhmä (STOH). Lopullinen päätös kiintiöstä tehdään joulukuussa samalla, kun eduskunta hyväksyy valtion talousarvion vuodelle 2025. Päätös kohdentamisesta ja siinä linjatuista painopisteistä annetaan tiedoksi UNHCR:lle.

Edellytyksistä ulkomaalaisen ottamiselle pakolaiskiintiössä on säädetty ulkomaalaislain 92 §:ssä, jonka mukaan ulkomaalaisen tulee olla kansainvälisen suojelun tarpeessa kotimaahansa nähden, hänen tulee olla uudelleensijoittamisen tarpeessa ja edellytykset hänen vastaanottamisensa ja kotoutumisensa osalta tulee olla arvioitu. Lisäksi oleskeluluvan myöntämiselle ei saa olla ulkomaalaislain 36 §:n mukaisia esteitä, joita ovat esimerkiksi se, että ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansallista turvallisuutta, kansanterveyttä tai kansainvälisiä suhteita. Jokainen Suomeen pakolaiskiintiössä valittava ulkomaalainen on UNHCR:n pakolaiseksi määrittämä ja UNHCR:n Suomelle esittämä. Kiintiövalintamenettelyssä Maahanmuuttovirasto arvioi pakolaisen tilannetta suojelun tarpeen osalta, kotoutumisesta vastaavat viranomaiset arvioivat hänen edellytyksiään kotoutua Suomeen sekä Suomen edellytyksiä vastaanottaa hänet, ja Suojelupoliisi arvioi, onko oleskeluluvan myöntämiselle ulkomaalaislain 36 § mukaisia esteitä. Pakolaiskiintiön kohdentamispäätöksessä linjattuja painopisteitä pannaan toimeen valintaa tehdessä. Perheiden osalta tehdään ratkaisu valinnasta koko perhekokonaisuuden osalta siten että perheen yhtenäisyys säilyy.

Pakolaiskiintiön kohdentamisen yhteydessä linjatut painopisteet voivat vaihdella vuosittain, mutta Suomi on perinteisesti painottanut erityisen haavoittuvassa asemassa olevia pakolaisia. Esimerkiksi vuoden 2024 kiintiötä koskevassa kohdentamispäätöksessä painotettiin naisten, lasten ja vammaisten henkilöiden valintaa. Vuoden 2024 yhteensä 500 henkilön kiintiöstä 150 paikkaa kohdennettiin afganistanilaisiin pakolaisiin Iranissa, 120 kongolaisiin pakolaisiin Ruandassa, 100 syyrialaisiin pakolaisiin Turkissa, 50 venezuelalaisiin pakolaisiin Perussa ja 30 Libyasta Ruandaan Emergency Transit Mechanism (ETM) -järjestelyn kautta evakuoituihin pakolaisiin. Lisäksi 50 paikkaa kohdennettiin käytettäväksi kiireellisiin hätätapauksiin ilman kansalaisuus- tai aluerajausta. Sen lisäksi että kiintiön paikkoja kohdennetaan eri kansalaisuuksiin ja lähtömaihiin, kohdentamispäätöksessä linjataan usein tarkemmista painopisteistä kunkin ryhmän osalta. Esimerkiksi vuoden 2024 kohdentamispäätöksessä linjataan, että Iranista valittavien afganistanilaisten pakolaisten valinnassa painotetaan erityisesti haavoittuvassa asemassa olevia naisia ja tyttöjä, joihin kohdistuu heidän sukupuolensa perusteella uhkaa, leskien ja yksinhuoltajaäitien perheitä, ihmisoikeuspuolustajia, naisaktivisteja ja toimittajia sekä muita erityisen haavoittuvassa asemassa olevia. Samoin vuoden 2024 kohdentamispäätöksen mukaan syyrialaisia pakolaisia valitessa Suomi painottaa perheiden valintaa sekä ryhmän sisäisten vähemmistöuskontojen asemaa.

Seikkaperäinen selvitys valmistelun etenemisestä

Vuoden 2025 pakolaiskiintiön valmistelu aloitettiin 29.5.2024 sisäministerin maahanmuutto-osaston virkamiesten (jatkossa MMO) ja erityisavustajan (jatkossa EAV) välisellä keskustelulla. Keskustelusta ei ole saatavilla raportointia, mutta sittemmin virkavapaalle jääneen virkamiehen seuraajalleen antamien tietojen mukaan poliittisen johdon linjaukset olivat seuraavat:

- Kiintiössä valittavista pakolaisista 90 % tulisi olla naisia ja tyttöjä.
- Kiintiöpakolaisten valinnassa tulisi painottaa erityisesti sellaisia kansalaisuuksia, jotka saadaan tarvittaessa palautettua kotimaahansa.
- Terveystilanteen kantokyky tulisi ottaa huomioon.



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Keskustelussa sivuttiin myös sitä, miksi vuoden 2024 kiintiön kohdentamispäätöksen tavoite sisällyttää Turkista valittujen syyrialaisien kiintiöön ryhmän sisäisiin uskonnollisiin vähemmistöihin kuuluvia ei ole toteutunut.

4.6.2024 Sisäministeriö kävi kahdenväliset keskustelut UNHCR:n Geneven toimiston edustajan kanssa Suomen alustavista suuntaviivoista kiintiön suhteen. Samana päivänä EAV soitti MMO:lle ja täydensi 29.5.2024 annettua poliittista ohjausta kertomalla, että hätätapauskiintiö sekä ETM-järjestelyn kautta tulevat pakolaiset jätettäisiin pois vuoden 2025 kiintiöstä.

Pakolaiskiintiövirkamiestyöryhmä keskusteli 18.6.2024 yhtenä asianaan kiintiön kohdentamispäätöksen 2025 valmistelun tilanne. Muina aiheina käsiteltiin tilannekuvaa vuoden 2024 kiintiön täytäntöönpanosta, kotoutumisen edellytysten arviointia kiintiöprosessissa ja EU:n uudelleensijoittamisasetusta. Kokoukseen osallistuivat SM:n lisäksi UM, TEM, Migri ja Supo.

UNHCR:n antoi esityksensä Suomelle pakolaiskiintiön kohdentamisesta 8.7.2024. UNHCR:n esitys jaettiin sähköpostitse pakolaiskiintiövirkamiestyöryhmälle kommentoitavaksi, ja kommentit pyydettiin toimittamaan 23.8.2024 mennessä.

20.8.2024 Pakolaiskiintiövirkamiestyöryhmä kokoontui keskustelemaan UNHCR:n esityksestä Suomelle. Samalla SM kertoi osallistujille ministeriön poliittiselta johdolta touko-kesäkuussa saaduista alustavista näkemyksistä pakolaiskiintiön kohdentamisen suhteen. Kuultiin osallistujatahojen alustavat kommentit kohdentamiseen. Kokoukseen osallistuivat SM:n lisäksi UM, TEM, Migri ja Supo.

21.-26.8.2024 Sisäministeriö sai heinäkuussa pyydetyn mukaisesti kirjalliset kommentit UNHCR:n esitykseen ulkoministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, Maahanmuuttovirastolta ja Suojelupoliisilta.

27.8.2024 MMO:n ja EAV:n välisessä keskustelussa erityisavustajalle annettiin aiemmin saadun poliittisen ohjauksen sekä virkamiestyöryhmän keskustelujen ja kommenttien pohjalta luonnosteltu ehdotus pakolaiskiintiön kohdentamisesta vuodelle 2025. Ehdotus kohdennukseksi: Kongo dt 150, Afganistan 150, Syyria 100, Venezuela 50, ETM Ruandasta 30, hätätapaukset 20. Tapaamisesta ei ole erillisiä muistiinpanoja. Tapaamisen jälkeen MMO kertoi EAV:lle vielä sähköpostilla venezuelalaisten turvapaikanhakijoiden määrän kasvusta Islannissa viime aikoina. EAV vastasi toden, että Islannin tilanne on tiedossa.

30.8.2024 EAV antoi puhelimitse MMO:lle SM:n poliittisen johdon linjauksen pakolaiskiintiön kohdentamisesta vuodelle 2025. Linjauksen mukaan 500 pakolaisen kiintiö kohdennettaisiin eri ryhmien osalta seuraavasti: Kongo dt 250, Venezuela 120, Afganistan 50, Syyria 50, ETM Ruandasta (Sudan, Etiopia) 30 henkilöä. Puhelimesta sovittiin myös, että EAV:lle laaditaan ppt-esitys jonka hän voi pitää kokouksessaan muiden erityisavustajien kanssa asiasta.

30.8.2024 MMO lähetti pakolaiskiintiövirkamiestyöryhmälle sähköpostilla tiedoksi SM:n ehdotusluonnoksen kiintiön kohdentamisesta. Ehdotuksen toteutettavuuden kannalta olennaiset huomiot pyydettiin esittämään pikaisesti. Migri, UM ja TEM lähettivät huomioitansa.

2.9.2024 MMO lähetti EAV:lle sähköpostilla luonnoksen ppt-esitykseksi erityisavustajien kanssa käytäviä keskusteluja varten (huom. suunniteltua erillistä erityisavustajakokousta ei kuitenkaan järjestetty). Samassa yhteydessä MMO kertoi EAV:lle Migrin, TEM:n ja UM:n kommentteista kohdentamishdotukseen. Lisäksi MMO mainitsi SM:n kansainvälisten asioiden yksikön selvittäneen



Sisäministeriö Inrikesministeriet

komissiolta, ettei kohdennuksen muuttaminen viimevuotisesta todennäköisesti vaikuttaisi Suomen tulevaan AMIF-rahoitukseen. EAV kuittasi saaneensa asian tiedoksi.

4.9.2024 MMO:n virkamies esitteli valmistelun tilannetta maahanmuutto-osaston johtoryhmässä.

11.9.2024 MMO ehdotti EAV:lle sähköpostitse, että pakolaiskiintiön kohdentamista koskeva päätös siirrettäisiin syyskuun STOH-ministerityöryhmästä lokakuun kokoukseen (29.10.2024), koska UNHCR:ltä ei ollut vielä saatu vahvistusta sille, että Suomen toivoma 120 kohdennus venezuelalaisiin pakolaisiin Perussa olisi mahdollinen toteuttaa. EAV hyväksyi asian käsittelyn siirtämisen lokakuun kokoukseen. Samassa yhteydessä MMO välitti EAV:lle UNHCR:n vetoomuksen Suomelle hätätapauskiintiön säilyttämiseksi ja afganistanilaisten pakolaisten määrän lisäämiseksi kiintiössä.

UNHCR vastasi venezuelalaisten pakolaisten valitsemista Perusta koskeviin kysymyksiin 27.9. ja 4.10.2024.

2.10.2024 MMO kertoi EAV:lle UNHCR:ltä saadun tiedon, että venezuelalaisia pakolaisia Perusta ei ole mahdollista saada toivottua 120 vaan joko 90 tai 60, riippuen siitä, voiko mukana olla Perussa syntyneitä lapsia. Samalla MMO totesi, että kiintiön kohdentamista on tarpeen uudelleen tarkastella ainakin 30 tai mahdollisesti 60 henkilön osalta. MMO toi esiin sekä UNHCR:n esittämät vetoomukset hätätapauskiintiön sisällyttämisestä kiintiöön ja afganistanilaisten pakolaisten osuuden kasvattamisesta, että pakolaiskiintiövirkamiestyöryhmän kommentit asiassa. MMO totesi, että Perussa syntyneiden lasten osalta tarvitaan vielä lisäselvitystä.

3.10.2024 EAV vastasi sähköpostilla MMO:lle ja kuittasi saaneensa tiedoksi tilanteen Perun ja venezuelalaisten suhteen.

7.10.2024 MMO lähetti UNHCR:ltä saadut lisätiedot venezuelalaisia ja Perua koskien pakolaiskiintiövirkamiestyöryhmälle. Yhteistyötahojen kanssa käydyn keskustelun pohjalta sisäministeriö katsoi, että Suomi ei voisi uudelleensijoittaa henkilöitä jotka ovat Perun kansalaisia ja saapuisivat Perusta.

8.10.2024 MMO kertoi EAV:lle sähköpostitse siitä, että Suomi ei voi ottaa pakolaiskiintiössä vastaan venezuelalaisia perheitä joissa on Perussa syntyneitä lapsia, ja näin ollen venezuelalaisiin kohdennettava kiintiö voi olla korkeintaan 60 henkilöä. MMO pyysi linjausta, miten kiintiöstä vapautuneen 60 paikan osalta toimitaan. EAV soitti MMO:lle ja ohjeisti lisäämään sekä afganistanilaisten että syyrialaisien määrää kiintiössä 25 henkilöä kumpaakin, sekä lisäämään mukaan 10 paikan kohdennuksen hätätapauksille. Sovittiin että asia valmistellaan STOH-ministerityöryhmään tältä pohjalta.

9.10.2024 MMO kertoi EAV:lle sähköpostilla, että UM ja TEM ovat lähettäneet omat ehdotuksensa kiintiön kohdentamiseen nyt kun aiemmin suunniteltu venezuelalaisten määrä ei toteudukaan. UM ja TEM ehtivät lähettää nämä ehdotuksensa sisäministeriölle ennen kuin niille oli ehditty tiedottaa EAV:n edellisenä iltapäivänä 8.10.2024 puhelimitse MMO:lle annettua linjausta vapautuneiden paikkojen osalta.

9.10.2024 EAV soitti MMO:lle ja tiedusteli, miksi UM ja TEM lähettivät omat ehdotuksensa asiaan tässä vaiheessa. MMO selitti, että UM ja TEM eivät olleet ehtineet saada vielä tiedoksi 8.10. annettua linjausta kiintiön allokatiosta, ja olivat näin ollen lähettäneet asiassa omat ehdotuksensa. Puhelussa sovittiin, että valmistellaan muistio ministeriryhmää varten. EAV lähetti MMO:lle sähköpostin, jossa



Sisäministeriö Inrikesministeriet

hän toi esiin, että hän ei ole todennut, että kiintiötä kohdennettaisiin uskontoperusteisesti. MMO lähetti sovitusti muistioluonnoksen sähköpostilla EAV:lle kommentoitavaksi.

10.10.2024 EAV soitti MMO:lle ja antoi ohjausta muistion muokkaukseen. MMO teki pyydetty muokkaukset ja lähetti muistion sähköpostitse EAV:lle tiedoksi. MMO lähetti saman muistion myös pakolaiskiintiövirkamiestyöryhmälle, pyysi siihen kommentteja 15.10.2024 mennessä ja kertoi samalla, että asia on suunniteltu vietävän STOH-ministerityöryhmän 29.10.2024 kokoukseen.

12.10.2024 EAV kysyi MMO:lta, kuinka monta valtiota vastaanottaa UNHCR:n kautta kiintiöpakolaisia ja mitkä nämä valtiot ovat.

15.10.2024 MMO lähetti EAV:lle tiedoksi pakolaiskiintiövirkamiestyöryhmän kommentit muistioon.

16.10.2024 EAV soitti MMO:lle muistion viimeistelyyn liittyviä puheluita, joissa tarkistettiin muutamien kohtien sanamuotoja.

17.10.2024 MMO lähetti STOH-ministerityöryhmää varten laaditun SM:n muistion ja ppt-esityksen ministerityöryhmän sihteereille sekä tiedoksi EAV:lle.

21.10.2024 pidettiin STOH-ministerityöryhmän valmistelukokous sisäministerin ja hänen poliittisen esikuntansa kanssa. MMO esitteli kokouksessa SM:n esityksen kiintiön kohdentamisesta. SM:n muistioon tai esitykseen ei tehty muutoksia.

22.10.2024 MMO lähetti STOH-ministerityöryhmää varten laaditun SM:n muistion tiedoksi pakolaiskiintiövirkamiestyöryhmälle.

22.10.2024 EAV pyysi MMO:lta skype-viestillä lisätietoja kuluvan vuoden hätätapauskiintiössä saapuneista henkilöistä. MMO pyysi tarvittavat tiedot Maahanmuuttovirastosta ja lähetti ne EAV:lle sähköpostilla.

23.10.2024 Esitys pakolaiskiintiön kohdentamisesta oli käsittelyssä STOH-ministerityöryhmää valmistelevassa erityisavustajakokouksessa. MMO esitteli sisäministeriön esityksen.

24.10.2024 MMO lähetti EAV:lle edellisen päivän erityisavustajakokouksessa pyydettyjä lisätietoja ilman huoltajaa olevien alaikäisten vastaanottamisesta osana pakolaiskiintiötä, kuntien kiintiöpakolaisille tarjoamista kuntapaikoista sekä siitä, miten UNHCR:n esitykset Suomelle pakolaiskiintiön kohdentamiseksi on aiempina vuosina huomioitu kohdentamispäätöstä tehtäessä.

28.10.2024 EAV kertoi MMO:lle, että asiaa ei käsitellä STOH-ministerityöryhmän 29.10.2024 pidettävässä kokouksessa.

Lopuksi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on pyytänyt ministeriöltä seikkaperäisen selvityksen siitä, miten valmistelu pakolaiskiintiön kohdentamisesta vuodelle 2025 on edennyt ministeriössä sekä mahdollisesti myös ministeriöiden välisessä yhteistyössä ja sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon ministerityöryhmässä arvioidakseen, onko asian valmistelussa syytä epäillä yhdenvertaisuuslain vastaista syrjintää. Valmistelu on tehty virkatyönä ministeriön poliittisen johdon ohjauksessa. Vuosittainen pakolaiskiintiön kohdentaminen ja kiintiöpakolaisten valinta Suomeen on monivaiheinen



Sisäministeriö Inrikesministeriet

prosessi, jossa on mukana useita viranomaisia. Sisäministeriön näkemyksen mukaan virkakunnan ja poliittisen johdon välinen valmistelu ei ole merkittävästi poikennut edellisistä vuosista.

Aineiston salassa pidosta ja käsittelystä

Sisäministeriö toimittaa vain yhdenvertaisuusvaltuutetun käyttöön liiteluettelon mukaisen aineiston.

Sähköpostiviestit ja maahanmuutto-osaston oma käsittely ovat julkisuuslain 5 §:n 4 momentin mukaisesti ministeriön sisäisen työskentelyn asiakirjoja ja jäävät julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Pakolaiskiintiövirkamiestyöryhmän työskentelystä kertova aineisto on valmisteluaineistoa, joka ei ole julkista. Sisäministeriö toimittaa selvityksen liitteenä myös STOH-ministerityöryhmän kokousta 29.10.2024 varten sisäministeriössä laaditun muistion ja ppt-esityksen, jotka liittyvät keskeneräiseen poliittiseen valmisteluun, eivätkä siten ole julkisia.

Liiteaineisto ei ole näin ollen yleisöjulkista eikä sitä saa luovuttaa yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistosta ulkopuolisille.

Mikäli selvityksen tai liitteenä olevan aineiston johdosta on kysyttävää, pyydämme ystävällisesti ottamaan yhteyttä sisäministeriön maahanmuutto-osastoon.

Kansliapäällikkö Kirsi Pimiä

Osastopäällikkö, ylijohtaja Minna Hulkkonen

Liitteet

Erityisavustajan ja maahanmuutto-osaston virkamiehen välisiä aiheita koskevia sähköpostiviestejä ajalta 27.8.-28.10.2024

Ote maahanmuutto-osaston johtoryhmän kokouksen 4.9.2024 pöytäkirjasta ja kokouksessa esitetty ppt-esitys

Pakolaiskiintiövirkamiestyöryhmän kokouksiin 18.6.2024 ja 20.8.2024 liittyvä aineisto

STOH-ministerityöryhmän 29.10.2024 kokousta varten laadittu muistio ja ppt-esitys

Tiedoksi

Valtiosihteeri Antti Salminen

Erityisavustaja Maria Paaso

VN/29045/2024-SM-3

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: