

**Kirjallinen lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle  
hallituksen lakiesityksestä HE 53/2024 vp**

**Välineellistetyn maahantulon torjumista koskeva hallituksen lakiesitys**

Venäjän Ukrainaa vastaan käynnistämä provosoimaton hyökkäyssota osoitti, että Venäjä on ajautunut kauas yhteistyövaraisen ja sopimus pohjaisen järjestyksen ulkopuolelle. Se demonstroi tarkoituksellisesti piittaamattomuuttaan kansainvälisiä sopimusvelvoitteitaan kohtaan. Venäjän muuttuneeseen rooliin kuuluu, että se on useiden vuosien ajan ja useissa paikoissa välineellistänyt maahanmuuttajia osana hybridivaikuttamistaan. Tämän voi olettaa jatkuvan, eikä Venäjällä ole kiinnostusta tai aikomusta neuvotella itse rajoilleen synnyttamiensä ongelmien kestävästä ratkaisusta. Tässä lausunnossa keskityn arvioimaan Venäjän Suomeen kohdistaman toiminnan taustaa, keinoja ja tavoitteita.

**Venäjän rajaregiimi ja rajaviranomaisten toiminta**

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, Venäjän rajapalvelu (*Pogranitšnaja služba*) on liittovaltion turvallisuuspalvelun FSB:n alainen virasto. Rajapalvelu saa ohjeensa FSB:ltä ja raportoi sille. FSB taas on itsenäinen, suoraan presidentin alainen turvallisuuselin, jolla ei ole hierarkkista suhdetta liittovaltion hallitukseen, sisäministeriöön tai muihin ministeriöihin ja viranomaisiin.

Venäjän ulkorajoja pidetään valtion turvallisuuden näkökulmasta olennaisen tärkeinä, mikä osaltaan selittää rajapalvelun sijoittumista FSB:n alaisuuteen. Ulkorajoja ja niiden valvontaa koskevaa lainsäädäntöä on Neuvostoliiton romahduksen jälkeen useita kertoja tarkistettu. Aluksi rajaregiimiä väljennettiin, mutta vuosituhannen vaihteen jälkeen suunta on ollut kiristynyt ja rajoittava. Varsinaisen rajavyöhykkeen (*pogranitšnaja zona*) syvyydeksi on määritelty viisi kilometriä. Monilla alueilla varsinaisen rajavyöhykkeen ulkopuolella on kuitenkin laajempi vyöhyke, johon kohdistuu erilaisia rajoittavia määräyksiä. Esimerkiksi Suomen kaakkoisrajan pinnassa olevan Leningradin *oblastin* Viipurin piirin kohdalla laajempi vyöhyke on useiden kymmenien kilometrien syvyinen. Alueella pääsemistä valvotaan aktiivisesti monilla tarkastuspisteillä, joilla liikkuvilta edellytetään asumisen, taloudellisen toiminnan tai lomakohteissa käymisen sallivia erityislupia.

Suomen-vastaiselle valtakunnanrajalle pääsee vain kulkemalla kahden, monin paikoin useamman tarkastuspisteen kautta. Koko Luoteis-Venäjä on sotilasstrategisen merkityksensä vuoksi turvallisuusviranomaisten erityisen huomion kohteena. Käytännössä ei ole ajateltavissa, että edes maastorajalle pääsisi ilman viranomaisten aktiivista tai passiivista myötävaikutusta.

**Vuoden 2015–2016 rajakriisi**

Loppuvuonna 2015 ja alkuvuonna 2016 Suomen ja Norjan pohjoisilla rajanylityspaikoilla nähtiin omalaatuinen näytelmä, jota voi pitää itärajalla nyt vallitsevan tilanteen alkusoittona. Sallan ja Raja-Joosepin rajanylityspaikkojen kautta Suomeen tuli tuolloin loka-

helmikuun aikana noin 1700 turvapaikanhakijaa. Syys-marraskuussa Storskogin (Borisoglebskin) rajanylityspaikan kautta meni Norjaan noin 5500 turvapaikanhakijaa. Kummankin maan kohdalla turvapaikkaa hakeneiden virta alkoi vaivihkaa, kiihtyi ja sai hallitsemattomia piirteitä, kunnes se yhtäkkiä lakkasi. Norja hoiti rajakriisiä virkamiestasolla, ja poliittinen johto vältti sen ottamista esille kahdenvälisissä yhteyksissään. Turvapaikanhakijoiden virta Storskogissa pysähtyi marraskuun viimeisenä päivänä 2015 ikään kuin itsestään, ilman kahdenvälistä sopimusta.

Suomessa kriisi nousi varhain poliittiselle tasolle, ja sitä käsiteltiin niin presidenttien, pääministereiden kuin useiden ministereidenkin kesken. Venäjän aloitteesta Sallan ja Raja-Joosepin rajanylityspaikkojen sulkemisesta muiden kuin Suomen ja Venäjän (ja Valko-Venäjän) kansalaisilta sovittiin noottienvaihdolla maaliskuun lopulla 2016. Turvapaikanhakijoiden tulo Suomeen oli loppunut joitakin viikkoja ennen sopimusta.

Suomen ja Norjan pohjoisella maarajalla tapahtui 2015–2016 selvästikin samanlaista maahanmuuttajien välineellistämistä kuin syksyllä 2023 alkanut ilmiö. Silloiset siirtolaisvirrat olivat vähäinen haara vuoden 2015 suuressa eurooppalaisessa pakolaiskriisissä. Ei tarkkaan tiedetä, miten kolmansien maiden kansalaisia alkoi ilmestyä Venäjän pohjoisille rajanylityspaikoille. On todennäköistä, että alkuvaiheessa aloitteellisia olivat Venäjällä asuneet kolmansien maiden kansalaiset, jotka pyrkivät hyötymään Euroopan pakolaiskriisistä. Aluksi pohjoisten turvapaikanhakijoiden joukossa oli runsaasti Afganistanista ja muista maista peräisin olleita siirtolaisia, jotka olivat olleet Venäjällä pitkään usein laittomasti. Tällaisten laittomien siirtotyöläisten (joista venäjän kielessä käytetään nimitystä *gastarbaiter*) asema oli ja on haavoittuvainen, ja heistä tulee helposti ihmiskaupan uhreja. Venäjällä toimineet välikädet alkoivat myös järjestellä matkoja Etelä-Aasiasta, Lähi-idän alueelta ja Afrikasta kotoisin olleille siirtolaisille.

Talvikauden 2015–2016 tapahtumien kulkua on luonnollisesti mahdoton tarkasti osoittaa. Liikkeelle lähteneiltä kerätyillä merkittävillä summilla Venäjän olot hyvin tunteneet ihmiskauppiaat kykenivät lahjomaan viranomaisia, joiden myötävaikutus oli tarpeen rajalle pääsemiseksi. Ennemmin tai myöhemmin FSB:n alainen rajapalvelu joutui joka tapauksessa tekemisiin siirtolaisia rajalle syöttäneiden ihmiskauppiaiden kanssa. On esimerkiksi tiedossa, että Moskovassa sijaitseva siirtolaisvirasto myi rajalle pääsyn edellytyksenä olleita asiakirjoja. Yksikään kolmannen maan kansalainen ei olisi voinut päästä rajanylityspaikoille ilman Venäjän rajapalvelun aktiivista myötävaikutusta. On ilmeistä, että FSB alkoi hyödyntää siirtolaisvirtaa omassa operaatiossaan, jolla testattiin Suomen ja Norjan sekä laajemmin koko EU- ja Schengen-alueen maiden reaktioita.

### **Ukrainalaiset pakolaistalouden pelinappuloina**

Venäjä on aikanaan liittynyt vuoden 1951 pakolaisyleissopimukseen ja sitä täydentävään vuoden 1967 pöytäkirjaan. Venäjän toimintaa leimaa kuitenkin piittaamattomuus näiden sopimusten sisällöstä. Venäjällä ei ole julki lausuttua pakolaistaloutta, eikä se tarjoa kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville ihmisille yleissopimuksen mukaista turvapaikkakohtelua. Yleissopimukseen kirjattu keskeinen pakolaisten palautuskielto (*non-refoulement*) on Venäjän viranomaistoiminnassa käytännössä kuollut kirjain. YK-järjestöjen

ja kansainvälisten ihmisoikeusjärjestöjen edellytykset valvoa Venäjän toimintaa pakolaiskysymyksissä ovat olemattomat.

Venäjällä on toiminut vuodesta 1990 lähtien Kansalaisavun komitea (*Komitet "Graždanskoje sodeisvie"*, tässä myöhemmin KGS) -niminen riippumaton kansalaisjärjestö, joka auttaa maassa olevia pakolaisia ja siirtolaisia sekä näiden perheitä. Vuodesta 2015 lähtien komitean toimintaedellytykset ovat heikentyneet, kun se kirjattiin ns. ulkomaisten agenttien luetteloon sen EU:lta, useilta valtioilta ja kansainvälisiltä järjestöiltä saaman tuen takia. Komitea jatkaa kuitenkin toimintaansa ja julkaisee säännöllisesti mm. Venäjän pakolaistilannetta koskevia katsauksia. Sillä on kumppanuussuhde mm. UNHCR:n kanssa.<sup>1</sup>

KGS:n raporteista selviää, että Venäjä myöntää olemattoman vähän turvapaikkoja. Komitean kokoamien Venäjän sisäministeriöltä peräisin olevien tietojen mukaan Venäjällä oli vuoden 2023 lopussa 244 pakolaisen statuksen (turvapaikan) saanutta henkilöä, joista runsaat 150 oli afganistanilaisia. Vuonna 2023 pakolaisen status myönnettiin vain 16 henkilölle. Turvapaikan saaneiden kokonaismäärä on viime vuodet laskenut tasaisesti vuosien 2009–2012 huipputasosta, noin 800 pakolaisesta. Luvut ovat Venäjän mittasuhteissa mitättömiä.

Paljon suurempi ryhmä ovat henkilöt, joille on myönnetty ns. väliaikainen turvapaikka. Väliaikainen status myönnetään enintään vuodeksi kerrallaan ja merkitsee käytännössä normaalin turvapaikan saanutta pakolaista huomattavasti rajoitetumpia oikeuksia. KGS arvioi, että väliaikainen turvapaikka merkitsee maahan saapuneelle jatkuvaa epävarmuutta jatkosta ja sitä kautta viranomaisten ja rikollisten mielivallalle erityisen altista asemaa.

Väliaikaisen turvapaikan saaneiden määrä oli huipussaan 2015, jolloin heitä oli yli 310 000. Sen jälkeen määrä on nopeassa tahdissa vähentynyt. Vuoden 2022 lopussa väliaikaisen turvapaikan saaneita oli runsaat 67 000, viime vuoden lopussa enää noin 17 000. Näistä noin 15 000 oli ukrainalaisia. Muutosta selittää ukrainalaisten muuttunut kohtelu Venäjän tilastoissa. Vielä keväällä 2023 Kremlillä lähellä oleva media väitti, että helmikuusta 2022 – Venäjän laajamittaisen hyökkäyksen alusta – Venäjälle olisi yhden vuoden kuluessa tullut noin 5,5 miljoonaa ukrainalaista pakolaista. Vaikka luvuista kiistellään, ukrainalaiset eivät käytännössä ole pakolaisia edes Venäjän itsensä soveltamien kriteerien valossa, KGS korostaa.

KGS:n tietojen mukaan sisäministeriö on viime vuodesta lähtien alkanut rajoittaa väliaikaisen turvapaikan myöntämistä ukrainalaisille ja sen sijaan tarjota heille aktiivisesti Venäjän kansalaisuutta. KGS sanookin vuoden 2023 maahantulotilastojen osoittavan, että Venäjän viranomaiset ovat tosiasiaa lopettaneet "pakolaisen" statuksen käytön, siis turvapaikkojen myöntämisen. Sen sijaan ne ovat alkaneet käyttää "väliaikaista turvapaikkaa", ei nimensä mukaisena pakolaispolitiikan oikeudellisena instrumenttina vaan poliittisena mekanismina, jonka pääasiallinen tarkoitus on sulauttaa (assimiloida) Ukrainan alueelta peräisin olevia maahantulijoita nopeasti venäläiseen yhteiskuntaan ja tarjota heille Venäjän kansalaisuutta.

---

<sup>1</sup> Kansalaisavun komitean toimintaan ja raportteihin voi tutustua sen nettisivustolla <https://refugee.ru/en/>.

## Laittomien siirtolaisten ongelma

Venäjällä on eri lähteiden mukaan miljoonia laittomia siirtolaisia, joita käytetään laajasti hyväksi Venäjän taloudessa. KGS:n kokoamien tietojen perusteella arviolta 80 prosenttia laittomista siirtolaisista on peräisin Keski-Aasian valtioista; selvästi suurimmat ryhmät ovat tadžikit ja uzbekit. Keskiaasialaiset voivat matkustaa Venäjälle viisumitta, mutta työntekoon ja pidempään oleskeluun tarvitaan asianmukaiset luvat. Laittomat siirtolaiset paikkaavat akuutista demografisesta kriisistä kärsivän Venäjän kärjistynyttä työvoimapulaa heikoimmin palkatuilla ja vähiten arvostetuilla aloilla. Laittomasti maassa oleskelevat ja työskentelevät ovat välikäsien, käytännössä ihmiskauppiaiden mielivallan armoilla. Yleensä heiltä peritään suuria summia matkan ja työpaikan järjestymisestä, ja passi ja muut henkilöpaperit takavarikoidaan heti perille saavuttua. Laitonta maahanmuuttoa on käytännössä mahdotonta kitkeä, koska sitä ylläpitää järjestäytyneen rikollisuuden ja korruptoituneiden viranomaisten verkosto.

Laittomien siirtomaisten tilanne on entisestään huonontunut Venäjän hyökkäyssodan käynnistyttyä. Ruplan kurssin lasku on vähentänyt muutoinkin erittäin alhaisten nettopalkkojen reaaliarvoa. Viranomaiset käyttävät siirtolaisten heikentynyttä asemaa hyväkseen rekrytoimalla heitä Ukrainan sodan rintamalle osittain pakkokeinoin, osittain käyttäen houkuttimena suurempia palkkoja ja erilaisia etuuksia. Tällä tavoin rintamalle joutuneiden, haavoittuneiden ja kaatuneiden siirtolaisten määrästä on vaikea saada täsmällistä tietoa. Tilanne on altistanut siirtolaiset entistäkin huonommalle kohtelulle ja pahemmalle mielivallalle.

Kuten KGS-järjestön raportit osoittavat, Venäjä noudattaa kansainvälisiä sopimusvelvoitteitaan aiempaakin heikommin. Se on käytännössä lopettanut turvapaikkojen myöntämisen. Venäjän tiukan rajavalvonnan takia maahan ei juuri pääse eikä pyritäkään turvapaikan toivossa. Sellaiset kolmansien maiden kansalaiset, joita Venäjä välineellistää mm. Suomen, Baltian maiden ja Puolan rajoilla, ovat joko maassa pidempään oleskelleita laillisia tai laittomia siirtolaisia tai ihmiskaupan kaltaisten välittävien mekanismien Venäjälle tuomia. On myös näyttöä siitä, että turvapaikanhakijoiden joukossa on turvallisuusviranomaisten kouluttamia agentteja. Pääosa rajalle tulevista haluaa epäilemättä parantaa elinolojaan ja vapautua viranomaisten ja järjestäytyneiden rikollisten mielivallasta. Tämä ei luonnollisestikaan tarkoita, etteikö rajalle tuotujen siirtolaisten joukossa olisi myös aidosti kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia.

Välineellistetty maahanmuutto Venäjän hybridiarsenaalissa palvelee tavanomaiseen tapaan useita luonteeltaan erilaisia tavoitteita. Se toimii yhtä aikaa monitahoisena informaatiovaikuttamisena, viranomaisten häirintänä ja teoriassa jopa sabotaasin kaltaisten toimien valmisteluna.

+++