

HELSINKI

17.4.2025

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asia: HE 18/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta

1 Uhatilanteessa ei muutosta parempaan

Välineellistetyn maahantulon käytön uhka ei ole muuttunut vuoden 2024 jälkeen, jolloin laki ensimmäisen kerran saatettiin voimaan. Venäjän modernin sodankäynnin kirjallisuudessa (Vladimirov, 2013) migraatiopaineen käyttäminen tuodaan selkeästi esille yhtenä mahdollisena aseena. Venäjän nykyisessä ulkopoliittisessa doktriinissa (Foreign Policy Concept 2023) puolestaan todetaan Venäjän käyttävän kaikkia mahdollisia välineitä puolustautuakseen läntisten valtioiden siihen kohdistamia vihamielisyyksiä vastaan.

Venäjä on parannellut suhteitaan Afganistanin Taleban-hallintoon. Mazar -i- Sharifissa pohjoisessa Afganistanissa toimii vuodesta 2023 lähtien Venäjän konsulaatti, jonka tehtäviin kuuluu viisumien myöntäminen. Kaupungista lähtee pohjoiseen rautatielinja, joka yhdistyy Venäjän rautateihin.

Suomen itäisen maarajan luvaton ylittäminen on huomattavasti helpompaa ja turvallisempaa kuin satojen kilometrien merimatka Välimerellä. Suomeen voi siis kohdistua jopa suurempi paine kuin se, mitä Välimerellä on totuttu näkemään. Tämä haavoittuvuus on pysyväisluonteinen ja Venäjä voi vain vähäisin toimin vaikuttaa tämän mekanismin kautta.

Laajamittainen välineellistetty maahantulo voisi aiheuttaa Suomen yhteiskuntarauhalle sekä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle merkittäviä ongelmia, joilla voi olla myös esimerkiksi kriisipäätöksentekoa ja -toimintakykyä haittaavia vaikutuksia. Samalla on mahdollista, että tilanteesta syntyvää disinformaatiota hyödyntämällä saadaan Suomea kohtaan Euroopassa tunnettua solidaarisuutta merkittävästi vähennettyä. Mikäli tällainen hybridikampanja saavuttaa suuren tehon, se saattaa tehdä tilaa joillekin yllättäville poliittisille ja sotilaallisille järjestelyille.

Lakiesityksen tilanteeseen viittaavat perustelut ovat hyvin laaditut ja selkeät, mutta tulijoiden mahdollista määrää koskevat arviot ovat varovaisia. Asiaan liittyy merkittävä uhkapotentiaali. Lain voimassaolo voi toimia hybridioperaatioita ennalta ehkäisevästi.

2 Eurooppa-oikeutta koskeva kehys on väljentynt – Komissio on todennut yleisen järjestyksen, sisäisen turvallisuuden ja kansallisen turvallisuuden varjelemisen kuuluvan jäsenvaltion suvereniteettiin ja velvollisuuksiin.

Hybridikonfliktiin liittyy pyrkimys länsimaiden keskinäisen solidaarisuuden sekä niiden sisäisen yhteiskunnallisen koheesion ja luottamuksen murentamiseen. Nyt käsiteltävänä oleva laki on tässä mielessä herkällä alueella, koska se käsittelee useisiin kansainvälisiin ja EU-normeihin hätätilanteessa tehtävää (tilapäistä) poikkeamaa. Laki on synnyttänyt vahvaa kritiikkiä erityisesti asiantuntijoiden keskuudessa ja aiheuttanut ristikkäisiä paineita päätöksentekijöitä kohtaan. Tällaiset ristikkäiset käsitykset ovat omiaan aiheuttamaan jakolinjoja ja luottamuksen puutetta yhteiskunnassa. Tämän voi katsoa olevan hybridiuhkatoimijoiden tavoitteiden mukaista, sillä pitkittyessään tilanne voi aiheuttaa mainehaittaa läntisten maiden demokratia-arvojen näkökulmasta.

Komissio antoi 11.12.2024 tiedonannon Euroopan parlamentille ja neuvostolle välineellistettyyn muuttoliikkeeseen liittyvien hybridiuhkien torjumisesta ja turvallisuuden vahvistamisesta EU:n ulkorajoilla (COM(2024) 570 final). Komission näkemyksen mukaan unionin turvallisuuden ja jäsenvaltioiden alueellisen koskemattomuuden takaamiseksi on välttämätöntä, että Venäjän ja Valko-Venäjän rajanaapureina olevat jäsenvaltiot voivat toimia päättäväisesti ja vakaasti valvoakseen unionin ulkorajoja tehokkaasti. Näin ollen jäsenvaltiot joutuvat tarvittaessa tekemään poikkeuksia EU-säännöstöön nähden, jos välineellistetty maahantulo uhkaa unionin ja jäsenvaltioiden yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta tai kansallista turvallisuutta. Perusteluna tälle asetelmalle komissio esittää SEU 4 artiklan 2 kohdan (jossa em. kohdat on lueteltu) ja SEUT 72 artiklan (jossa mahdollistetaan poikkeama eräistä ensisijaisuussäännöistä).

Vaikka komission tiedonanto ei edusta sitovaa lainsäädäntöä, on tätä lausumaa pidettävä merkittävänä ja tuomioistuimet ovat aiemmin ottaneet tiedonantoja huomioon. Suomi, Baltian maat ja Puola saavat tässä tukea niihin tilanteisiin, joissa katsottaisiin mm. kansallisen turvallisuuden perusteella *välineellistettyä maahantuloa torjuttaessa* välttämättömäksi pidättäytyä joidenkin EU:n säännösten noudattamisesta. Tiedonanto ei mainitse muita maahantulon muotoja eikä muita maantieteellisiä alueita. Komission tiedonannon voi katsoa selkeyttävän oikeudellista tilannetta EU:n oikeuden osalta, mikä myös tukee unionin sisäistä yhtenäisyyttä asiaa koskien. Tämä puolestaan vähentää lakihankkeen informaatiovaikuttamiseen ja vastakkainasetteluun liittyviä riskejä.

Hybridivaikuttamiseen liittyvien riskien kannalta esitys lain voimassaolon jatkamiseksi vuonna 2025 vaikuttaa edelleen perustellulta.

Keskuksen johtaja
Tohtori

Teija Tiilikainen

Haavoittuvuudet ja resilienssiver-
koston johtaja
Kommodori evp.

Jukka Savolainen