



Sisäministeriön ja sen poliittisen johdon menettely vuoden 2025 pakolaiskiintiön valmistelussa

ASIAN VIREILLETULO

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on antanut 5.3.2025 perustellun kannanoton asiassa YVV/1933/2024, joka koskee epäiltyä yhdenvertaisuuslain vastaista syrjintää uskonnon perusteella Suomen vuoden 2025 pakolaiskiintiön kohdentamisen valmistelussa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu vahvistaa yhdenvertaisuuslain 19 §:n mukaisena perusteltuna kannanottonaan, syrjinnän jatkamisen ja uusimisen estämiseksi, että sisäministeriön poliittinen johto on syyllistynyt perustuslain 6 §:ssä ja yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä ja 10 §:ssä kielletyn syrjivän ohjeistuksen antamiseen pyrkiessään priorisoimaan kristittyjä pakolaisia muslimimaista tulevien pakolaisten kustannuksella vuoden 2025 pakolaiskiintiön kohdentamisessa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on saattanut kyseisen perustellun kannanottonsa oikeuskanslerin tietoon (OKV/505/90/2025) ja arvioitavaksi, onko asiassa syytä ryhtyä jatkotoimenpiteisiin. Oikeuskanslerille on tehty myös kantelu (OKV/2706/10/2024) ministeri Mari Rantasen ja ministeri Lulu Ranteen menettelystä asiassa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun perustellun kannanoton seurauksena ja vastaanotettuani myös kyseistä asiakokonaisuutta koskevan kantelun olen päättänyt tutkia asian omasta aloitteestani. Tämä päätökseni sisältää kannanottoni minulle tehdyn kantelun osalta sekä kannanottoni yhdenvertaisuusvaltuutetun tietooni saattamasta asiasta.

TAPAHTUMAT

Keskeisiä tapahtumia vuoden 2025 pakolaiskiintiön valmistelussa:

Vuoden 2025 pakolaiskiintiön valmistelu aloitettiin 29.5.2024 sisäministeriön maahanmuutto-osaston virkamiesten ja erityisavustajan välisellä keskustelulla. Sitten 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.
- terveydenhuollon kantokyky tulisi ottaa huomioon.

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

Sisäministeriö kävi 4.6.2024 kahdenväliset keskustelut YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n Geneven toimiston edustajan kanssa Suomen alustavista suuntaviivoista kiintiön suhteen. Samana päivänä erityisavustaja soitti sisäministeriön virkamiehille ja täydensi 29.5.2024 annettua poliittista ohjausta kertomalla, että hätätapauskiintiö sekä Emergency Transit Mechanism (ETM) -järjestelyn kautta tulevat pakolaiset jätettäisiin pois vuoden 2025 kiintiöstä.

Pakolaiskiintiövirkamiestyöryhmä keskusteli 18.6.2024 kiintiön kohdentamispäätöksen 2025 valmistelun tilanteesta. Kokoukseen osallistuivat sisäministeriön lisäksi ulkoministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Maahanmuuttovirasto ja suojelupoliisi.

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

Pakolaiskiintiövirkamiestyöryhmä kokoontui 20.8.2024 keskustelemaan UNHCR:n esityksestä Suomelle. Samalla sisäministeriö kertoi osallistujille ministeriön poliittiselta johdolta touko-kesäkuussa saaduista alustavista näkemyksistä pakolaiskiintiön kohdentamisen suhteen. Kokouksessa kuultiin osallistujatahojen alustavat kommentit kohdentamiseen. Kokoukseen osallistuivat sisäministeriön lisäksi ulkoministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Maahanmuuttovirasto ja suojelupoliisi.

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

Sisäministeriön maahanmuutto-osaston ja erityisavustajan välisessä keskustelussa erityisavustajalle annettiin 27.8.2024 aiemmin saadun poliittisen ohjauksen sekä virkamiestyöryhmän kes-

kustelujen 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.

Erityisavustaja antoi 30.8.2024 puhelimitse sisäministeriön maahanmuutto-osastolle sisäministeriön 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. Puhe-
limessa sovittiin myös, että erityisavustajalle laaditaan PowerPoint-esitys, jonka hän voi pitää kokoustaessaan muiden erityisavustajien kanssa asiasta.

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto lähetti 30.8.2024 pakolaiskiintiövirkamiestyöryhmälle sähköpostilla tiedoksi sisäministeriön ehdotusluonnoksen kiintiön kohdentamisesta. Ehdotuksen toteutettavuuden kannalta olennaiset huomiot pyydettiin esittämään pikaisesti. Maahanmuuttovirasto, ulkoministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö lähettivät huomioitansa.

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto lähetti 2.9.2024 erityisavustajalle sähköpostilla luonnoksen PowerPoint-esitykseksi erityisavustajien kanssa käytäviä keskusteluja varten (suunniteltua erillistä erityisavustajakokousta ei kuitenkaan järjestetty). Samassa yhteydessä sisäministeriön maahanmuutto-osasto kertoi erityisavustajalle Maahanmuuttoviraston, työ- ja elinkeinoministeriön ja ulkoministeriön kommentteista kohdentamisehdotukseen.

Pakolaiskiintiötä ja erityisavustajan 30.8.2024 antamaa sisäministeriön poliittisen johdon linjausta käsiteltiin 4.9.2024 sisäministeriön maahanmuutto-osaston johtoryhmässä. Maahanmuutto-osaston johtoryhmä totesi virkanäkemyksensä, että etenkin hätätapauskiintiöstä ja venezuelalaisten osuudesta tulisi edelleen jatkaa keskustelua.

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

Maahanmuutto-osasto lähetti 7.10.2024 UNHCR:lta 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.

Maahanmuutto-osasto kertoi 8.10.2024 erityisavustajalle 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. Maahanmuutto-osasto pyysi linjausta, miten kiintiöstä vapautuneen 60 paikan osalta toimitaan. Erityisavustaja soitti maahanmuutto-osastolle ja ohjeisti lisäämään sekä afganistanilaisten että syyrialaisien määrää kiintiössä 25 henkilöä kumpaakin, sekä lisäämään mukaan 10 paikan kohdennuksen hätätapauksille. Sovittiin, että asia valmistellaan sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon ministerityöryhmään (STOH-ministerityöryhmään) tältä pohjalta.

Maahanmuutto-osasto kertoi 9.10.2024 erityisavustajalle sähköpostilla, että ulkoministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö olivat lähettäneet omat ehdotuksensa kiintiön kohdentamiseen, kun aiemmin suunniteltu venezuelalaisten määrä ei toteutunutkaan. Ulkoministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö ehtivät lähettää nämä ehdotuksensa sisäministeriölle ennen kuin niille oli ehditty tiedottaa erityisavustajan edellisenä iltapäivänä 8.10.2024 puhelimitse maahanmuutto-osastolle antamaa linjausta vapautuneiden paikkojen osalta.

Erityisavustaja soitti 9.10.2024 maahanmuutto-osastolle ja tiedusteli, miksi ulkoministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö lähettivät omat ehdotuksensa asiaan tässä vaiheessa. Maahanmuutto-osaston mukaan ulkoministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö eivät olleet ehtineet saada tiedoksi 8.10.2024 annettua linjausta kiintiön allokasta, ja olivat näin ollen lähettäneet asiassa omat ehdotuksensa. Puhelussa sovittiin, että valmistellaan muistio ministeriryhmää varten. Erityisavustaja lähetti maahanmuutto-osastolle sähköpostin, jossa hän toi esiin, että hän ei ole todennut, että kiintiötä kohdennettaisiin uskontoperusteisesti. Maahanmuutto-osasto lähetti sovitusti muistioloonnoksen sähköpostilla erityisavustajalle kommentoitavaksi.

STOH-ministerityöryhmän valmistelukokous pidettiin 21.10.2024 sisäministerin ja hänen poliittisen esikuntansa kanssa. Maahanmuutto-osasto esitteli kokouksessa sisäministeriön esityksen kiintiön kohdentamisesta. Sisäministeriön muistioon tai esitykseen ei tehty muutoksia.

Asiassa valmisteltiin 15.11.2024 päivätty esitys sisäministeriön ehdotuksesta pakolaiskiintiön kohdentamisesta. Esitys oli tarkoitus viedä hyväksyttäväksi STOH-ministerityöryhmän kokoukseen 26.11.2024. Ehdotuksessa pakolaiskiintiömäärät olivat seuraavat: Afganistan 150, Kongo 120, Syyria 100, Venezuela 50, Libya ETM 30, hätätapaukset 50.

Pääministeri Orpo pyysi 21.11.2024, että sisäministeriö käynnistäisi pakolaiskiintiön kohdentamista koskevan päätöksen uuden valmistelun aiempaa valmistelua kohtaan esitetyn epäluottamuksen vuoksi.

Valtioneuvosto päätti yleisistunnossaan 28.11.2024 pakolaiskiintiön kohdentamisesta vuodelle 2025. Kyseinen päätös tehtiin pääministeri Petteri Orpon pyynnöstä sisäministeriössä käynnistetyn uuden valmistelun pohjalta. Olen ollut läsnä yleisistunnossa 28.11.2024, kun kyseinen päätös uuden valmistelun pohjalta pakolaiskiintiön vahvistamisesta vuodelle 2025 tehtiin. En ole tuolloin havainnut asiassa sellaisia seikkoja, jotka olisivat olleet esteenä päätöksen tekemiselle. Käsittelen tässä päätöksessäni ainoastaan pakolaiskiintiöasian aiempaa valmistelua, jota myös yhdenvertaisuusvaltuutetun perusteltu kannanotto koskee.

SELVITYKSET

Käytössäni on ollut [sisäministeriön vastaus 4.11.2024 yhdenvertaisuusvaltuutetun tieto- ja selvityspyyntöön asiassa YVV/1933/2024](#) (jäljempänä *sisäministeriön vastaus 4.11.2024 tai vastaus 4.11.2024*) liitteineen sekä [sisäministeriön vastaus 17.12.2024 yhdenvertaisuusvaltuutetun lisäselvitys- ja tietopyyntöön](#) (jäljempänä *sisäministeriön vastaus 17.12.2024 tai vastaus 17.12.2024*) liitteineen. Lähetin 12.3.2025 sisäministeriön poliittiselle johdolle selvityspyyntöni asiassa. Pyysin erityisavustajan kuultavaksi 31.3.2025.

Sisäministeriön vastaus 4.11.2024 yhdenvertaisuusvaltuutetun tieto- ja selvityspyyntöön

Sisäministeriön vastauksessa 4.11.2024 tuodaan esiin, että asian valmistelu sisäministeriössä on työjärjestyksen mukaisesti hoidettu maahanmuutto-osastolla. Vastauksessa todetaan muun muassa: ”Suomen pakolaiskiintiön koko on Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan 500 henkilöä vuodessa. Pakolaiskiintiön kohdentamisesta eri pakolaisryhmiin ja lähtömaihiin 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 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. Kiintiövalintamenetelyssä 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.”

Vastauksessaan sisäministeriö kuvaa valmistelujen etenemisen. Vastauksen liitteenä on 20.8.2024 pidettyyn pakolaiskiintiövirkamiestyöryhmän kokoukseen valmisteltu PowerPoint-esitys, jonka yhden dian otsikko on ”poliittisen johdon preferenssejä”. Yhtenä kohtana kyseisellä dialla on ilmaisu ”kristittyjä”.

Vastauksensa lopuksi sisäministeriö toteaa muun muassa. "Valmistelu on tehty virkatyönä ministeriön poliittisen johdon ohjauksessa. Vuosittainen pakolaiskiintiön kohdentaminen ja kiintöpakolaisten valinta Suomeen on monivaiheinen prosessi, jossa on mukana useita viranomaisia. Sisäministeriön näkemyksen mukaan virkakunnan ja poliittisen johdon välinen valmistelu ei ole merkittävästi poikennut edellisistä vuosista."

Sisäministeriön vastaus 17.12.2024 yhdenvertaisuusvaltuutetun lisäselvitys- ja tietopyyntöön

Sisäministeriön vastauksessa 17.12.2024 on muun muassa kuvattu valmistelun ja päätöksenteon oikeudellista sekä poliittista kehystä, UNHCR:n tekemän esityksen luonnetta ja neuvotte-luja kiintiön kohdentamisesta, uskonnollisen taustan merkitystä ja siihen liittyvää poliittista ohjausta vuoden 2025 pakolaiskiintiön kohdentamisessa sekä käsitelty muita yhdenvertaisuusvaltuutetun lisäselvityspyynnössä 28.11.2024 esille nostettuja kysymyksiä. Lisäksi vastauksessa on kuvattu pakolaiskiintiön kohdentamisen jatkovalmistelua ja arvioitu vuoden 2025 pakolaiskiintiön kohdentamista koskevaa valmistelua.

Vastaukset 12.3.2025 lähettämäni selvityspyyntöön

Lähetin 12.3.2025 selvityspyynnön asiassa ministeri Mari Rantaselle, ministeri Lulu Ranteelle, valtiosihteerille sekä erityisavustajalle. Selvityspyynnössä kerrottiin, että selvityksen antajalla on velvollisuus pysyä totuudessa antaessaan tietoja ylimmälle laillisuusvalvojalle. Selvityksen antajalla on kuitenkin mahdollisuus vedota ns. itsekriminointisuojaan, mikäli hän kokee tietojen antamisen saattavan aiheuttaa hänelle vaaran joutua menettelystään rikosoikeudelliseen vastuuseen. Kaikki edellä mainitut tahot vastasivat selvityspyyntöni ja kukaan heistä ei vedonnut itsekriminointisuojaan.

Mari Rantasen vastaus selvityspyyntöni

Rantanen on lausunut keskeisiltä osin seuraavaa.

Rantanen viittaa 23.3.2025 päivätyssä vastauksessaan sisäministeriön yhdenvertaisuusvaltuutetulle antamiin selvityksiin ja toteaa niiden lisäksi, että ministerin työn keskeinen ohjausväline perustuslain ja muiden lakien jälkeen on hallitusohjelma. Hallitusohjelmassa todetaan käsiteltävänä olevassa asiassa seuraavaa: "Hallituksen turvapaikkapolitiikka perustuu hädänalaisimpien auttamiseen, kansainväliseen yhteistyöhön, turvallisuuden takaamiseen ja länsimaisten arvojen, kuten demokratian ja tasa-arvon, puolustamiseen. Erityisesti kiinnitetään huomiota lasten, naisten ja vammaisten oikeuksiin."

”Suomen pakolaiskiintiö on 500 henkilöä vuodessa. Hallitus arvioi kiintiön kohdentamista. myös maassaan vainottuihin kulttuurisiin ja etnisiin ryhmiin ja leireillä erityisen huonossa asemassa oleviin.”

Rantanen toteaa hallitusohjelmaan viitaten, että kiintiöpakolaisten valinnoissa on haluttu priorisoida lapsia ja naisia, jotka ovat usein erityisen haavoittuvassa asemassa. Lisäksi hallitusohjelman kirjauksen mukaan on huomioitu ”maassaan vainottuihin kulttuurisiin ja etnisiin ryhmiin ja leireillä erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin”, joka on pakolaiskiintiön valmistelussa kohdistettu Turkista otettavien syyrialaista ryhmään. Rantasen mukaan ajatuksena on ollut hallitusohjelman kirjaukseen perustuen pyrkiä auttamaan mm. terrorististen ryhmien alueella vainoamia vähemmistöjä, jotka tässä tapauksessa voivat olla myös uskontonsa vuoksi vainottuja. Rantanen toteaa tämän olleen se uskontoon liittyvä ohjaus, jota kohdentamisessa on ohjattu.

Rantanen kertoo edellä mainittujen prioriteettien olleen käytössä myös vuoden 2024 pakolaiskiintiön kohdentamisen valmistelussa.

Rantanen myös toteaa, että kaikki kiintiöpakolaisina otettavat ihmiset ovat UNHCR:n pakolaisiksi määrittämiä henkilöitä ja uudelleensijoittamisen tarpeessa. Valtiolla on harkintavaltaa siinä millä tavalla kulloinkin kiintiötä kohdennetaan. Joka tapauksessa on selvää, että kaikki UNHCR:n pakolaisiksi määrittelemät ovat avun tarpeessa ja sikäli kohdentaminen kohdistuu aina avun tarpeessa oleviin. Ulkomaalaislain 90 §:n mukaan Suomeen voidaan ottaa pakolaiskiintiössä UNHCR:n pakolaisiksi katsomia henkilöitä tai muita kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia uudelleen sijoitusta varten. Suomi on siis ottanut joka tapauksessa kaikki kiintiöpakolaiset UNHCR:n pakolaisiksi katsomien ryhmien joukosta, vaikka ei olisi noudattanut heidän esitystään sellaisenaan. Sitä ei myöskään laki vaadi.

Rantasen mukaan hän ei ole vuoden 2024 pakolaiskiintiövalmistelussa tavannut virkamiehiä eikä ole saanut nähtäväkseen kohdentamisesityksiä.

Rantasella ei hänen vastauksensa mukaan ollut tietoa 30.8.2024 tapahtumista, eikä hän myöskään ollut tietoinen 27.8.2024 virkamiesten esityksestä. Rantanen kertoo olleensa pois ministerin tehtävästä 30.8.2024–7.11.2024 henkilökohtaisten olosuhteidensa vuoksi (läheisen vakava sairaus).

Rantanen toteaa, ettei ole antanut virkamiehille tai poliittisille avustajilleen ohjetta tai käskyä syrjiä ketään.

Lulu Ranteen vastaus selvityspyyntöni

Ranne toteaa 21.3.2025 päivätyssä vastauksessaan, ettei hän ole osallistunut asian poliittiseen ohjaukseen millään tavalla eikä näin ollen ota kantaa sen asiallisiin tai oikeudellisiin perusteisiin. Näkemyksensä yhdenvertaisuusvaltuutetun perusteltuun kannanottoon ja siinä esitettyihin seikkoihin Ranne toteaa, että kyseessä on viranomaisen kannanotto, jonka sisällöstä hän ei esitä näkemyksiä.

Valtiosihteerin vastaus selvityspyyntöni

Valtiosihteeri toteaa 19.3.2025 lähettämässään vastauksessa, ettei ole osallistunut pakolaiskiintiön käsittelyn ohjaukseen missään vaiheessa millään tavoin. Selvityksensä mukaan tämän vuoksi hän ei myöskään osaa antaa näkemystä yhdenvertaisuusvaltuutetun kannanottoon.

Erityisavustajan vastaus selvityspyyntöni

Erityisavustaja on 24.3.2025 lähettämässään vastauksessa lausunut keskeisiltä osin seuraavaa.

Erityisavustajan mukaan pakolaiskiintiön kohdentamisen valmistelun tavoitteena on ollut toteuttaa pääministeri Orpon hallituksen ohjelman kirjausta, 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. Erityisesti on kiinnitetty huomiota naisten ja lasten oikeuksiin.

Oikeudellisten perusteiden suhteen erityisavustaja viittaa sisäministeriön yhdenvertaisuusvaltuutetulle toimittamiin selvityksiin.

Erityisavustaja toteaa, että kaikki 500 henkilön pakolaiskiintiössä valittavat henkilöt ovat UNHCR:n pakolaisiksi määrittämiä henkilöitä ja uudelleensijoittamisen tarpeessa. Venezuelalaiset ja kongolaiset ovat UNHCR:n tunnistamia kansainvälisen suojelun ja uudelleensijoittamisen tarpeessa olevia ihmisiä. Suomella on harkintavalta siinä, miltä alueilta ja kuinka paljon minkäkin maan kansalaisia valitaan uudelleensijoitettaviksi.

Erityisavustajan mukaan kongolaiset täyttävät hyvin hallitusohjelman tavoitteet pakolaiskiintiön kohdentamisesta, koska he ovat paossa Kongon dt:n pitkää ja hyvin raakaa konfliktia, jossa uhreina on useimmiten naisia ja lapsia. Lisäksi pakolaisleirit ovat hyvin turvattomia naisille ja tytöille.

Erityisavustaja toteaa, että venezuelalaisten joukossa on haavoittuvassa asemassa olevia naisia, jotka joutuvat alttiiksi ihmiskaupalle, hyväksikäytölle ja sukupuoleen perustuvalle väkivallalle. Heidän joukossaan on myös muita haavoittuvassa asemassa olevia kuten seksuaalivähemmistöihin kuuluvia henkilöitä. Lisäksi pakolaisina olevien lasten mahdollisuudet käydä koulua ovat heikot. Venezuelalaisten kansainvälisen suojelun ja uudelleensijoittamisen tarve on perusteltua. Uudelleensijoittaminen Keski-Amerikan ja Latinalaisen Amerikan maista on myös sisällytetty Euroopan komission määrittelemiin uudelleensijoittamisen alueellisiin painopisteisiin.

Erityisavustaja toteaa, että pakolaiskiintiön ollessa kokonaismäärältään 500 henkilöä, jonkun osuuden kasvattaminen vaikuttaa automaattisesti pienentävästi toisiin ryhmiin.

Erityisavustajan kuuleminen 31.3.2025

Pyysin erityisavustajan oikeuskanslerinvirastoon kuultavaksi 31.3.2025. Kerroin erityisavustajalle kuulemisessa, että oikeuskansleri toimii asiassa laillisuusvalvojana ja hän voi perustuslain nojalla myös ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Laillisuusvalvonnassa on velvollisuus puhua totta. Kerroin myös, että asian mahdollista myöhempää esitutkintavaihetta silmällä pitäen on kuultavalla itsekriminointisuoja eli oikeus olla todistamatta itseään vastaan ja saattamasta itseään syytteeseen. Erityisavustajalla oli kuulemisessa siksi mahdollisuus myös jättää vastaamatta. Erityisavustaja sai halutessaan käyttää kuulemisessa avustajaa. Erityisavustaja ei kuulemisessa vedonnut itsekriminointisuojaan eikä käyttänyt avustajaa. Kuulemisesta on laadittu muistio.

Kuulemisessa käsiteltiin erityisavustajan näkemyksiä seuraaviin teemoihin:

- Millaista poliittista ohjausta erityisavustaja on asiassa antanut sekä millä tavoin ja kenelle hän on sen antanut.
- Miksi pakolaiskiintiövirkamiestyöryhmän kokoukseen 20.8.2024 valmisteltuun PowerPoint-esitykseen oli kirjattu poliittisen johdon preferenssejä kuvanneeseen diaan ilmaus ”kristittyjä” ja mikä sen tarkoitus oli.
- Miksi kongolaisten ja venezuelalaisten määrää oli merkittävästi lisätty ja afganistanilaisten ja syyrialalaisten määrää vastaavasti vähennetty sisäministeriön poliittisen johdon linjauksessa verrattuna virkamiesten esitykseen.
- Erityisavustajan näkemys siihen, ketkä ovat olleet päättämässä sisäministeriön poliittisesta linjauksesta pakolaismääriin sekä siihen, miten ministerit ja valtiosihteeri ovat osallistuneet asian poliittiseen ohjaamiseen.
- Erityisavustajan näkemyksiä venezuelalaisten määrän lisäämisestä.
- Miten uskontoon liittyvät kysymykset ovat nousseet keskusteluissa esiin.

RATKAISU

1 Keskeiset säännökset

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 6 § koskee yhdenvertaisuutta. Sen 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Sen 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 60 §:n 2 momentin säännöksen mukaan ministerit ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle.

Perustuslain 115 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella.

Perustuslain 116 §:n mukaan syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi, jos tämä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti.

Perustuslain 118 §:n 1 momentin säännöksen mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta.

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 5 § koskee viranomaisen velvollisuutta edistää yhdenvertaisuutta. Sen 1 momentin mukaan viranomaisen on arvioitava, miten sen toiminta vaikuttaa eri väestöryhmiin ja miten yhdenvertaisuus muutoin toteutuu sen toiminnassa, ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava viranomaisen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.

Yhdenvertaisuuslain 8 § koskee syrjinnän kieltoa. Sen 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen

suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen. Sen 2 momentin mukaan välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi tässä laissa tarkoitettua syrjintää on häirintä, kohtuullisten mukautusten epääminen sekä ohje tai käsky syrjiä.

Yhdenvertaisuuslain 10 §:n mukaan syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa.

Yhdenvertaisuuslain 13 §:n mukaan syrjintä on välillistä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

Yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaan vireillepanijan on syrjintää tai vastatoimia koskevaa asiaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa käsiteltäessä esitettävä selvitystä seikoista, joihin vaatimus perustuu. Jos asiaa käsiteltäessä esitettyjen selvitysten perusteella voidaan olettaa syrjinnän tai vastatoimien kieltoa rikotun, vastapuolen on kumotakseen oletuksen osoitettava, että kieltoa ei ole rikottu. Mitä tässä pykälässä säädetään, ei sovelleta rikosasian käsittelyssä.

Rikoslain (39/1889) 11 luvun 11 § koskee syrjintää. Sen mukaan:

Joka elinkeinotoiminnassa, ammatin harjoittamisessa, yleisöpalvelussa, virkatoiminnassa tai muussa julkisessa tehtävässä taikka julkista tilaisuutta tai yleistä kokousta järjestettäessä ilman hyväksyttävää syytä

- 1) ei palvele jotakuta yleisesti noudatettavilla ehdoilla,
 - 2) kieltäytyy päästämästä jotakuta tilaisuuteen tai kokoukseen tai poistaa hänet sieltä taikka
 - 3) asettaa jonkun ilmeisen eriarvoiseen tai muita olennaisesti huonompaan asemaan
- rodun, kansallisen tai etnisen alkuperän, ihonvärin, kielen, sukupuolen, iän, perhesuhteiden, sukupuolisen suuntautumisen, perimän, vammaisuuden tai terveydentilan taikka uskonnon, yhteiskunnallisen mielipiteen, poliittisen tai ammatillisen toiminnan tai muun näihin rinnastettavan seikan perusteella, on tuomittava, jollei teko ole rangaistava työsyRJintänä tai kiskonnantapaisena työsyRJintänä, *syrjinnästä* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Rikoslain 40 luvun 9 § koskee virkavelvollisuuden rikkomista. Sen 1 momentin mukaan jos virkamies virkaansa toimittaessaan tahallaan muulla kuin edellä tässä luvussa tai 11 luvun 9 a §:ssä säädetyllä tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava *virkavelvollisuuden rikkomisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. Sen 2 momentin mukaan virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos hän on syyllistynyt 1

momentissa mainittuun rikokseen rikkomalla jatkuvasti tai olennaisesti virkavelvollisuutensa ja rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtäväänsä.

Rikoslain 40 luvun 10 § koskee tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista. Sen mukaan jos virkamies virkaansa toimittaessaan huolimattomuudesta muulla kuin 5 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava *tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta* varoitukseen tai sakkoon.

Ulkomaalaislain (301/2004) 90 § koskee pakolaiskiintiötä. Sen 1 momentin mukaan Suomeen voidaan ottaa pakolaiskiintiössä UNHCR:n pakolaisiksi katsomia henkilöitä tai muita kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia ulkomaalaisia uudelleen sijoitusta varten. Sen 2 momentin mukaan pakolaiskiintiöllä tarkoitetaan uudelleen sijoitettavien kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien ulkomaalaisten vastaanottoa valtion kunkin vuoden talousarviossa vahvistettujen perusteiden mukaisesti.

Ulkomaalaislain 91 §:n mukaan sisäasiainministeriö valmistelee yhteistyössä ulkoasiainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön kanssa esityksen valtioneuvostolle pakolaiskiintiön alueellisesta kohdentamisesta.

Ulkomaalaislain 92 §:n mukaan perusteet oleskeluluvan myöntämiselle pakolaiskiintiössä ovat: 1) ulkomaalainen on kansainvälisen suojelun tarpeessa kotimaahansa nähden; 2) ulkomaalainen on uudelleen sijoituksen tarpeessa ensimmäisestä turvapaikkamaasta; 3) vastaanoton ja kotoutumisen edellytykset Suomeen on arvioitu; ja 4) oleskeluluvan myöntämiselle ei ole ulkomaalaislain 36 §:n mukaisia esteitä.

Hallintolain (434/2003) 6 § koskee hallinnon oikeusperiaatteita. Sen mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

2 Tutkinnan asiallinen rajaaminen

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, joka muun muassa edistää yhdenvertaisuutta ja puuttuu syrjintään. Yhdenvertaisuuslain 18 §:n mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo yhdenvertaisuuslain noudattamista.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun perustellun kannanoton mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi lisäselvityspyynnössään 22.11.2024 sisäministeriölle, että sisäministeriön 5.11.2024 valtuutetulle toimittama selvitys entisestään vahvisti asiassa syntyneen selkeän oletettaman Suomen perustuslain 6 §:n sekä yhdenvertaisuuslain 8 §:n ja 10 §:n mukaisesta lainvastaisesta syrjinnästä uskonnon perusteella. Näin ollen yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaisesti, sisäministeriön tehtävänä kumotakseen oletuksen on ollut osoittaa, että syrjinnän kieltoa ei ole rikottu. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa johtopäätöksensä, arvioituaan asiassa esitetyt selvitykset, asiassa esitetyn näytön ja muut asiaan vaikuttavat seikat kokonaisuutena, että sisäministeriö ei ole pystynyt kumoamaan asiassa syntynyttä syrjintäolettamaa.

Valtuutettu vahvistaa yhdenvertaisuuslain 19 §:n mukaisena perusteltuna kannanottonaan, syrjinnän jatkamisen ja uusimisen estämiseksi, että sisäministeriön poliittinen johto on syyllistynyt perustuslain 6 §:ssä ja yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä ja 10 §:ssä kielletyn syrjivän ohjeistuksen antamiseen pyrkiessään priorisoimaan kristittyjä pakolaisia muslimimaista tulevien pakolaisten kustannuksella vuoden 2025 pakolaiskiintiön kohdentamisessa. Syrjivän ohjeistuksen tarkoituksena asiassa on ollut asettaa pakolaisia eri asemaan heidän uskontonsa perusteella. Oikeudellisesti asiaa on perusteltua arvioida sekä uskontoon perustuvana että kansalliseen ja etniseen alkuperään perustuvana moniperusteisena syrjintänä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että asian tarkempi rikosoikeudellinen ja virkamiesoikeudellinen arviointi kuuluu valtioneuvoston oikeuskanslerille. Yhdenvertaisuusvaltuutettu saattoi kannanottonsa oikeuskanslerin tietoon ja arvioitavaksi, onko asiassa syytä ryhtyä jatkotoimenpiteisiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii erityisviranomaisena, jonka tehtävänä on muun muassa yhdenvertaisuuden edistäminen ja syrjintään puuttuminen yhdenvertaisuuslain ja muun lainsäädännön mukaisesti. Valtioneuvoston oikeuskansleri on riippumaton ylin laillisuusvalvoja, joka harkitsee itsenäisesti näyttö- ja oikeuskysymykset ja johtopäätökset. Oikeuskansleri ei puutu riippumattomien erityisviranomaisten toimi- ja harkintavaltansa rajoissa tapahtuvaan päätöksentekoon. Oikeuskansleri ei käsittele uudelleen yhdenvertaisuusvaltuutetun jo käsittelemää asiaa eikä muuta yhdenvertaisuusvaltuutetun perusteltua kannanottoa.

Perustuslain 108 §:n mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuinten ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Tässä tehtävässään oikeuskansleri valvoo myös, että viranomaiset noudattavat sekä kansallista lainsäädäntöä, EU-lainsäädäntöä että kansainvälisiä sitoumuksia. Oikeuskanslerin tehtäviin ei kuitenkaan kuulu arvioida ministeriöiden menettelyn tarkoituksenmukaisuutta tai arvioida tehtyjä päätöksiä poliittisesti.

Keskityn tässä päätöksessäni asian arvioimiseen yleisesti valtioneuvoston ja sen jäsenten toiminnan kannalta valtiosääntö-, hallinto-, rikos- ja virkamiesoikeudellisesta näkökulmasta. Perustuslain 115 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan oikeuskansleri voi perustuslakivaliokunnalle tekemällään ilmoituksella panna vireille ministerivastuun asian sekä perustuslain 110 §:n 1 momentin mukaan määrätä syytteen nostettavaksi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa muiden kuin ministereiden tai tasavallan presidentin osalta. Oikeuskanslerin rikosoikeudellisesta näkökulmasta tekemä asian arviointi on ymmärrettävissä rikosasian käsittelynä. Yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaan kyseisen pykälän mukaista syrjintäolettamaa ei sovelleta rikosasian käsittelyssä. Lisäksi yhdenvertaisuuslain 28 §:n taustalla on ajatus, että kukin toimivaltainen viranomainen arvioi syrjintäoletettaman syntymisen tai kumoutumisen käsittelyssään olevassa asiassa itsenäisesti.

Valtioneuvosto päätti yleisistunnossaan 28.11.2024 pakolaiskiintiön kohdentamisesta vuodelle 2025. Kyseinen päätös tehtiin pääministeri Petteri Orpon pyynnöstä sisäministeriössä käynnistetyn uuden valmistelun pohjalta. Käsittelen tässä päätöksessäni ainoastaan pakolaiskiintiön asian aiempaa valmistelua, joka tehtiin sisäministeriössä 29.5.2024 alkaen siihen asti, kunnes pääministeri Petteri Orpo pyysi 21.11.2024, että sisäministeriö käynnistäisi pakolaiskiintiön kohdentamista koskevan päätöksen uuden valmistelun aiempaa valmistelua kohtaan esitetyn epäluottamuksen vuoksi.

3 Tutkinnan henkilöllinen rajaaminen

Arvioin tässä päätöksessäni ministeri Rantasen ja ministeri Ranteen sekä poliittisen erityisavustajan menettelyä vuoden 2025 pakolaiskiintiön valmistelun poliittisessa ohjaamisessa.

Käytettävissäni olevan aineiston ja selvitysten perusteella valtiosihteeri ei ole osallistunut asian poliittiseen ohjaamiseen. Näin ollen hänen menettelynsä tarkempaan arviointiin ei ole ilmennyt tarvetta.

Annettujen selvitysten perusteella asian valmisteluvastuu on ollut sisäministeriössä. Asian valmisteluun on osallistunut virkamiehiä ulkoministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, Maahanmuuttovirastosta ja suojelupoliisista. Käytettävissäni olevan aineiston perusteella virkamiesten osalta on tarve arvioida ainoastaan asiassa valmisteluvastuussa olevan ministeriön eli sisäministeriön valmistelewan virkamiehen menettelyä.

4 Vuoden 2025 pakolaiskiintiö päätöksen valmistelusta

4.1 Valmistelun oikeudellisista lähtökohdista

Pakolaiskiintiöasian valmistelusta on säädetty ulkomaalaislain 90–92 §:ssä. Kiintiön valmistelussa on noudatettava perustuslakia ja muuta lainsäädäntöä kuten yhdenvertaisuuslakia. Ulkomaalaislain asettamat lainsäädännön raamit ovat suhteellisen väljät ja jättävät viranomaisille harkintavaltaa.

Ulkomaalaislain 90 § koskee pakolaiskiintiötä. Sen mukaan Suomeen voidaan ottaa pakolaiskiintiössä UNHCR:n pakolaisiksi katsomia henkilöitä tai muita kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia ulkomaalaisia uudelleen sijoitusta varten. Pakolaiskiintiöllä tarkoitetaan uudelleen sijoitettavien kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien ulkomaalaisten vastaanottoa valtion kunkin vuoden talousarviossa vahvistettujen perusteiden mukaisesti.

Ulkomaalaislain 91 §:n mukaan sisäasiainministeriö valmistelee yhteistyössä ulkoasiainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön kanssa esityksen valtioneuvostolle pakolaiskiintiön alueellisesta kohdentamisesta. Säännöksen perustelujen mukaan valmistelun pohjana olisi yleensä neuvottelut UNHCR:n kanssa ja UNHCR:n Suomelle tekemä esitys. Alustava esitys käsiteltäisiin virkamiestasolla, minkä jälkeen lopullinen poliittinen päätös pakolaiskiintiön alueellisesta kohdentamisesta tehtäisiin ministeritasolla. Päätös sisältäisi käytännössä lukumäärät siitä, kuinka paljon ja miltä alueelta kiintiöpakolaisia Suomeen otettaisiin ([HE 28/2003 vp](#), s. 179). Ulkomaalaislain viittaus valtioneuvostoon viittaa valtioneuvostoon valtioelimenä ja hallintoviranomaisena eli yleisistunnosta ja ministeriöistä muodostuvana kokonaisuutena.

Perustuslain 67 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä, ja kaikki asiat on valmisteltava toimivaltaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti merkitykselliset asiat. Käytännössä pakolaiskiintiön valmistelussa on menetelty siten, että kohdentamisesta on sovittu pääministeri Orpon hallituskaudella ministerityöryhmässä, joka on poliittisen valmistelun harkinnanvarainen elin (ei siis lakisääteinen ministerivaliokunta) ja sisäministeriö on sovittun linjauksen mukaisesti tehnyt tarvittavat toimenpiteet ja valmistellut ulkomaalaislain mukaisesti muita ministeriöitä ja viranomaisia konsultoiden pakolaiskiintiön kohdentamisen. Valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003) säädetään siitä, mitkä asiat yleensä ovat perustuslain 67 §:n ja valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 12 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla yhteiskuntapoliittisesti sillä tavoin merkittäviä, että ne ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa. Pakolaiskiintiön kohdentaminen ei ole valtioneuvoston ohjesäännössä tai suoraan missään muussakaan säädöksessä säädetty valtioneuvoston yleisistunnon tehtäväksi. Asiaa ei ole valtioneuvoston käytännössä myöskään aikaisemmin pidetty perustuslain tarkoittamalla tavalla periaatteellisesti

tärkeänä tai laajakantoisena. Pakolaiskiintiön kohdentaminen ei ole varsinainen oikeusvaikutteinen hallintopäätös vaan linjaus tai suunnitelma, jolla on kiintiöpakolaisten ottamisen kannalta kuitenkin suuri ohjaava merkitys.

Ulkomaalaislain 92 §:n mukaan perusteet oleskeluluvan myöntämiselle pakolaiskiintiössä ovat: 1) ulkomaalainen on kansainvälisen suojelun tarpeessa kotimaahansa nähden; 2) ulkomaalainen on uudelleen sijoituksen tarpeessa ensimmäisestä turvapaikkamaasta; 3) vastaanoton ja kotoutumisen edellytykset Suomeen on arvioitu; ja 4) oleskeluluvan myöntämiselle ei ole ulkomaalaislain 36 §:n mukaisia esteitä.

Hallinnon lainalaisuutta ja lainmukaisuutta edellyttää perustuslain 2 §:n 3 momentin säännös julkisen vallan käytön lakiperustaisuudesta ja hallinnon lainalaisuudesta ja lakisidonnaisuudesta. Sen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Hallintolain 6 §:n perustelujen mukaan ”pykälän alkuosaan sisältyy yleinen vaatimus hallinnossa asioivien tasapuolisesta kohtelusta. Mainittu vaatimus saisi merkityssisältönsä lähinnä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteesta. Perusoikeutena yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että viranomainen soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee. Säännös ei kuitenkaan estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla.” ([HE 72/2002 vp](#))

Hallintolain 6 §:n perusteluissa todetaan myös, että pykälästä ilmenevä tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomainen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituseriä kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin. Vaatimus viranomaisen toimen puolueettomuudesta ilmentää hallinto-oikeudellista objektiviteettiperiaatetta. Sen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin ([HE 72/2002 vp](#)).

Harkintavaltaa pakolaiskiintiöasiassa ohjaavat myös yhdenvertaisuutta koskeva perustuslain 6 § sekä yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä asetettu syrjinnän kielto. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Sen 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon,

vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perusoikeusuudistuksen esitöissä syrjintäkiellon ei ole katsottu kieltävän kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi syrjintäsäännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat. Säännös ei estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi naiset, lapset, vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia ([HE 309/1993 vp](#), s. 44).

Yhdenvertaisuuslain 5 § koskee viranomaisen velvollisuutta edistää yhdenvertaisuutta. Sen 1 momentin mukaan viranomaisen on arvioitava, miten sen toiminta vaikuttaa eri väestöryhmiin ja miten yhdenvertaisuus muutoin toteutuu sen toiminnassa, ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Yhdenvertaisuuslain 8 § koskee syrjinnän kieltoa. Sen 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen. Sen 2 momentin mukaan välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi tässä laissa tarkoitettua syrjintää on häirintä, kohtuullisten mukautusten epääminen sekä ohje tai käsky syrjiä. Yhdenvertaisuuslain 10 §:n mukaan syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa. Yhdenvertaisuuslain 13 §:n mukaan syrjintä on välillistä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia. Syrjintä on kriminalisoitu rikoslain 11 luvun 11 §:ssä.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö kuuluvat perustuslain ja Suomen koko valtiosäännön perustavanlaatuisiin periaatteisiin.

4.2 Valmistelun yleistä arviointia

Sisäministeriön edustaja kävi 4.6.2024 kahdenväliset neuvottelut UNHCR:n Geneven toimiston edustajan kanssa Suomen alustavista suuntaviivoista kiintiön suhteen. UNHCR antoi esityksensä Suomelle pakolaiskiintiön kohdentamisesta 8.7.2024. Tapahtumien kuvauksessa edellä on kuvattu lisää asian valmistelua.

Sisäministeriön 17.12.2024 vastauksen mukaan ”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.”

Sisäministeriö tuo vastauksessaan esiin myös, että UNHCR tekee esityksensä omista lähtökohdistaan ja se, että Suomi kansallisten virkamies- ja poliittisen tason neuvottelujen jälkeen neuvottelee UNHCR:n kanssa pakolaiskiintiön kohdentamisesta, kuuluu valmistelun luonteeseen. Sisäministeriö toteaa, että Suomi kuten muutkin uudelleensijoittajavaltiot neuvottelevat omista lähtökohdistaan UNHCR:n kanssa esityksen sisällöstä. Sisäministeriö toteaa, että Suomen ei tarvitse perustella UNHCR:lle omia kansallisia lähtökohtiaan kiintiöpäätöksen kohdentamiseksi eikä siihen valmistelun aikana tehtäviä muutoksia.

Sisäministeriön maahanmuutto-osaston ja erityisavustajan välisessä keskustelussa erityisavustajalle annettiin 27.8.2024 aiemmin saadun poliittisen ohjauksen sekä virkamiestyöryhmän keskustelujen ja kommenttien pohjalta luonnosteltu ehdotus pakolaiskiintiön kohdentamisesta vuodelle 2025. Tähän ehdotukseen oli muun muassa lisätty kongolaiset ja venezuelalaiset, jotka olivat puuttuneet UNHCR:n Suomelle 8.7.2024 tekemästä ehdotuksesta.

Pidän sisäministeriön kuvaamaa menettelyä, jossa Suomi voi omista lähtökohdistaan neuvotella UNHCR:n kanssa muiden uudelleensijoittajavaltioiden tavoin esityksen sisällöstä, asianmukaisena. En pidä ongelmallisena sitä, että virkamiehet esittivät poikettavan UNHCR:n alkuperäisestä esityksestä 27.8.2024 erityisavustajalle antamassaan ehdotuksessa pakolaiskiintiön kohdentamisesta muun muassa lisäämällä kiintiöön kongolaiset ja venezuelalaiset. Kongolaiset ja venezuelalaiset olivat sisältyneet myös vuoden 2024 pakolaiskiintiöön ja Suomen lähtökohdana oli edellä todetusti kohdentaa vuoden 2025 pakolaiskiintiö pääsääntöisesti edellisvuoden tapaan. Siksi katson, että virkamiesten 27.8.2024 tekemä esitys vaikutti tasapainoiselta valmistelulle asetettuihin tavoitteisiin nähden. Siinä oli myös pyritty ottamaan huomioon poliittisen johdon näkemyksiä muun muassa pienentämällä hätäkiintiön määrää.

Erityisavustaja antoi 30.8.2024 puhelimitse sisäministeriön maahanmuutto-osastolle sisäministeriön poliittisen johdon linjauksen pakolaiskiintiön kohdentamisesta vuodelle 2025. Poliittisen johdon linjauksessa kongolaisten ja venezuelalaisten määrää oli lisätty ja afganistanilaisten ja syyrialaisien pakolaisten määrää vastaavasti vähennetty suhteessa virkamiesten 27.8.2024 tekemään ehdotukseen. Erityisavustajan menettelyä on arvioitu tarkemmin jäljempänä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa perustellussa kannanotossaan asiassa ilmenneiden seikkojen perusteella olevan selvää, että sisäministeriön poliittinen johto on ohjeistuksillaan vuoden 2025 pakolaiskiintiön kohdentamisessa pyrkinyt priorisoimaan kristittyjä pakolaisia muslimimaista tulevien pakolaisten kustannuksella. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo asiassa syntyneen oletaman lainvastaisesta syrjinnästä uskonnon perusteella ja yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, ettei sisäministeriö ole pystynyt kumoamaan asiassa syntynyttä syrjintäolettaa. Tämä tarkoittaa, että myös oikeudellisesti arvioiden valmistelu ei ole ollut onnistunutta. Hyvän hallinnon mukainen valmistelu pystytään toteuttamaan siten, että objektiivinen ulkopuolinen arvioija voi pitää menettelyä ja siinä tehtyjä linjauksia oikeudellisesti ja sisällöllisesti mahdollisina.

Tästä huolimatta katson, että pakolaiskiintiön valmistelussa oli käytettävissäni olevien tietojen perusteella pysytty ulkomaalaislain asettamien raamien puitteissa. Pakolaiskiintiön valmistelussa esillä olleet ihmisryhmät olivat ulkomaalaislain 90 §:n mukaisesti UNHCR:n pakolaisiksi katsomia henkilöitä. Valmistelua oli 91 §:n mukaisesti johdettu sisäministeriöstä ja valmistelua oli tehty kyseisessä pykälässä mainittujen viranomaisten kanssa yhteistyössä. Kyseisen pykälän perustelujen mukaan valmisteltaessa sitä, miltä alueelta kiintiöpakolaisia Suomeen otettaisiin, valmistelun pohjana olisivat yleensä neuvottelut UNHCR:n kanssa ja UNHCR:n Suomelle tekemä esitys ([HE 28/2003 vp](#), s. 179). Käytännössä UNHCR:n esitys sisältää tietystä maassa olevia tiettyjä pakolaisryhmiä. Ulkomaalaislaissa ei suoraan säädetä kansalaisuutta, kansallisuutta, etnistä alkuperää tms. seikkaa kiintiön kohdentamisessa käytettäväksi kriteeriksi eikä niitä käytetä edellä mainittujen ulkomaalaislain säännösten perusteluissa. Suojelun tarvetta ja kiintiöpakolaisryhmää kuvatessa on käytännössä käytetty alkuperämaata ja kansallisuutta yms. kriteereitä tarkoituksena kohdistaa Suomen toimenpide suojelun antamiseksi kyseisiin henkilöihin eli positiivisen (erityis)kohtelun antamiseksi. UNHCR:n esitys, ulkomaalaislain sääntely sekä useamman vuoden ajan noudatettu käytäntö johtavat näin siihen, että kansalaisuus ja etninen alkuperä ovat käytännössä ainakin jossain määrin kriteereinä kiintiön kohdentamisessa, mikä luo jo sinänsä jännitettä yhdenvertaisuuslain kanssa. Pakolaisuuden taustalla on usein myös ihmisten vainoaminen kiellettyjen syrjintäperusteiden perusteella, ja siksi näitä syrjintäperusteita on tarpeen tuoda valmistelussa esiin kuvaamaan suojelutarvetta. Lakiin objektiivisilla perusteilla otetut selkeät kohdentamisen kriteerit ovat nähdäkseni kuitenkin yhdenvertaisuuslainsäädännön kannalta hyväksyttäviä perusteita erilaiselle kohtelulle. Ulkomaalaislain asettamilla kriteereillä ja niiden sekä hallintolain hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden sekä perustuslain mukaisen perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden asettamisrajoissa tehtyä harkintaa tulisi minusta lähtökohtaisesti voida olettaa oikeudellisesti moitteettomaksi.

Vaikka tämän päätökseni kohteena olevassa asiassa on tulkintani mukaan pysytty ulkomaalaislain asettamien raamien puitteissa, on vuoden 2025 pakolaiskiintiön valmistelua tarkasteltava mahdollisen syrjinnän osalta valmistelua kohtaan osoitettujen syrjintäepäilysten vuoksi. Käytettävissäni olevan aineiston perusteella mahdollisen syrjinnän kannalta on mielestäni tarpeen arvioida tarkemmin erityisesti kahta seikkaa: valmistelun aikana esitetyssä PowerPoint-diassa

käytettyä ilmaisua ”kristittyjä” sekä sisäministeriön poliittisen johdon 30.8.2024 annettua linjasta pakolaiskiintiön kohdentamisesta, jossa oli merkittävästi lisätty tiettyjen pakolaisryhmien eli kongolaisten ja venezuelalaisten pakolaisten määrää ja vastaavasti vähennetty afganistanilaisten ja syyrialaisien pakolaisten määrää verrattuna virkamiesten valmistelevaan 27.8.2024 erityisavustajalle annettuun esitykseen. Tarkastelen näitä kahta seikkaa tässä päätöksessäni lähemmin jäljempänä.

5 Ministereiden menettely

5.1 Ministerin oikeudellisesta vastuusta

Valtioneuvoston jäsenen oikeudellinen vastuu virkatoimista jakautuu rikosoikeudelliseen vastuuseen, joka toteutuu perustuslain sekä valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun lain (196/2000) mukaisesti, ja vastuuseen muunlaisesta lainvastaisesta toiminnasta, jota arvioivat ylimmät laillisuusvalvojat.

Ministereiden väitetyt lainvastaisen toiminnan käsittely oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa ei rajoitu vain ministerivastuuasian vireillepanoon. Ministerin toiminnan valvonta perustuu perustuslain 108 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointien lainmukaisuutta.

Oikeuskanslerin harjoittamasta laillisuusvalvonnasta säädetään tarkemmin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000). Lain 6 §:stä ilmenee, että jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aihetta syytteen nostamiseen. Jos asian laatu niin vaatii, oikeuskansleri voi kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn.

Oikeuskanslerin ministereihin kohdistama laillisuusvalvonta ei poikkea muihin viranomaisiin ja muihin perustuslain 108 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin tahoihin kohdistamasta laillisuusvalvonnasta, lukuun ottamatta ministereiden rikosoikeudellista vastuuta.

Ministerin rikosoikeudellisesta vastuusta on säädetty muun muassa seuraavasti: Perustuslain 114 §:n 1 momentin mukaan syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnanoikeudessa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Syytteen nostamisesta päättää 114 §:n 2 momentin mukaan eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Perustuslain 115 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmu-

kaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella.¹ Perustuslain 116 §:n mukaan syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi, jos tämä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti. Perustuslain 116 §:ää koskevan hallituksen esityksen mukaan ministerisyyttä ei tulisi käyttää esimerkiksi merkitykseltään vähäisten menettelyvirheiden käsittelyyn ([HE 1/1998 vp](#), s. 171).

Perustuslain 3 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Perustuslain 60 §:n 2 momentin mukaan ministerit ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle. Säännös kattaa ministerin virkatoimia koskevan oikeudellisen vastuun lisäksi ministerin poliittisen vastuun eduskunnalle. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön ja perustuslain esitöiden perusteella pääministeri ja muut ministerit ovat ensisijaisesti poliittisessa vastuussa eduskunnalle toiminnastaan ([PeVM 26/2020 vp](#), s. 26, [HE 1/1998 vp](#), s. 170–171). Poliittinen vastuu toteutuu eduskunnan osoittaman epäluottamuksen kautta esimerkiksi välikysymyksen ja valtioneuvoston tiedonannon yhteydessä ja oikeudellinen vastuu ministerisyytteen nostamisena valtakunnanoikeudessa ([HE 1/1998 vp](#), s. 111). Valtioneuvostolle tai ministerille, joka ei enää nauti eduskunnan luottamusta, eron myöntää tasavallan presidentti perustuslain 64 §:n perusteella. Poliittinen vastuu punnitaan myös määräajoin demokraattisissa vaaleissa.

5.2 Ministeri Rantasen menettely ja laillisuusvalvonnallinen arviointi

5.2.1 Ministeri Rantasen antama poliittinen ohjaus asiassa

Ulkomaalaislain 91 §:n mukaan sisäministeriö valmistelee yhteistyössä ulkoministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön kanssa esityksen valtioneuvostolle pakolaiskiintiön alueellisesta kohdentamisesta. Valtioneuvostosta annetun lain 15 §:n 1 momentin mukaan ministeri ratkaisee toimialaansa kuuluvat asiat sekä johtaa ministeriön toimintaa työnjaon mukaisesti. Ministeri Rantanen on vastannut vuoden 2025 pakolaiskiintiön valmistelusta asiassa valmisteluvastuussa olevan ministeriön päällikkönä ja antanut asiasta vastaavana ministerinä yleiset poliittiset linjaukset vuoden 2025 pakolaiskiintiön kohdentamisen valmistelussa. Rantanen on ollut pois ministerin tehtävästä 30.8.2024–7.11.2024. Tuona aikana liikenne- ja viestintäministeri Lulu Ranne toimi myös sisäministerinä.

Käytettävissäni olevassa aineistossa on tuotu esiin Rantasen antamia poliittisia linjauksia pakolaiskiintiön kohdentamisesta muun muassa pakolaiskiintiövirkamiestyöryhmän 20.8.2024 pi-

¹ Lisäksi ministerivastuuasia voidaan panna vireille vähintään kymmenen kansanedustajan allekirjoittamalla muistutuksella sekä eduskunnan muun valiokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämällä tutkintapyyntöä. Perustuslakivaliokunta voi myös omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuutta.

detyn kokouksen muistiinpanoissa. Niissä kuvataan ministeri Rantaselta saatuja alustavia linjauksia asiaan seuraavasti: Ministeri toivoi kiintiössä valittavan 90 % naisia ja tyttöjä. Ministeri toivoi myös hätätapauskiintiöstä ja ETM-valinnoista luopumista ja että näiden tilalle valittaisiin venezuelalaisia pakolaisia. Ministeri toivoi painotettavan sellaisia kansalaisuuksia, jotka saadaan tarvittaessa palautettua takaisin kotimaihinsa. Valinnoissa tuli huomioida myös terveydenhuollon kantokyky.

Antamassaan vastauksessa selvityspyyntöni Rantanen toteaa, että ministerin työn keskeinen ohjausväline perustuslain ja muiden lakien jälkeen on hallitusohjelma. Rantanen viittaa turvapaikkapolitiikkaa ja Suomen pakolaiskiintiötä koskeviin hallitusohjelman kirjauksiin, jotka on kuvattu edellä Rantasen selvityspyyntöni antaman vastauksen kuvauksessa. Rantanen toteaa, että ”kiintiöpakolaisten valinnoissa on haluttu priorisoida lapsia ja naisia, jotka ovat usein erityisen haavoittuvassa asemassa. Lisäksi hallitusohjelman kirjauksen mukaan on huomioitu ”maassaan vainottuihin kulttuurisiin ja etnisiin ryhmiin ja leireillä erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin”, joka on pakolaiskiintiön valmistelussa kohdistettu Turkista otettavien syyrialaisien ryhmään. Ajatuksena on ollut hallitusohjelman kirjaukseen perustuen pyrkiä auttamaan mm terrorististen ryhmien alueella vainoamia vähemmistöjä, jotka tässä tapauksessa voivat olla myös uskontonsa vuoksi vainottuja. Tämä on ollut se uskontoon liittyvä ohjaus, jota kohdentamisessa on ohjattu.”

Lisäksi Rantanen toteaa, että myös terveydenhuollon kantokykyä on haluttu pitää esillä valmistelussa. Rantanen toteaa, että edellä mainitut prioriteetit olivat käytössä myös vuoden 2024 pakolaiskiintiön kohdentamisen valmistelussa. Rantanen toteaa, että kaikki kiintiöpakolaisina otettavat ihmiset ovat UNHCR:n pakolaisiksi määrittämiä henkilöitä ja uudelleensijoittamisen tarpeessa. Rantanen tuo esiin, että valtiolla on harkintavaltaa siinä, millä tavalla kulloinkin kiintiötä kohdennetaan.

Erityisavustaja antoi sisäministeriön poliittisen johdon linjauksen pakolaiskiintiön kohdentamisesta puhelimitse 30.8.2024 sisäministeriön maahanmuutto-osaston virkamiehille. Kyseisessä linjauksessa lisättiin kongolaisten ja venezuelalaisten pakolaisten määriä ja vastaavasti vähennettiin afganistanilaisten ja syyrialaisien pakolaisten määriä verrattuna virkamiesten 27.8.2024 tekemään esitykseen. Hätätapauksista esitettiin luovuttavaksi. Sisäministeriön poliittisen johdon linjaukset pakolaiskiintiön kohdentamisen konkreettisista määristä oli tehty jäljempänä kappaleessa 6.1 tarkemmin kuvatuksi erityisavustajan toimesta yksin ilman, että asiasta oli keskusteltu ministeri Rantasen kanssa.

5.2.2 Ministeri Rantasen menettelyn laillisuusvalvonnallinen arviointi

Oikeuskansleri arvioi valtioneuvoston ja sen jäsenten menettelyä perustuslain, muun lainsäädännön sekä perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Oikeuskanslerin tehtäviin ei kuulu hallitusohjelman tai hallituksen poliittisten linjausten tarkoituksenmukaisuuden arvioiminen. Hallitus, jonka on nautittava eduskunnan luottamusta, kantaa poliittisen vastuun linjauksistaan. Oikeuskanslerin tehtäviin ei kuulu myöskään puolueen poliittisen ohjelman kirjausten arviointi.

Ministerin on asian poliittisessa ohjauksessa noudatettava lakia (ks. PeVM 14/1953 vp, PeVM 11/1960 vp, [PeVM 16/1981 vp](#) ja [PeVM 26/2020 vp](#),). Merkityksetöntä on, johtaako toiminta aikanaan mihinkään ratkaisuihin ([PeVM 5/1993 vp](#)).

Vuoden 2025 pakolaiskiintiöpäätöksen valmistelun oikeudellisia lähtökohtia on kuvattu edellä kappaleessa 4.1. Kuten siellä on tuotu esiin ulkomaalaislain suhteellisen väljän lainsäädäntöraamin lisäksi valmistelua ohjaa perustuslaki ja muu lainsäädäntö kuten yhdenvertaisuuslaki.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 2 §:ssä ilmaistu lakisidonnaisuus edellyttää, että julkisessa toiminnassa noudatetaan kaikkia voimassaolevia oikeusnormeja ja vakiintuneita oikeusperiaatteita ja toimitaan niiden määrittelemissä rajoissa. Lakisidonnaisuus edellyttää myös, että julkisessa toiminnassa otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeudet. ([PeVM 26/2020 vp](#), s.14–15)

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, ja ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa alkuperän, uskonnon tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa syrjiä muun muassa alkuperän, kansalaisuuden, uskonnon tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Saman pykälän 2 momentin mukaan välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua syrjintää on muun muassa ohje tai käsky syrjiä. Syrjintärikos on kriminalisoitu rikoslain 11 luvun 11 §:ssä.

Korostan perustuslain 2 §:n 3 momentin säännöksen lain tarkasta noudattamisesta kaikessa julkisessa toiminnassa merkitystä myös poliittista ohjausta valmisteltaessa ja annettaessa. Lain tarkkaan noudattamiseen kuuluvat keskeisesti myös perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjinnän kiellon sekä muiden perus- ja ihmisoikeuksien noudattaminen samoin kuin hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen.

Hallintopäätöksiä ja tuomioistuimen päätöksiä koskee perusteluvelvollisuus perustuslain 21 §:n nojalla. On kuitenkin olemassa yleisempi velvoite, joka liittyy perusteluvelvollisuuteen ja useiden perustuslain säännösten taustalla olevaan periaatteeseen julkisen vallankäytön vastuunalaisuudesta, että myös hallinnon toimintaa ohjaavat linjaukset pitää pystyä perustelemaan

Laillisuusvalvonnassa on todettu, että ministerillä on pitkälti oikeus luottaa virkavalmistelun asianmukaisuuteen ja laillisuuteen ([OKV/996/10/2020 ym.](#), s. 19, ks. vastaavasti [PeVM 26/2020 vp](#), s. 25). Virkamiehillä on velvollisuus kieltäytyä lainvastaisesta toiminnasta sekä virkamiesten on huomautettava, mikäli he huomaavat asiassa lainvastaista. Ministerille ei käytettävissäni olevan aineiston perusteella ole esitetty virkavastuussa olevien virkamiesten taholta huomautuksia tai epäilyjä valmistelutoimeksiannon laillisuudesta.

Sisäministeriö toteaa vastauksessaan 17.12.2024, että sen käsityksen mukaan sisäministeri tai hänen poliittiset avustajansa eivät ole antaneet asiassa sisäministeriön virkamiehille ohjetta tai käskyä syrjiä ketään uskonnon perusteella. Vastauksen mukaan sisäministeriön poliittisen johdon toiveena oli valmistelun aikana, että myös vuonna 2025 syyrialaisen pakolaisten osalta valinnoissa pyrittäisiin painottamaan perheitä ja ryhmän sisäisten vähemmistöuskontojen edustajia. Sisäministeriön mukaan tämä on se uskontoon ja kristittyihin liittyvä ohjaus, joka sisäministeriössä on poliittiselta tasolta pakolaiskiintiön kohdentamisen valmisteluun saatu. Sisäministeriö tuo esiin, että perusteltu pelko vainosta uskontoon perustuen on yksi perusteista pakolaisaseman saamiselle (ulkomaalaislaki 87 §). Sisäministeriö myös toteaa, että kiintiöpakolaisten kohdentamista koskeva säädöspohja on niukka, ja tämä tarkoittaa, että viranomaisella on asiassa laajalti harkintavaltaa. Sisäministeriö tuo esiin, että Suomella on lain sallima mahdollisuus poliittiseen harkintaan siinä, miltä alueilta ja kuinka paljon minkäkin maan kansalaisia valitaan uudelleensijoitettaviksi.

Aineistossa kuvatut Rantasen antamat yleiset poliittiset linjaukset asiassa määrittivät lähtökohtia ja olivat muutenkin verrattain yleisellä tasolla. Ne eivät vielä sisältäneet konkreettista velvoitetta päättää pakolaiskiintiön kohdentamisen määrästä tietyllä tavalla. Yleiset poliittiset linjaukset asiassa eivät nähdäkseni sisältäneet elementtejä, joilla olisi annettu virkamiehille velvoite toimia lain kuten yhdenvertaisuuslain vastaisesti. Rantanen ei päättänyt tosiasiallisia määriä pakolaiskiintiön kohdentamisesta sisäministeriön poliittisen johdon linjauksessa. Kyseisen linjauksen teki hänen erityisavustajansa tosiasiallisesti yksin jäljemmin kappaleessa 6.1 tarkemmin kuvatuin tavoin. Rantanen ei ole kertomansa mukaan myöskään tavannut pakolaiskiintiövalmistelussa virkamiehiä eikä ole saanut nähtäväkseen kohdentamisesityksiä. Rantasen, erityisavustajan ja sisäministeriön kertomusten mukaan hän ei ole myöskään antanut ohjetta tai käskyä syrjiä ketään.

Edellä esiin tuotujen seikkojen sekä käytettävissäni olevan aineiston perusteella en näe syytä epäillä, että ministeri Rantanen olisi vuoden 2025 pakolaiskiintiön valmistelua koskevassa poliittisessa ohjauksessaan yhdenvertaisuuslainsäädännön vastaisesti pyrkinyt priorisoimaan kristittyjä pakolaisia muslimimaista tulevien pakolaisten kustannuksella pakolaiskiintiön kohdentamisessa.

Pidän kuitenkin erittäin vakavina vuoden 2025 pakolaiskiintiön valmistelua kohtaan esitettyjä epäilyjä syrjinnän mahdollisuudesta, josta yhdenvertaisuusvaltuutetun perusteltu kannanotto on osoitus.

Asiassa on myös tarpeen arvioida sitä, olisiko ministeri Rantasen pitänyt ohjata ja valvoa tarkemmin erityisavustajansa toimintaa. Erityisavustaja teki sisäministeriön poliittisen johdon linjauksen pakolaiskiintiön kohdentamisesta jäljempänä kappaleessa 6.1 tarkemmin kuvatuin tavoin yksin. Kertomansa mukaan tehdessään linjausta erityisavustaja ei halunnut vaivata asialla Rantasta Rantasen henkilökohtaisen tilanteen vuoksi. Ministerin tehtävänä on riittävästi ohjata ja valvoa esikuntansa työtä. Ministeri voi antaa valmistelussa tehtäviä sekä yhteydenpitoroolin virkamiesasemassa toimivalle erityisavustajalleen. Olennaista on kuitenkin, että ministeri on poliittisessa ja oikeudellisessa ministerivastuussa myös esikuntansa toiminnasta aivan kuten koko vastuualueellaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta ja järjestämisestä. Jo parlamentarismien periaatteesta johtuu, että ministerin on oltava riittävästi perillä poliittisesta ohjauksesta, jota hänen nimissään annetaan, ja asioiden ratkaisun tulee perustua ministerin hyväksymiin linjauksiin. Se, ettei ministeri käytännössä osallistu tosiasialliseen päätöksentekoon konkreettisessa asiassa, ei poista ministeriltä poliittista ja oikeudellista vastuuta hänen ohjausvastuulleen kuuluvasta asiasta. Muuten ministerivastuun ja parlamentarismille rakentuvan ministeriöhallinnon toiminnalle asianmukaisesti ei ole edellytyksiä.

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella ja Rantasen selvityksessään esiintuomat henkilökohtaiset olosuhteet huomioiden, katson, ettei ministeri Rantanen ole kuitenkaan avustajansa ohjauksen ja valvonnan osalta toiminut virkavelvollisuuksissaan välinpitämättömästi. Käytännössä erityisavustaja on kuitenkin toiminut asiassa varsin itsenäisesti. Jälkikäteen arvioituna näyttää kuitenkin siltä, että ministerin olisi ollut perusteltua tarkemmin ohjata ja seurata erityisavustajan toimintaa. Kiinnitän ministeri Rantasen huomiota siihen, että hyvä hallintotapa edellyttää, että ministerin on riittävästi ohjattava ja valvottava valtiosihteerinsä ja erityisavustajiensa toimintaa sen varmistamiseksi, että poliittiset linjaukset tehdään myös tosiasiallisesti ministerivastuulla.

5.3 Ministeri Ranteen menettely

Ministeri Ranne toimi ministeri Rantasen sijasta sisäministerinä 30.8.2024–7.11.2024. Antamassaan vastauksessa selvityspyyntöni ministeri Ranne toteaa, ettei hän ole antanut ohjausta asiaan liittyen. Sisäministeriön vastauksen 4.11.2024 mukaan 21.10.2024 pidettiin STOH-ministerityöryhmän valmistelukokous sisäministerin ja hänen poliittisen esikuntansa kanssa. Maa-hanmuutto-osasto esitteli kokouksessa sisäministeriön esityksen kiintiön kohdentamisesta. Sisäministeriön muistioon tai esitykseen ei tehty muutoksia. Kokouksessa sisäministeri Ranne siis hyväksyi hänelle esitellyn sisäministeriön esityksen pakolaiskiintiön kohdentamisesta. Mahdollisen syrjinnän kannalta keskeinen tapahtuma oli kuitenkin tapahtunut jo aiemmin 30.8.2024,

kun erityisavustaja oli antanut sisäministeriön maahanmuutto-osastolle sisäministeriön poliittisen johdon linjauksen, jossa oli merkittävästi lisätty kongolaisten ja venezuelalaisten pakolaisten määrää ja vastaavasti vähennetty afganistanilaisten ja syyrialaistaisten pakolaisten määrää. Ranteen ollessa sisäministerinä erityisavustajan ohjeistuksen mukaisesti 8.10.2024 afganistanilaisten ja syyrialaistaisten kiintiöitä kasvatettiin molempia 25 henkilöllä sekä lisättiin 10 paikan kohdennus hätätapauskiintiöön, koska oli selvinnyt, että venezuelalaisiin kohdennettava kiintiö voi olla korkeintaan 60 henkilöä. Katson, että asian tosiasiallinen poliittinen ohjaaminen on Ranteen osalta jäänyt vähäiseksi. Ministeri Ranne on kuitenkin sisäministerinä ollessaan vastannut asian valmistelusta ja siinä tehdyistä poliittisista linjauksista. Käytettävissäni olevan aineiston perusteella ministeri Ranteen osuus asian poliittisessa ohjauksessa on kuitenkin jäänyt niin vähäiseksi, etten näe sen tarkemmalle tutkimiselle aihetta.

Asian laillisuusvalvonnallista arviointia on hankaloittanut ministereiden vaihtuminen asian valmistelun aikana. Olosuhteet ministerin vaihtumiselle ovat olleet poikkeukselliset ja inhimilliset. On välttämätöntä, että myös poikkeuksellisissa tilanteissa asiassa on aina valmisteluvastuussa oleva ja päätöksenteosta vastaava ministeri, joka tekee asiassa merkittävät poliittiset linjaukset.

5.4 Johtopäätökset

Edellä kerrotun ja käytettävissäni olevan aineiston perusteella minulla ei ole aihetta epäillä ministeri Rantasta tai ministeri Rannetta lainvastaisesta menettelystä ministerin virkatoimessa tai virkavelvollisuuden laiminlyömisestä. Tästä syystä minulla ei ole syytä epäillä ministeri Rantasen tai ministeri Ranteen syyllistyneen sellaiseen rikokseen, josta häntä ministerinä voitaisiin syyttää enkä näe tarvetta arvioida ministeri Rantasen tai ministeri Ranteen menettelyä rikosoikeudellisesti. Selvyiden vuoksi totean, ettei minulla siis ole aihetta epäillä, että ministerisyytteen korkea kynnyks, toisin sanoen tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta tapahtunut ministerin tehtäviin kuuluvien velvollisuuksien olennainen tai muutoin selvästi lainvastainen menettely, olisi ylittynyt. En siis katso, että minulla olisi oikeudellisia tai näyttöön liittyviä perusteita panna vireille ministerivastuun perustuslain 115 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisella ilmoituksella.

Vuoden 2025 pakolaiskiintiön valmistelua kohtaan esitetyn epäluottamuksen johdosta katson kuitenkin, että asian valmistelu on ollut epäonnistunutta eivätkä ministeri Rantanen ja ministeri Ranne ole asiassa valmisteluvastuussa olevan ministeriön päällikköinä näin ollen myöskään onnistuneet asian poliittisessa ohjaamisessa.

Ministerin sekä heidän poliittisten ja virkamiesavustajien tulee varmistaa, ettei heidän antamansa poliittinen ohjaus sisällä syrjiviä elementtejä sekä varmistua siitä, ettei se myöskään synnytä epäilyjä syrjinnän mahdollisuudesta. Myös poikkeuksellisissa tilanteissa asiassa on aina oltava valmisteluvastuussa oleva ja päätöksenteosta vastaava ministeri, joka tekee asiassa merkittävät poliittiset linjaukset.

Kiinnitän ministereiden huomiota siihen, että ministerin on itse linjattava merkittävät asiat ja myös suoraan hyväksyttävä avustajiensa tekemät ratkaisut.

6 Erityisavustajan menettely

6.1 Erityisavustajan antamasta poliittisesta ohjauksesta asiassa

Sisäministeriön vastaukset 4.11.2024 ja 17.12.2024 osoittavat, että asiassa on annettu yksityiskohtaista poliittista ohjausta. Vastauksessa 17.12.2024 sisäministeriö toteaa, että ”poliittinen ohjaus asiassa on ollut intensiivistä ja yksityiskohtaista”. Sisäministeriön maahanmuutto-osasto arvioi vastauksessaan 17.12.2024 ”ohjauksen tapahtuneen tavanomaisissa ”raameissa” eikä vuoden 2025 kiintiön kohdentamispäätöksen valmistelu sisäministeriössä ole merkittävästi poikennut aikaisempien vuosien valmistelusta”.

Käytettävissäni olevasta aineistosta käy ilmi, että erityisavustaja hoiti yhteydenpidon sisäministeriön maahanmuutto-osastolle ja ilmaisi sinne sisäministeriön poliittisen johdon näkemykset asiaan. Ministeri Rantanen ei antamansa selvityksen mukaan tavannut pakolaiskiintiövalmistelussa virkamiehiä. Rantanen kuitenkin antoi kappaleessa 5.2.1 kuvatut yleiset poliittiset linjaukset asiaan.

Sisäministeriön virkamies oli valmistellut 20.8.2024 pidettyyn pakolaiskiintiövirkamiestyöryhmän kokoukseen PowerPoint-esityksen. Sen yksi dia oli otsikoitu ”poliittisen johdon preferenssejä”. Preferenssejä kuvaavana yhtenä kohtana oli diassa käytetty ilmausta ”kristittyjä”. Sisäministeriön näkemykset kyseiseen diaan on kuvattu jäljempänä kappaleessa 7. Erityisavustaja ei osallistunut kyseiseen kokoukseen.

Erityisavustaja kertoi 31.3.2025 oikeuskanslerinvirastossa pidetyssä kuulemisessa kyseisen PowerPoint-esityksen osalta, että asiaa hoitanut virkamies oli tehnyt kyseisen esityksen itsenäisesti eikä erityisavustaja voinut ottaa kantaa siihen, miksi kyseistä ilmausta oli käytetty esityksessä. Erityisavustaja ei kertomansa mukaan ollut pyytänyt tekemään kyseisiä dioja. Erityisavustaja kertoi kysyneensä, miksi jo aikaisemmin vuoden 2024 pakolaiskiintiöpäätöksessä ollut kirjaus, jonka mukaan Suomi on painottanut valinnoissa ryhmän sisäisten vähemmistöuskontojen valintaa, ei ole toteutunut. Hän on myös todennut, että vaikka kirjaus ei toteutunut Turkissa, niin uudistetaan sama kirjaus. Erityisavustajan mukaan tämä on ainoa uskontoon liittyvä ohjaus, jota hän on antanut. Erityisavustajan mukaan kukaan virkamiehistä ei ole myöskään huomauttanut uskonnosta. Erityisavustajan mukaan virkamiehillä ei ole ollut tarvetta tehdä huomautusta, koska hän ei ollut antanut uskontoon liittyvää ohjetta. Hän kertoi olleensa ihmeissään sisämi-

nisteriön virkamiehen hänelle 9.10.2024 lähettämästä sähköpostista, jossa mainittiin ulkoministeriön kommentti siitä, että kristinusko ei voi olla kriteeri valinnoille (ellei kyse ole nimenomaan kristinuskosta johtuvasta vainosta ja siitä syntyneestä pakolaisuudesta). Erityisavustaja kertoi siksi reagoineensa sähköpostiin. Erityisavustaja huomautti edellä mainittuun sähköpostiin lähettämässään vastauksessa, ettei ole todennut, että kiintiötä kohdennettaisiin uskontoperusteisesti.

Erityisavustajalle toimitettiin 27.8.2024 virkamiesten valmisteleva ehdotus pakolaiskiintiön kohdentamisesta. Virkamiehet olivat pyrkineet esityksessään ottamaan huomioon saadun poliittisen ohjauksen sekä virkamiestyöryhmän keskustelut ja kommentit. Erityisavustajalle toimitettiin 27.8. myös viranomaisten näkemyksiä eri pakolaisryhmiin kuten näkemyksiä viranomaisten varauksellisesta suhtautumisesta venezuelalaisten määrän lisäämiseen, mikä perustui muun muassa siihen, ettei venezuelalaispakolaisten vastaanotosta vielä ollut käytännön kokemuksia. Erityisavustaja antoi 30.8.2024 puhelimitse sisäministeriön maahanmuutto-osastolle sisäministeriön poliittisen johdon linjauksen pakolaiskiintiön kohdentamisesta vuodelle 2025. Poliittisen johdon linjauksessa kongolaisten ja venezuelalaisten määrää oli lisätty ja afganistanilaisten ja syyrialaisien pakolaisten määrää vastaavasti vähennetty suhteessa virkamiesten 27.8.2024 ehdotukseen. Poliittisessa linjauksessa kiireellisten hätätapauksen kiintiö oli poistettu.

Erityisavustajan kertoman mukaan hän oli tehnyt edellä mainitun 30.8.2024 ilmaisemansa sisäministeriön poliittisen johdon linjauksen pakolaiskiintiön kohdentamisesta yksin. Erityisavustajan mukaan ministeri Rantanen ei osallistunut linjauksen sisällöstä päättämiseen. Rantanen oli 30.8.2024–7.11.2024 pois ministerin tehtävästä, jolloin Ranne oli sisäministeri. Poliittisen johdon linjauksen sisällöstä päättämisen ajankohta osui ministerien vaihtumisen ajankohtaan, kun erityisavustaja ilmaisi linjauksen 30.8.2024, joka oli Ranteen ensimmäinen päivä sisäministerinä. Kertomansa mukaan erityisavustaja ei halunnut vaivata asialla Rantasta Rantasen henkilökohtaisen tilanteen vuoksi. Erityisavustaja oli siksi itse arvioinut, miten Rantanen haluaisi asian hoidettavan. Erityisavustaja kertoi, että hän mietti parhaan kykynsä mukaan, mikä olisi paras esitys vietäväksi poliittiseen neuvotteluun. Erityisavustaja kertoi pyrkineensä toimimaan Rantasen antamalla mandaatilla ja antoi lukumäärät siltä pohjalta. Erityisavustaja kertoi, ettei hän ollut ennen 30.8.2024 puhunut ministeri Ranteen kanssa pakolaiskiintiöasiasta. Erityisavustaja ei myöskään ajatellut, että kyseessä olisi sen kaltainen asia, johon Ranteen tulisi ottaa kantaa heti ensimmäisenä päivänään sisäministerinä.

6.2 Erityisavustajan menettelyn rikosoikeudellisesta arvioinnista

Erityisavustajaa ei ole epäilty asiassa rikoksesta eikä hänen menettelystään ole näin ollen toimitettu esitutkintaa. Mikäli objektiivisesti arvioiden tällainen varteenotettava epäily olisi, niin oikeuskanslerin olisi perusteltua määrätä esitutkinta toimitettavaksi. Korostan siksi, että arviointi

rajoittuu yksinomaan sen arvioimiseen, onko ollut syytä epäillä, että hänen menettelynsä olisi voinut täyttää rikoksen tunnusmerkistön.

Arvioitava on, onko erityisavustaja menettelyllään voinut syyllistyä syrjintään tai virkavelvollisuuden rikkomiseen. Erityisesti kysymys on siitä, merkitseekö 20.8.2024 esitetyn diaesityksen ilmaus ”kristittyjä” tai kongolaisten ja venezuelalaisten määrän lisääminen sisäministeriön poliittisen johdon 30.8.2024 annetussa linjauksessa edellä kappaleessa 6.1 kuvatulla tavalla rikoslain 11 luvun 11 §:ssä tarkoitettua syrjintää kansallisen tai etnisen alkuperän tai uskonnon perusteella tai rikoslain 40 luvun 9 § tai 10 §:n virkarikossäännösten rikkomista. Rikoslain syrjintärikossäännöksen perustelujen mukaan jos syrjintään syyllistyvä rikkoo samalla virkavelvollisuuttaan, tekoon sovelletaan sekä syrjintäsäännöstä että virkarikoksia koskevaa säännöstöä ([HE 94/1993 vp](#), 36).

Oikeuskanslerin rikosoikeudellisesta näkökulmasta tekemä asian arviointi on ymmärrettävissä rikosasian käsittelynä. Yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaan kyseisen pykälän mukaista syrjintäolettaa ei sovelleta rikosasian käsittelyssä.

Rikoslain 11 luvun 11 §:n mukaan syrjinnästä tuomitaan muun muassa se, joka virkatoiminnassa tai muussa julkisessa tehtävässä ilman hyväksyttävää syytä asettaa jonkun ilmeisen eriarvoiseen tai muita olennaisesti huonompaan asemaan kansallisen tai etnisen alkuperän taikka uskonnon tai muun näihin rinnastettavan seikan perusteella.

Erityisavustaja on virkasuhteessa ja häneen sovelletaan valtion virkamiehiä koskevia säädöksiä. Erityisavustajaa koskevat normaalit virkamiesten velvollisuudet. ([Ministerin käsikirja](#), s. 229) Erityisavustajan menettely asiassa on ollut rikoslain 11 luvun 11 §:ssä tarkoitettua virkatoimintaa.

Ulkomaalaislain 91 §:n perustelujen mukaan valmisteltaessa sitä, miltä alueelta kiintiöpakolaisia Suomeen otettaisiin, valmistelun pohjana olisi yleensä neuvottelut UNHCR:n kanssa ja UNHCR:n Suomelle tekemä esitys ([HE 28/2003 vp](#), s.179). Käytännössä UNHCR:n esitys sisältää tiettyssä maassa olevia tiettyjä pakolaisryhmiä. UNHCR:n esitys sekä ulkomaalaislain sääntely johtavat näin siihen, että kansalaisuus ja etninen alkuperä ovat käytännössä ainakin jossain määrin epäsuorasti kriteereinä kiintiön kohdentamisessa. Käytännössä ryhmien tunnistaminen on tehty luettelemalla henkilöryhmien alkuperiä, joka on liittynyt henkilöiden kansalaisuuteen. Kaikki pakolaisryhmät, joita vuoden 2025 pakolaiskiintiön valmistelussa on ollut esillä, ovat käytettävissäni olevan aineiston mukaan UNHCR:n kansainvälisen suojelun ja uudelleen-sijoittamisen tarpeessa olevia ihmisiä. Kun 500 henkilön suuruista pakolaiskiintiötä kohdistetaan tiettyä kansalaisuutta tai etnistä alkuperää olevalle pakolaisryhmälle, on seurauksena se, että muita kansalaisuuksia tai etnistä alkuperää olevien ryhmien koko vastaavasti pienenee. Kun asian luonteen vuoksi on käytännössä vakiintuneesti edellä kuvatulla tavalla yksilöity kiintiöön

otettavia pakolaisryhmiä heidän kansalaisuuden tai etnisen alkuperän mukaan, katson, että mahdollisena kiellettynä syrjintäperusteena tapauksessa tulisi kyseeseen uskonto.

Syrjintärikossäännöksen esitöiden mukaan syrjinnän rangaistavuus edellyttää tahallisuutta, mutta rangaistavalta syrjinnältä ei kuitenkaan voida edellyttää nimenomaista, lainkohdassa mainituista perusteista johtuvaa syrjintätarkoitusta. Tahallisuus kuitenkin edellyttää tietoisuutta syrjintäperusteen olemassaolosta ja merkityksen antamista sille henkilön kohtelussa ([HE 94/1993 vp](#), s. 36). Sillä seikalla, että henkilö itse pitää käytöksensä syitä hyväksyttävinä, ei ole arvioinnissa merkitystä. ([KKO:2010:74](#), kohta 27) Näin ollen tahallisuus edellyttää tietoisuutta syrjintäperusteen olemassaolosta ja sitä, että tekijä antaa sille merkitystä, mutta korkeimman oikeuden edellä mainitun ratkaisun mukaisesti tekijän subjektiivinen käsitys siitä, että hänen menettelynsä olisi hyväksyttävää, ei poista teon rangaistavuutta.

Arvioin ensin diaesityksen ilmausta ”kristittyjä”. Diaesityksessä käytetty käsite ”kristittyjä” on mielestäni omiaan synnyttämään vaikutelman siitä, että asian valmistelussa pakolaisia asetettaisiin eri asemaan uskonnon perusteella. Kyseinen diaesitys oli sisäministeriön virkamiehen laatima 20.8.2024 pidettyä pakolaiskiintiövirkamiestyöryhmän kokousta varten. Erityisavustaja ei osallistunut kyseiseen kokoukseen. Erityisavustaja toi oikeuskanslerinvirastossa 31.3.2025 pidetyssä kuulemisessa esiin, että virkamies oli laatinut kyseisen PowerPoint-esityksen itsenäisesti eikä erityisavustaja voi ottaa kantaa siinä oleviin ilmauksiin. Sisäministeriön mukaan ilmauksen käyttö liittyi keskusteluihin ryhmänsisäisten vähemmistöuskontojen edustajista. Sisäministeriön näkemyksiä diaan on kuvattu tarkemmin jäljempänä kappaleessa 7.

Erityisavustaja on myös edellä kuvatusti tuonut esiin, että hän ei ole antanut asiassa uskontoon liittyvää ohjausta edellä kappaleessa 6.1 kuvattua ryhmän sisäisiin vähemmistöuskontoihin liittyvää kysymystä lukuunottamatta. Myös sisäministeriön selvityksissä tuodaan esiin, ettei sen käsityksen mukaan erityisavustaja ole antanut asiassa sisäministeriön virkamiehille ohjetta tai käskyä syrjiä ketään uskonnon perusteella.

Katson, että dian maininnalle ”kristittyjä” ei voida käytettävissäni olevan aineiston perusteella antaa yksinomaista painoarvoa arvioitaessa erityisavustajan menettelyä rikosoikeudellisesti, koska diaesitys on virkamiehen itsenäisesti laatima eikä erityisavustaja ole osallistunut sen laatimiseen eikä voida osoittaa, että ilmaisu perustuisi erityisavustajan antamaan ohjaukseen. Se ei siten riitä kertomaan tahallisuudesta. Edellä mainituista syistä en katso tarpeelliseksi arvioida erityisavustajan menettelyä edellä mainitun PowerPoint-esityksen osalta tässä päätöksessäni enempää.

Arvioin seuraavaksi erityisavustajan 30.8.2024 antamaa sisäministeriön poliittisen johdon linjausta, jossa lisättiin kongolaisten ja venezuelalaisten pakolaisten määrää.

Ulkomaalaislain asettamat raamit pakolaiskiintiön valmistelulle ovat väljät. Erityisavustaja perusteli oikeuskanslerinvirastossa 31.3.2025 pidetyssä kuulemisessa poliittisen johdon linjaukseen päättämiään kongolaisia ja venezuelalaisia koskevia lukumääriä jatkuvuudella kongolaisten osalta sekä venezuelalaisten osalta tarkoituksella laajentaa joukkoa, josta pakolaisia otetaan sijoitettavaksi. Hän kertoi venezuelalaisten ja kongolaisten olevan UNHCR:n tunnistamia kansainvälisen suojelun ja uudelleensijoittamisen tarpeessa olevia ihmisiä. Hän myös totesi, että aiemminkaan UNHCR:n ehdotusta ei ollut hänen käsittääkseen hyväksytty sellaisenaan, vaan ehdotuksen pohjalta on tehty kansallinen harkinta ja ratkaisu. Erityisavustaja toi myös esiin, että hänen tarkoituksenaan oli kohdentaa hallitusohjelmassa asetettu 500 henkilön pakolaiskiintiö siten, että hallitusohjelmassa mainitut tavoitteet pakolaiskiintiön kohdentamisesta parhaiten täyttyisivät. Erityisavustaja on antamassaan vastauksessa selvityspyyntöni todennut, että Suomella on harkintavaltaa siinä, miltä alueilta ja kuinka paljon minkäkin maan kansalaisia valitaan uudelleensijoitettavaksi. Hän on myös tuonut esiin kongolaisten ja venezuelalaisten haavoittuvaa asemaa.

Erityisavustajan kertoman mukaan ainoa uskontoon liittyvä ohjaus, jota hän on antanut, liittyy ryhmän sisäisiin vähemmistöuskontoihin. Tätä ohjausta on kuvattu edellä kappaleessa 6.1. Sisäministeriön vastauksessaan 17.12.2024 esiin tuoma tukee erityisavustajan kertomusta tältä osin. Sisäministeriö toteaa kyseisessä vastauksessaan, etteivät sen käsityksen mukaan sisäministeri tai hänen poliittiset avustajansa ole antaneet asiassa sisäministeriön virkamiehille ohjetta tai käskyä syrjiä ketään uskonnon perusteella. Sisäministeriö tuo myös esiin, että perusteltu pelko vainosta uskontoon perustuen on yksi perusteista pakolaisaseman saamiselle (ulkomaalaislaki 87 §). Sisäministeriö myös toteaa, että kiintiöpakolaisten kohdentamista koskeva säädöspohja on niukka, ja tämä tarkoittaa, että viranomaisella on asiassa laajalti harkintavaltaa. Sisäministeriö tuo esiin, että Suomella on lain sallima mahdollisuus poliittiseen harkintaan siinä, miltä alueilta ja kuinka paljon minkäkin maan kansalaisia valitaan uudelleensijoitettaviksi.

Käytettävissäni oleva aineisto osoittaa, että uskonnosta on käyty keskustelua liittyen ryhmän sisäisiin vähemmistöuskontoihin. Kun perusteltu pelko vainosta uskontoon perustuen on ulkomaalaislain 87 §:n mukaan yksi perusteista pakolaisaseman saamiselle, on mielestäni ollut perusteltua pitää vähemmistöuskontoihin liittyviä kysymyksiä poliittisessa ohjauksessa esillä eikä asian esillä pitoa voida nähdäkseni pitää rikoslain 11 luvun 11 §:n tarkoittamana eriarvoiseen asemaan laittamisena.

Ottaen huomioon käytettävissäni olevat selvitykset valmistelun kulusta sekä erityisavustajan esiin tuomat seikat, joille hän antoi merkitystä lisätessään kongolaisten ja venezuelalaisten määrää pakolaiskiintiössä, ei käytettävissäni olevan aineiston perusteella voida mielestäni osoittaa, että erityisavustaja tehdessään sisäministeriön poliittisen johdon linjausta pakolaiskiintiön kohdentamisesta antoi merkitystä sille, mikä uskonto kyseisillä pakolaisryhmillä oli. Ministerin, jolle erityisavustaja työskentelee, puolueen puolueohjelman kirjausten perusteella tehtyt

oletukset erityisavustajan henkilökohtaisista mielipiteistä eivät nähdäkseni ole rikosoikeudellisessa mielessä merkityksellisiä asian arvioinnissa. Laillisesti toimivan eduskuntapuolueen puolueohjelman värikkäätkään tai kiistanalaiset ilmaukset, yleinen maahanmuuttokritiikki ja yleisluonteinen arvio siitä, että puolueeseen kuuluvat tai sitä lähellä olevat henkilöt näitä tavoitteita kannattavat, eivät siis voi olla ilman muuta näyttöä ja perusteita rikosvastuun perustana.

Syrjintärikoksen perusteluissa on todettu syrjinnän kolmannen tekotavan eli jonkun asettamisen ilmeisen eriarvoiseen asemaan tai muita olennaisesti huonompaan asemaan osalta seuraavaa: ”Syrjintää siis ei olisi merkitykseltään vähäinen tai perusteiltaan tulkinnanvarainen asettaminen eriarvoiseen tai muita huonompaan asemaan” ([HE 94/1993 vp](#), 35).

Vuoden 2025 pakolaiskiintiön valmistelussa oli kyse poliittisesta harkinnasta asiassa, jossa ulkomaalaislaki jätti väljät raamit päätöksenteolle. Kuten edellä olen todennut, jo lähtökohtaisesti asian luonteen vuoksi valmistelussa oli käytettävä syrjintäkiellon kannalta jännitteisessä suhteessa olevia erotteluperusteita kohdennettaessa 500 pakolaisen kokonaiskiintiötä eri kansallista ja etnistä alkuperää olevien pakolaisryhmien välillä. Kaikki valmistelussa esillä olleet pakolaisryhmät olivat myös UNHCR:n pakolaisiksi määrittämiä henkilöitä ja uudelleensijoittamisen tarpeessa.

Edellä mainitsemieni seikkojen ja käytettävissäni olevan aineiston pohjalta arvioin, ettei syrjintärikokselta edellytettävä syyksiluettavuus (tahallisuus) täyty. Katson myös, että kyseessä on ollut perusteiltaan tulkinnanvaraista asettamista eriarvoiseen tai muita huonompaan asemaan. Minulla ei näin ollen ole ollut syytä epäillä, että erityisavustaja olisi syyllistynyt rikoslain 11 luvun 11 §:n mukaiseen syrjintärikokseen.

Arvioin seuraavaksi, onko erityisavustaja lisäämällä kongolaisten ja venezuelalaisten määrää rikkonut yhdenvertaisuuslainsäädäntöön perustuvan syrjinnän kieltoa koskevan virkavelvollisuutensa asettamalla afganistanilaiset ja syyrialaiset ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan muiden pakolaisryhmien kanssa uskontoon liittyneen syyn vuoksi.

Virkavelvollisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta säädetään rikoslain 40 luvun 9–10 §:ssä. Virkavelvollisuuden rikkomisen ja tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen yhteisiä tunnusmerkistötekijöitä ovat teon tapahtuminen virkaa toimitettaessa, virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkominen ja se, että teko ei huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Tunnusmerkistöt eroavat toisistaan siltä osin kuin kysymys on syyksiluettavuusvaatimuksesta (tahallisuus vai tuottamus), soveltamisalasta eli suhteesta muihin virkarikoksiin ja seuraamuksista.

Virkavelvollisuuden rikkomisessa ja tuottamuksellisessa virkavelvollisuuden rikkomisessa on kyse niin sanotuista blankosäännöksistä, joissa rangaistavaa toimintaa ei ole määritelty tunnusmerkistössä tyhjentävästi, vaan ne vaativat aina tuekseen muita, rikoslain ulkopuolisia säännöksiä tai määräyksiä, joihin virkavelvollisuus voidaan perustaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on perustellussa kannanotossaan vahvistanut sisäministeriön poliittisen johdon syyllistyneen perustuslain 6 §:ssä ja yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä ja 10 §:ssä kielletyn syrjivän ohjeistuksen antamiseen pyrkiessään priorisoimaan kristittyjä pakolaisia muslimimaista tulevien pakolaisten kustannuksella vuoden 2025 pakolaiskiintiön kohdentamisessa. Olen samaa mieltä yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa siitä, että jos kyseessä olisi syrjintä, olisi kyseessä yhdenvertaisuuslain 10 §:ssä tarkoitettu välitön syrjintä. Näin ollen virkavelvollisuuden perustavia säännöksiä voisi tässä tapauksessa nähdäkseni olla perustuslain 6 § sekä yhdenvertaisuuslain 8 § ja 10 §.

On huomattava, että rikoslain 40 luvun 9 §:ssä säädetty virkavelvollisuuden rikkominen edellyttää tahallisuutta. Korkein oikeus on oikeuskäytännössään katsonut tahallisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomitsemisen edellyttävän, että virkamies on tarkoittanut menetellä lain vastaisesti tai että hänen on ainakin täytynyt mieltää menettelevänsä lain vastaisesti ([KKO 2017:92](#), kohta 63, [KKO 2008:90](#), kohta 7). Tahallisuus joudutaan usein päättämään tapauksen objektiivisista tosiseikoista. ([KKO:2023:17](#), kohta 62)

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella arvioin, että erityisavustaja oli siinä käsityksessä, että tehdessään linjauksen pakolaiskiintiön kohdentamisen määrästä hän toimi yhtäältä lainmukaisesti ja toisaalta lainsäädännön harkintavallalle asettamien raamien puitteissa. Aineistosta ei nähdäkseni ilmene sellaista, jonka perusteella erityisavustajan menettelyä olisi syyksiluettavuuden osalta pidettävä muuna kuin mahdollisesti huolimattomana menettelynä rikosoikeudellisen arvioinnin osalta.

Näin ollen rikosoikeudellisesti arvioitavaksi asiassa voisi tulla lähinnä se, olisiko erityisavustaja voinut menettelyllään rikkoa perustuslain 6 §:ään tai yhdenvertaisuuslain säännöksiin perustuvan virkavelvollisuutensa ja syyllistyä tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Sen 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa alkuperän, uskonnon tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Yhdenvertaisuuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa syrjiä muun muassa alkuperän, kansalaisuuden, uskonnon tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen.

Välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua syrjintää on muun muassa ohje tai käsky syrjiä.

Ohje tai käsky voi olla esimerkiksi syrjintään liittyvä tai syrjinnän aikaansaamiseksi annettu opastus, toimintaohje tai velvoite. Edellytyksenä kuitenkin on, että ohjeen tai käskyn antajalla on toimivalta tai asema antaa ohjeen tai käskyn saajaa velvoittavia määräyksiä ([HE 19/2014 vp](#), s. 69).

Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan teon syrjivää luonnetta arvioitaessa on olennaista, onko teko perustunut laissa kiellettyyn erottelukriteeriin ([HE 19/2014 vp](#), s. 68).

Yhdenvertaisuuslain 10 §:n mukaan syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa. Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan epäsuotuisalla kohtelulla viitattaisiin sellaiseen menettelyyn, joko tekoon tai laiminlyöntiin, jolla menettelyn kohde asetetaan muihin nähden huonompaan asemaan. Epäsuotuisan kohtelun olisi perustuttava henkilöön liittyvään syyhyn, kuten uskontoon, ollakseen laissa tarkoitettua välitöntä syrjintää. Syrjintää olisi muihin nähden epäsuotuisampi kohtelu vertailukelpoisessa tilanteessa. Vaatimus tilanteiden vertailukelpoisuudesta viittaa siihen yleiseen periaatteeseen, että ihmisiä on samanlaisissa tapauksissa kohdeltava samalla tavalla. Merkitystä ei ole sillä, onko tekijän tarkoituksena ollut syrjiä. Siten välittömästä syrjinnästä olisi kysymys silloinkin, kun tekijä ei ole mieltänyt toimivansa lain tarkoittamalla tavalla syrjivästi, jos menettelyä on objektiivisin perustein arvioituna pidettävä syrjintänä ([HE 19/2014 vp](#), s. 69–71).

On huomattava, että perustuslain 6 §:n perustelujen mukaan: ”Pykälä ei toisaalta kieltäisi kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi syrjintäsäännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Tämä ilmenee myös valitusta sanamuodosta ”ilman hyväksyttävää perustetta asettaa muihin nähden eri asemaan”. Perusteluille asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat. Säännös ei estäisi tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi naiset, lapset, vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia.” ([HE 309/1993](#), s. 44)

Olen edellä päättänyt syrjintärikoksen mahdollisuutta koskevassa arvioinnissani siihen, ettei käytettävissäni olevan aineiston perusteella voida mielestäni osoittaa, että erityisavustaja tehdesään sisäministeriön poliittisen johdon linjasta pakolaiskiintiön kohdentamisesta olisi antanut kielletyllä tavalla merkitystä sille, mikä uskonto kyseisillä pakolaisryhmillä oli. Vastaavasti katson myös yhdenvertaisuuslainsäädännön syrjintäkiellon kannalta, ettei käytettävissä olevan aineis-

ton perusteella voida osoittaa erityisavustajan linjauksen pakolaiskiintiön kohdentamisesta perustuneen kielletyllä tavalla uskontoon. Uskonto on ollut käytössäni olevien selvitysten ja aineiston perusteella esillä vain siinä merkityksessä, että pakolaiskiintiötä on haluttu kohdentaa vainottuihin vähemmistöryhmiin, ja uskonto voi tällöin olla yksi vainon ja siten pakolaisuuden syy.

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella minulla ei ole perusteita epäillä, että erityisavustaja olisi antanut asiassa ohjetta tai käskyä syrjiä uskonnon perusteella. Erityisavustajan kertoman mukaan ainoa uskontoon liittyvä ohjaus, jota hän on antanut, liittyy ryhmän sisäisiin vähemmistöuskontoihin. Tätä ohjausta on kuvattu edellä kappaleessa 6.1. Sisäministeriön vastaus 17.12.2024 tukee erityisavustajan kertomaa tältä osin. Kyseisessä vastauksessaan sisäministeriö tuo myös esiin, että perusteltu pelko vainosta uskontoon perustuen on yksi perusteista pakolaisaseman saamiselle (ulkomaalaislaki 87 §).

Kerrotun perusteella en näe syytä epäillä, että erityisavustaja olisi menettelyllään rikkonut perustuslain 6 §:ään tai yhdenvertaisuuslain 8 §:ään ja 10 §:ään perustuvaa virkavelvollisuuttaan ja voinut näin syyllistyä tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Minulla ei näin ollen ole ollut perusteita pyytää poliisia toimittamaan hänen menettelynsä osalta esitutkintaa. Seuraavaksi arvioin erityisavustajan menettelyn laillisuusvalvonnallisesti.

6.3 Erityisavustajan menettelyn laillisuusvalvonnallinen arviointi

Olen edellä tarkastellut rikosoikeudellisesta näkökulmasta sitä, onko syytä epäillä erityisavustajan syyllistyneen syrjintään. Yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaisesti syrjintäolettamaa ei sovelleta rikosasian käsittelyssä. Syrjintäolettamaa voi soveltaa laillisuusvalvonnallisessa arvioinnissa yhdenvertaisuuslain osalta. Laillisuusvalvonnallisessa arvioinnissa pakolaiskiintiön valmistelua on kuitenkin tarkasteltava laajemmin myös hyvän hallinnon näkökulmasta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi pakolaiskiintiön kohdentamisen valmistelussa syntyneen selkeän oletaman Suomen perustuslain 6 §:n sekä yhdenvertaisuuslain 8 §:n ja 10 §:n mukaisesta lainvastaisesta syrjinnästä uskonnon perusteella. Yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi perustellussa kannanotossaan, että arvioituaan asiassa esitetyt selvitykset, asiassa esitetyn näytön ja muut asiaan vaikuttavat seikat kokonaisuutena, sisäministeriö ei ollut pystynyt kumoamaan asiassa syntyntä syrjintäolettamaa.

Olen arvioidessani erityisavustajan menettelyä rikosoikeudellisesta näkökulmasta tullut siihen lopputulokseen, että käytettävissäni olevan aineiston perusteella erityisavustajan ei voida mielestäni osoittaa antaneen merkitystä kielletyllä tavalla uskonnon perusteella päättäessään pakolaiskiintiön kohdentamisesta. Erityisavustajan kuulemisessa esittämät seikat, sisäministeriön vastaukset 4.11.2024 ja 17.12.2024 sekä saamani vastaukset selvityspyyntöni tukevat erityisavustajan kertomusta siitä, ettei uskonto ole syrjintäkiellon vastaisesti ollut merkityksellinen erityisavusta-

jan tehdessä päätöstä pakolaiskiintiön kohdentamisesta tai hänen antaessaan poliittista ohjausta asiassa. Katson kuitenkin, että erityisavustajan menettelyä asiassa on syytä arvioida myös hyvän hallinnon ja erityisesti päätösten hyväksyttävien perustelujen kannalta.

Arvioni mukaan virkamiesten 27.8.2024 erityisavustajalle antama esitys oli tasapainoinen valmisteluun asetettujen tavoitteiden näkökulmasta. Siihen oli jo sisällytetty kongolaiset ja venezuelalaiset, jotka puuttuivat UNHCR:n alkuperäisestä esityksestä, se oli linjassa vuoden 2024 pakolaiskiintiön kanssa ja siinä oli pyritty ottamaan huomioon saatu poliittinen ohjaus muun muassa pienentämällä hätätapauskiintiön määrää suhteessa vuoden 2024 pakolaiskiintiöön.

Perusteluina kongolaisten ja venezuelalaisten lisäämiselle erityisavustaja toi kuulemisessaan esiin muun muassa, että kongolaiset ja venezuelalaiset pakolaiset täyttävät hallitusohjelmakirjauksen. Hänen mukaansa taustalla muutoksissa oli jatkuvuus kongolaisten osalta ja venezuelalaisten osalta taustalla oli tarkoitus laajentaa joukkoa, josta pakolaisia otetaan sijoitettavaksi. Erityisavustaja on 24.3.2024 antamassaan vastauksessa selvityspyyntööni todennut seuraavaa: ”Kaikki 500 henkilön pakolaiskiintiössä valittavat henkilöt ovat UNHCR:n pakolaisiksi määrittämiä henkilöitä ja uudelleensijoittamisen tarpeessa. Venezuelalaiset ja kongolaiset ovat UNHCR:n tunnistamia kansainvälisen suojelun ja uudelleensijoittamisen tarpeessa olevia ihmisiä. Suomella on harkintavalta siinä, miltä alueilta ja kuinka paljon minkäkin maan kansalaisia valitaan uudelleensijoitettaviksi.” Samassa vastauksessaan erityisavustaja on tuonut esiin kongolaisten ja venezuelalaisten haavoittuvaa asemaa.

Erityisavustajan kertoman mukaan ainoa uskontoon liittyvä ohjaus, jota hän on antanut, liittyy ryhmän sisäisiin vähemmistöuskontoihin. Tätä ohjausta on kuvattu edellä kappaleessa 6.1.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 2 §:ssä ilmaistu lakisidonnaisuus edellyttää, että julkisessa toiminnassa noudatetaan kaikkia voimassaolevia oikeusnormeja ja vakiintuneita oikeusperiaatteita ja toimitaan niiden määrittelemissä rajoissa. Lakisidonnaisuus edellyttää myös, että julkisessa toiminnassa otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeudet. ([PeVM 26/2020 vp](#), s.14–15)

Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö kuuluvat perustuslain ja Suomen koko valtiosäännön perustavanlaatuisiin periaatteisiin. Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, ja ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa alkuperän, uskonnon tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Yhdenvertaisuuslain 5 § koskee viranomaisen velvollisuutta edistää yhdenvertaisuutta. Yhdenvertaisuuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa syrjiä muun muassa alkuperän, kansaisuuden, uskonnon tai muun henkilöön riippuvan syyn perusteella.

Asioiden valmistelussa ministeriössä on tavanomaista, että virkamiesvalmistelun jälkeen ministeri esikuntineen arvioi käsiteltävää asiaa myös poliittisesta näkökulmasta ja käyttää lainsäädännön sallimissa raameissa sitä valtaa, jonka hän on demokraattisten vaalien kautta saanut. Sinänsä poliittiselle johdolle kuuluu toimivaltaan muuttaa virkamiesten esityksiä ja kyseenalaistaa niitä. En pidä ongelmallisena sitä, että poliittista ohjausta on käytettävissäni olevan aineiston mukaan annettu intensiivisesti ja yksityiskohtaisesti.

Myös poliittisessa ohjauksessa tulee noudattaa perustuslakia ja muita lakeja. Poliittinen ohjaus ei saa perustua mielivaltaan ja sitä ei saa käyttää väärin päämääriin. Poliittinen ohjaus ei saa myöskään olla syrjivää. Poliittista ohjausta samoin kuin kaikkea julkista toimintaa koskee vaatimus siitä, että toiminta voidaan perustella hyväksyttävillä perusteluilla. On tavallista, ettei virkamiehille välttämättä kerrota syitä asiassa tehtyihin poliittisiin linjauksiin. Tarvittaessa objektiiviset perusteet on kuitenkin hyvän hallinnon vaatimusten vuoksi kyettävä esittämään, jotta ratkaisu ei näytä mielivaltaiselta.

Hallinnon oikeusperiaatteet on ilmaistu hallintolain 6 §:ssä. Sen mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 6 §:ssä säädettyjen periaatteiden tarkoitus on rajata viranomaisen harkintavaltaa, ja ne rajoittavat myös poliittisten päättäjien harkintavallan käyttämistä. ([KKO:2023:17](#), kohta 49)

Ministeriössä tapahtuvan valmistelun tulee olla syrjimätöntä ja sen tulee myös ulospäin näyttää siltä, että se on syrjimätöntä ja ettei tehty päätös perustu mielivaltaan tai oikeusvaltion hallinnolle muutoin vieraisiin lähtökohtiin ja tarkoituksiin. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kannanotto osoittaa, että tässä tapauksessa poliittinen ohjaus on tapahtunut tavalla, joka on ollut omiaan synnyttämään epäilyn syrjivästä menettelystä ja mielivallasta. Se myös osoittaa, että asian valmistelu ja siinä annettu poliittinen ohjaus on ollut epäonnistunut.

On selvää, että erityisavustajalla on asian poliittista ohjausta koordinoineena virkamiehenä ollut asiassa myös harkintavaltaa, ja pakolaiskiintiön valmistelua koskevan ulkomaalaislain raamit ovat väljät. Kuten edellä olen tuonut esiin, asian luonteen vuoksi pakolaiskiintiön valmistelussa käytännössä tehdään valintaa pakolaisryhmistä yhdenvertaisuuslain kanssa jännitteisessä suhteessa olevien kansalaisuuden ja etnisen alkuperän perusteella.

Koska virkamiesten esitys pakolaiskiintiön kohdentamisesta oli mielestäni kuitenkin jo tasapainoinen valmistelun tavoitteiden näkökulmasta ja siinä oli jo pyritty huomioimaan myös poliittisen johdon preferenssit, olisi erityisavustajalla mielestäni pitänyt olla hyvät perusteet lähtiessään muuttamaan pakolaiskiintiön kohdentamisen määriä virkamiesten esityksestä.

Pakolaiskiintiötä koskevassa päätöksessä puhutaan kaikista haavoittuvaisimmassa asemassa olevista ihmisryhmistä ja kyseessä on hyvin perus- ja ihmisoikeusherkkä alue. Tällaisessa tilanteessa perusteluiden ja niiden hyväksyttävyyden merkitys korostuvat.

Pidän etenkin sisäministeriön poliittisen johdon linjausta hätätapauskiintiöstä luopumisesta vaikeasti perusteltavissa olevana hallitusohjelman linjauksilla, joissa muun muassa tuodaan esiin hädänalaisimpien auttamista. Hätätapauskiintiössä on kyse kaikkein kiireellisimmän uudelleen-sijoitustarpeessa olevista pakolaisista.

Asiaa koskeva yhdenvertaisuusvaltuutetun kannanotto ja se seikka, että yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoi, ettei sisäministeriö pystynyt kumoamaan asiassa syrjintäolettamaa, osoittavat mielestäni, etteivät perustelut 30.8.2024 annetussa sisäministeriön poliittisen johdon linjauksessa tehdyille pakolaiskiintiön kohdentamisen määrille olleet hyvän hallinnon näkökulmasta riittävän hyvät.

Kuten edellä on tuotu esiin, erityisavustaja on tehnyt 30.8.2024 antamansa sisäministeriön poliittisen johdon pakolaiskiintiön kohdentamista koskevan linjauksen yksin käymättä asiaa siinä vaiheessa läpi ministerin kanssa. Pidän tärkeänä sitä, että erityisavustaja tarvittaessa varmistaa ministeriltä, että hänen linjauksensa pysyvät ministeriltä saamansa mandaatin puitteissa. Varmistaminen on tärkeää etenkin silloin, jos kyseessä on tämän päätökseni kohteen kaltainen merkittävä linjaus perus- ja ihmisoikeusherkällä alueella.

Tässä tapauksessa ministerien vaihtuminen juuri silloin, kun erityisavustaja teki sisäministeriön poliittisen johdon linjauksen, vaikeutti asian varmistamista ministeriltä. Olosuhteet ministerin vaihtumisen taustalla olivat myös poikkeukselliset. Poikkeukselliset olosuhteet ovat ymmärrettävästi voineet vaikuttaa siihen, että erityisavustaja oli tehnyt tuossa tilanteessa linjauksen yksin. On kuitenkin tärkeää, että myös poikkeuksellisissa tilanteissa asiassa on aina valmisteluvastuussa oleva ja päätöksenteosta vastaava ministeri, joka tekee asiassa merkittävät poliittiset linjaukset.

Edellä mainituilla perusteilla katson, että tehdessään 30.8.2024 antamaansa sisäministeriön poliittisen johdon linjausta pakolaiskiintiön kohdentamisesta erityisavustaja ei ole menetellyt sillä huolellisuudella, mitä hyvän hallinnon vaatimukset edellyttäisivät. Tästä syystä kiinnitän erityisavustajan huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen sekä vaatimukseen siitä, että viranomaisen tulee voida perustella toimintansa objektiivisesti hyväksyttävillä perusteluilla. Kiinnitän myös erityisavustajan huomiota viranomaisen velvollisuuteen edistää yhdenvertaisuutta sekä yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon merkitykseen perustuslain ja Suomen koko valtiosäännön perustavanlaatuisina periaatteina.

7 Sisäministeriön valmistelevan virkamiehen menettely

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella virkamiesvalmistelu asiassa vaikuttaa tavanomaiselta, enkä näe syytä tarkastella sisäministeriön valmistelevan virkamiehen menettelyä muuten

kuin arvioimalla hänen menettelyään laillisuusvalvonnallisesti PowerPoint-esityksessä käytettyyn ilmaisuun ”kristittyjä” liittyen.

Pakolaiskiintiövirkamiestyöryhmän 20.8.2024 pidetyn kokouksen PowerPoint-esityksessä on käytetty ilmausta ”kristittyjä” yhtenä kohtana diassa, joka koski poliittisen johdon preferenssejä pakolaiskiintiön kohdentamisesta päätettäessä. Erityisavustajan kertomuksen mukaan kyseisen PowerPoint-esityksen laati sisäministeriön virkamies.

Sisäministeriön vastauksessa 17.12.2024 todetaan diaesityksessä käytetystä ilmauksesta ”kristittyjä” seuraavasti:

”Kristityt mainitaan yhtenä poliittisen johdon preferenssinä pakolaiskiintiövirkamiestyöryhmän 20.8.2024 pidetyn kokouksen diaesityksessä. Kirjaus perustuu edellä kuvattuihin [vähemmistöuskontoihin liittyviin] 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 valmistelevan virkahenkilön vaihtuminen kesken valmistelun on myös hetkellisesti heikentänyt tiedonkulkua ja asian valmistelua elo-syyskuussa 2024.”

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

Jos virkamies olisi epäillyt saaneensa syrjiviä ohjeita asiassa, hänen olisi tullut pidättäytyä noudattamasta niitä ja huomauttaa asiasta. Olen edellä todennut, että käytettävissäni olevan aineiston perusteella minulla ei ole perusteita epäillä, että erityisavustaja olisi antanut asiassa ohjetta tai käskyä syrjiä uskonnon perusteella. Sisäministeriön poliittisen johdon 30.8.2024 linjauksessa tehdyt muutokset pakolaiskiintiön kohdentamisessa pakolaisryhmien välillä olisivat kuitenkin voineet synnyttää virkamiehelle epäilyksen syrjinnän mahdollisuudesta. Kun linjauksessa esitetyille pakolaiskiintiön kohdentamisen muutoksille voi olla myös hyväksyttäviä perusteluita, pidän luonnollisena sitä, että tällaisessa tilanteessa kynnys pyytää poliittiselta johdolta perusteluita heidän tekemilleen linjauksille voi olla virkamiehellä korkealla. Virkamiehille ei välttämättä perustella poliittisia linjauksia asiassa. Pidän kuitenkin hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumisen kannalta tärkeänä, että virkamiehet tarvittaessa pyytävät poliittiselta johdolta perustelut poliittisen johdon päätöksille, jotta virkamiehet voivat arvioida, ovatko perustelut objektiivisesti hyvän hallinnon vaatimusten kannalta riittävät.

Diaesityksessä käytetty käsite ”kristittyjä” on omiaan synnyttämään vaikutelman siitä, että asian valmistelussa pakolaisia asetettaisiin eri asemaan uskonnon perusteella. Sisäministeriö on kuitenkin kertonut edellä mainitusti, että ilmauksen käyttö liittyi keskusteluihin ryhmänsisäisten vähemmistöuskontojen edustajista. Kyseessä oli myös keskustelun pohjaksi laadittu esitys, joka oli laadittu valmistelun alkuvaiheessa. Vaikka pidänkin käsitteen ”kristittyjä” käyttöä ilman sen tarkempaa perustelemista diaesityksessä virheellisenä, ei kyseiselle diaesitykselle yksinään voi mielestäni antaa liikaa painoarvoa. Diaesityksiä laaditaan usein nopealla aikataululla ja niissä pyritään tiivistämään asiasisältö mahdollisimman lyhyeen ilmaukseen suullisen esityksen ja muistin tueksi. Kyseisessä tapauksessa esitystä ei myöskään ollut laadittu julkisesti esitettäväksi, mikä on todennäköisesti vaikuttanut siihen huolellisuuteen, jolla esitys on viimeistelty ja siinä käytetyt ilmaisut tarkastettu. Kuitenkaan myöskään sisäisessä valmistelussa hallinnon sisällä ei voida käyttää ilmauksia, jotka voivat herättää epäilyn lainvastaisesta menettelystä. Jos poliittiseen ohjaukseen sisältyisi syrjiviä elementtejä, virkamiehen virkavelvollisuutena on välittömästi huomauttaa asiasta ja saattaa asia tarvittavalla tavalla esihenkilöidensä tietoon.

Edellä esiintuodun perusteella sekä asiassa annetut selvitykset ja käytössäni olevan aineiston arvioituani katson, ettei valmistelevalle virkamies ole syyllistynyt asiassa lainvastaiseen menettelyyn.

Asioiden valmistelussa on kuitenkin syytä noudattaa tarkkuutta käytetyissä ilmauksissa myös hallinnon sisäisen valmistelun aineistossa, jotta niiden perusteella ei voi syntyä epäilystä syrjivästä tai muuten lainvastaisesta menettelystä.

Sisäministeriö tuo vastauksessaan 17.12.2024 esiin, että uudelleensijoittamista koskeva lain-säädäntö uudistuu. Sisäministeriö toteaa, että kesäkuussa 2024 hyväksytyn Euroopan unionin

maahanmuutto- ja turvapaikkalainsäädännön uudelleensijoittamista koskevat säädökset edellyttävät lakimuutoksia kesäkuuhun 2026 mennessä. Sisäministeriön mukaan se samalla arvioi ja kehittää kohdentamispäätöksen valmistelumenettelyä. Pidän asian arviointia ja kehittämistä hyvänä. Kehittämisessä olisi mielestäni syytä ottaa huomioon myös tässä päätöksessäni esiin tuodut näkökohdat vuoden 2025 pakolaiskiintiön valmistelusta. Ulkomaalaislakia uudistettaessa on tarpeen arvioida, ovatko pakolaiskiintiön kohdentamista koskevat säännökset suhteessa yhdenvertaisuuslakiin perusteluineen riittävän selkeitä. Vastuusuhteiden selkeyden kannalta olisi perusteltua, että valtioneuvoston yleisistunto tekisi linjauksen pakolaiskiintiön kohdentamisesta, jolloin linjaus dokumentoitaisiin ja tehtäisiin vakiintunein muodoin. Vaihtoehtoisesti ulkomaalaislaissa tulisi säätää, että sisäministeriö vahvistaa linjauksen pakolaiskiintiön kohdentamisesta.

8 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Pidän erittäin vakavina vuoden 2025 pakolaiskiintiön valmistelua kohtaan esitettyjä epäilyjä syrjinnän mahdollisuudesta. Pakolaiskiintiötä koskevassa päätöksessä puhutaan kaikista haavoittuvaisimmassa asemassa olevista ihmisryhmistä ja kyseessä on hyvin perus- ja ihmisoikeusherkkä alue. Pidän tämän päätökseni kohteena olevaa 29.5.2024–21.11.2024 välisenä aikana tehtyä vuoden 2025 pakolaiskiintiön valmistelua epäonnistuneena. Tästä on osoituksena yhdenvertaisuusvaltuutetun perusteltu kannanotto asiaan liittyen.

Katson kuitenkin, ettei minulla ole tekemäni selvityksen ja käytettävissäni olevan aineiston perusteella aihetta epäillä ministeri Rantasta tai ministeri Rannetta lainvastaisesta menettelystä ministerin virkatoimessa tai virkavelvollisuuden laiminlyömisestä. Siksi selvyiden vuoksi totean, ettei käytettävissäni olevan aineiston perusteella mielestäni ministeri Rantasen tai ministeri Ranteen toiminnassa ole ilmennyt sellaista tahallisuutta tai törkeää huolimattomuutta kuin perustuslain 116 §:ssä edellytetään, jotta syyte ministeriä vastaan voitaisiin päättää nostettavaksi. Minulla ei näin ollen ole selvitykseni perusteella faktaperusteita eikä oikeudellisia perusteita tehdä perustuslakivaliokunnalle perustuslain 115 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua ilmoitusta ministerivastuuasian vireille panemiseksi.

Oikeuskanslerille kuuluvan laillisuusvalvonnan näkökulmasta ja käytettävissäni olevan aineiston perusteella minulla ei myöskään ole oikeudellisia perusteita katsoa, että sisäministeriön pakolaiskiintiöasiaa valmistellut virkamies olisi menetellyt virkatoimissaan lainvastaisesti eikä valmistelevan virkamiehen osalta ole aihetta laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Tekemäni selvityksen ja käytettävissäni olevan aineiston perusteella minulle ei myöskään ole ilmennyt syytä epäillä, että erityisavustajan menettely olisi voinut täyttää rikoksen tunnusmerkistöä. Minulla ei näin ollen ole ollut perusteita pyytää poliisia toimittamaan hänen menettelynsä osalta esitutkintaa.

Kiinnitän kuitenkin erityisavustajan huomiota viranomaisen velvollisuuteen edistää yhdenvertaisuutta sekä yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon merkitykseen perustuslain ja Suomen koko valtiosäännön perustavanlaatuisina periaatteina. Kiinnitän myös erityisavustajan huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin sekä vaatimukseen siitä, että viranomaisten tulee voida perustella toimintansa objektiivisesti hyväksyttävillä perusteluilla.

Korostan myös, että ministereiden sekä heidän poliittisten ja virkamiesavustajien tulee varmistaa, ettei heidän antamansa poliittinen ohjaus sisällä suoraan tai välillisesti syrjiviä elementtejä sekä varmistua siitä, ettei se myöskään synnytä epäilyjä syrjinnän mahdollisuudesta.

Poikkeuksellisissakin tilanteissa on asiassa aina oltava valmisteluvastuussa oleva ja päätöksenteosta vastaava ministeri, joka tekee asiassa merkittävät poliittiset linjaukset. Ministeri voi antaa valmistelussa tehtäviä sekä yhteydenpitoroolin virkamiesasemassa toimivalle erityisavustajalleen. Olennaista on, että ministeri on poliittisessa ja oikeudellisessa ministerivastuussa myös esikuntansa toiminnasta aivan kuten koko vastuualueellaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta ja järjestämisestä.

Kiinnitän ministeri Rantasen huomiota siihen, että hyvä hallintotapa edellyttää, että ministerin on riittävästi ohjattava ja valvottava valtiosihteerinsä ja erityisavustajiensa toimintaa sen varmistamiseksi, että poliittiset linjaukset tehdään myös tosiasiallisesti ministerivastuulla. Kiinnitän ministereiden huomiota siihen, että ministerin on itse linjattava merkittävät asiat ja annettava niissä itse ohjaus virkamiehille sekä suoraan hyväksyttävä avustajiensa tekemät ratkaisut.

Asioiden virkavalmistelussa ministeriössä on syytä noudattaa tarkkuutta käytetyissä ilmauksissa myös hallinnon sisäisen valmistelun aineistossa, jotta niiden perusteella ei voi syntyä epäilystä syrjinnästä tai muusta lainvastaisesta menettelystä.

Hyvän hallinnon periaatteiden mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tehdyt ratkaisut on pystyttävä objektiivisesti perustelemaan ja ne eivät saa perustua mielivaltaan. Painotan, että myös poliittisten linjausten esittämistä koskee perusteltavuuden ja perusteluiden esittämisen vaatimus. Pidän hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumisen kannalta tärkeänä, että virkamiehet tarvittaessa pyytävät poliittiselta johdolta perustelut poliittisen johdon päätöksille, jotta virkamiehet voivat arvioida, ovatko perustelut objektiivisesti hyvän hallinnon vaatimusten kannalta riittävät.

Pidän tärkeänä, että tulevien vuosien pakolaiskiintiön valmistelussa ja ulkomaalaislain uudistamistyössä otetaan huomioon tässä päätöksessäni esiintuodut sekä yhdenvertaisuuslainsäädännön soveltamiseen liittyvät näkökohdat. Vastuusuhteiden selkeyden kannalta olisi perusteltua, että valtioneuvoston yleisistunto tekisi linjauksen pakolaiskiintiön kohdentamisesta, jolloin linjaus dokumentoitaisiin ja tehtäisiin vakiintunein muodoin. Vaihtoehtoisesti ulkomaalaislaissa tulisi säätää, että sisäministeriö vahvistaa linjauksen pakolaiskiintiön kohdentamisesta.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Paula Laine-Nordström