

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta

1. Tilanne Suomen rajoilla ja merialueilla

Selonteossa kuvattu nykyinen turvallisuustilanne vaikuttaa viranomaistoimintaan kohdistuviin vaatimuksiin valtakunnan rajoilla, merialueella ja rajat ylittävässä henkilöliikenteessä. Pitkäkestoinen rajaturvallisuuden häiriötilanne jatkuu itärajalla, ja välineellistetyin laittoman maahantulon uhka on edelleen olemassa. Laajamittainen laittoman maahantulon ilmiö ei kuitenkaan ole levinnyt maastoon, itärajan esteaitahanke etenee suunnitellussa aikataulussa, ja valtiosopimusten mukaista yhteydenpitoa Venäjän rajavartiopalveluun on kyetty jatkamaan.

Merialueella Venäjä on jatkanut öljytuotteiden vientiä pakotteista huolimatta. Öljykuljetuksiin käytettävän kaluston ikään ja merikelpoisuuteen liittyy riskejä. Tähän nk. varjolaivastoon kuuluvien alusten osalta on havaittu epäselvyyksiä alusten omistussuhteissa, lippuvaltioissa ja vakuutuksissa. Alusten paikannus- ja tunnistetietoja manipuloidaan tai jätetään välittämättä AIS-järjestelmässä. Kansainvälisellä merialueella kulkevien alusten kuntoa ei voida luotettavasti valvoa. Satelliittipaikannuksen häirintä on muodostunut jatkuvaksi, erityisesti Suomenlahden itäosissa ja itärajan läheisillä alueilla, mikä osaltaan kasvattaa onnettomuusriskiä erityisesti Suomenlahdella.

Merenalaisen infrastruktuuriin kohdistuu uhkaa, ja onnettomuus- tai vahingoittamistilanteissa toimintaan puuttumiseen kansainvälisellä vesialueella liittyy kiistanalaisia oikeudellisia kysymyksiä. Venäjä on ilmoittanut Itämeren laivaston turvaavan Venäjän kauppamerenkulun meriyhteydet, ja on lisännyt läsnäoloaan Suomenlahdella ja Itämerellä.

Rajanylitysliikenne lentoliikenteen rajanylityspaikoilla jatkaa kasvuaan koronarajoitusten ja Ukrainan sodan aiheuttaman Aasian lentoliikenteen muutoksen jälkeen. Lentoasemien kautta tapahtuva laitton maahantulo on kyetty torjumaan hyvin. Suurin osa Suomeen laittomasti saapuvista henkilöistä saapuu maahan Schengen-sisärajojen kautta. Sisämaassa turvapaikkaa hakevien henkilöiden maahan saapuminen ja matkareitti voidaan useimmiten selvittää vain henkilön oman ilmoituksen perusteella. Turvapaikanhakijoiden haastattelujen perusteella arvioidaan, että niistä turvapaikanhakijoista, jotka olivat saapuneet Suomeen laittomasti 2025, n. 93% oli saapunut sisärajojen kautta, ilman, että viranomaiset havaitsivat säädösten vastaista rajanylitystä.

2. Rajavartiolaitoksen toimenpiteet

Rajavartiolaitoksen toiminta on tehokasta, ja suorituskykyjen ja toimivaltuuksien kehittämisellä parannetaan kykyä vastata sisäisen turvallisuuden kannalta olennaisiin uhkiin. Toimintaympäristön muutoksen mukaisesti kehitettävä valvonta ja kyky puuttua uhkiin tukevat kaikkien sisäisen

turvallisuuden viranomaisten ja koko yhteiskunnan toimintaa. Rajavartiolaitoksen toiminnan painopiste sisäisen turvallisuuden ylläpitämisessä on Suomen rajojen ja rajat ylittävän henkilöliikenteen valvonnassa sekä meripelastus, ympäristönsuojelu ja valvontatehtävät merialueilla. Varmistamalla valtakunnan rajojen ja merialueiden turvallisuus vastataan selonteossa kuvattuihin keskeisiin uhkiin; torjutaan vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta, turvataan yhteiskuntajärjestystä, torjutaan laitonta maahantuloa ja hybridivaikuttamista ja suojataan kriittistä infrastruktuuria.

2.1 Valvonta merialueella ja merellisen kriittisen infrastruktuurin suojaaminen

Rajavartiolaitos kehittää kriittisen vedenalaisen infrastruktuurin suojaamista ISM-kokonaisuudeksi (Integrated Surveillance Mechanism) nimetyssä hankkeessa, joka perustuu EU:n kaapelitiedoksiannon asetettuihin toimenpiteisiin. Hankkeen tärkeimmät alakokonaisuudet ovat tietojen vaihdon kehittäminen, jäsenvaltioiden yhteisen harjoitustoiminnan koordinointi, ja turvallisuusoperaatiokeskusten perustaminen. Komission kanssa sovitulla tavalla Rajavartiolaitos johtaa kaapelitiedoksiannon toimeenpanoa toimeenpanemalla aloitteellisesti edellä mainittuja kokonaisuuksia Itämeren rantavaltioiden kanssa.

Turvallisuusoperaatiokeskukset (Security Operation Center, SOC) perustetaan lisärooliksi Itämeren rantavaltioiden toimivaltaisten viranomaisten olemassa olevien johtamisrakenteiden yhteyteen. Suomen osalta SOC perustetaan Rajavartiolaitoksen esikunnassa toimivan NCC-keskuksen (National Coordination Center) yhteyteen. Jäsenvaltioiden yhteisen harjoitustoiminnan keskeisin osa vuonna 2026 on Rajavartiolaitoksen johtama Euroopan Unionin meriturvallisuusharjoituskokonaisuuden MARSEC EU26, jonka LIVEX-osuus pidetään Helsingin edustalla syyskuussa.

Rajavartiolaitoksen varautumislakihankkeessa ehdotetaan säädettäväksi, että Rajavartiolaitos valvoisi Suomen aluevesillä ja talousvyöhykkeellä vedenalaista kriittistä infrastruktuuria muun merellisen valvontatoiminnan yhteydessä. Lakihankkeessa esitetään, että Rajavartiolaitoksella olisi myös oikeus estää tai keskeyttää em. kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuva vahingoittaminen. Lisäksi merenalaisen kriittisen infrastruktuurin omistajan tai haltijan olisi viipymättä ilmoitettava Rajavartiolaitokselle vedenalaisen kriittisen infrastruktuurin vahingoittumisesta.

Rajavartiolaitos sai toimivaltuuden radiotekniseen valvontaan vuonna 2024. Tähän liittyvää suorituskykyä rakennetaan edelleen. Radioteknisen valvonnan mahdollisuuksien täysimääräinen hyödyntäminen edellyttää suorituskyvyn ja lainsäädännön ylläpitämistä teknologian kehittyessä. Radiotekninen valvonta ja Rajavartiolaitoksen valvontalentokoneiden uusiminen parantavat valvontakykyä ja niiden avulla voidaan kompensoida muiden järjestelmien (erityisesti alusten AIS-tiedot) kasvavaa epäluotettavuutta. Radiotekninen valvonta lisää merkittävästi Rajavartiolaitoksen valvontakykyä rajoilla ja merialueilla.

2.2 Rajat ylittävän henkilöliikenteen valvonta

Pitkäkestoinen rajaturvallisuuden vakava häiriötilanne itärajalla jatkuu, ja itärajan henkilöliikenteen rajanylityspaikat ovat edelleen suljettuna. Venäjän hyökkäyssotaan liittyvät EU-tason rajoitukset, kuten venäläisille myönnettävien viisumien rajoitukset, ja Venäjälle rekisteröityjen henkilöautojen kieltä ovat niin ikään edelleen voimassa. Tilanne on tällä hetkellä vaikeasti ennakoitava, ja Rajavartiolaitos on tehostanut rajavalvontaa ja valmiutta itärajalla, ja varautunut sekä myönteisiin että negatiivisiin tilannekehityksiin. Mikäli välineellistetyin laittoman maahantulon tilanne eskaloituisi, ja rajanylityspaikkojen sulkeminen osoittautuisi riittämättömäksi, Rajavartiolaitoksella olisi kyky

toimeenpanna rajaturvallisuuslain mukaiset toimenpiteet rajanylityspaikoilla. Eduskunta jatkoi 2025 rajaturvallisuuslain voimassaoloa vuoden 2026 loppuun saakka.

Rajavartiolaitos aloitti EU:n Entry/Exit (EES) -rajanylitystietojärjestelmän käytön lokakuussa 2025 Helsinki-Vantaan lentoasemalla. EES-järjestelmällä rekisteröidään kolmannen maan kansalaisten rajanylityksen Schengen-alueen ulkorajoilla. Keskitetty järjestelmä kokoaa luotettavaa tietoa rajanylityksistä, rajanylittäjän biometriikasta sekä mahdollistaa ajantasaisen ja luotettavan oleskeluajan laskennan. EES:n käyttöä on laajennettu suunnitelmallisesti vaiheittain siten, että huhtikuussa 2026 kaikki ulkorajan ylittävät kolmannen maan kansalaiset tarkastetaan EES-järjestelmää käyttäen.

Rajavartiolaitos on valmistautunut ottamaan Euroopan matkustajatieto- ja lupajärjestelmän (ETIAS) käyttöön syksystä 2026 alkaen. Todennäköisesti sen käyttöönotto tulee koko Schengen-alueen laajuisesti viivästyään. ETIAS on viisumivapaiden kolmansien maiden kansalaisille tarkoitettu ennakkorekisteröintijärjestelmä, jossa matkustajan on haettava tiettyihin kriteereihin perustuvaa matkustuslupaa jo ennen Schengen-alueelle saapumistaan. Rajavartiolaitos toimii Suomen kansallisena ETIAS-viranomaisena. Suomen kansallinen ETIAS-yksikkö perustetaan Rajavartiolaitoksen alaiseen Suomenlahden merivartiostoon.

Vuonna 2025 Suomessa kirjatusta epäillyistä laittoman maahantulon järjestämisrikoksista vain 20%:ssa laittomasti maahan järjestetyt ylittivät Schengen-alueen ulkorajan Suomessa. Noin 70%:ssa tapauksia maahan laittomasti järjestetyt olivat ylittäneet ulkorajan jossain toisessa jäsenmaassa, ja järjestettiin Suomeen sisärajaliikenteessä (lopuissa tapauksista ei matkareittiä kyetty selvittämään, mikä todennäköisesti tarkoittaa, että maahan oli saavuttu sisärajojen kautta, jossa säännönmukaista valvontaa ei ole). Laittomasti maahan saapuneiden turvapaikanhakijoiden haastattelujen perusteella arvioidaan, että noin kolmasosa sisärajan laittomista ylityksistä tapahtuu maitse, kolmasosa laivaliikenteessä ja kolmasosa lentoliikenteessä.

Sisärajojen parempi tilannekuva ja poikkeamiin reagoiminen ilman sisärajavalvonnan palauttamista on valmistelussa rajavartiolain uudistamista koskevassa lakihankkeessa. Lausuntokierroksella olleessa esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Rajavartiolaitokselle oikeus suorittaa tiettyjä toimenpiteitä, kuten asiakirjojen tarkastamista, henkilöille, jotka saapuvat Suomeen toisesta Schengen-maasta. Esitetyt tarkastustoimivaltuudet sisärajoilla olisivat merkittävästi suppeampia kuin ulkorajoilla tehtävät rajatarkastukset, joiden tarkoituksena on selvittää henkilöiden maahantuloedellytykset.

Oikeus henkilöliikenteen tarkastuksiin, joiden oikeudellisena perustana toimii rajan ylittäminen, olisi oikeudellisesti selkeämpää kuin nykyainsäädännön mukainen ulkomaalaisvalvonta. Ulkomaalaisvalvonnan tarkoitus on valvoa ulkomaalaislain säännösten noudattamista. Sisärajojen kautta Suomen rajat ylittää kuitenkin myös moniin muihin ilmiöihin liittyviä henkilöitä; esimerkiksi etsintäkuulutettuja, riski- ja uhkaprofiileihin sopivia henkilöitä, väärennetyillä tai varastetuilla asiakirjoilla matkustavia, ja laittoman maahantulon järjestämisrikoksiin liittyviä henkilöitä.

Viranomaisten päätehtäväalueiden on oltava selkeät. Rajavartiolaitos vastaa rajaturvallisuuden ylläpitämisestä henkilöliikenteen osalta. Tullin vastuulla on tavaraliikenteen valvonta rajat ylittävässä liikenteessä. Rajavartiolaitos, poliisi ja tulli tekevät aktiivista yhteistyötä eri turvallisuusuhkien osalta. Olennaista on varmistua siitä, että viranomaisten toiminnassa ei ole katveita ja että yhteisellä tehtäväalueella tehdään yhteistyötä. Tavoitteena tulee olla tilanne, jossa sisärajaliikenne hallitaan toisaalta PTR-viranomaisten yhteisellä rikostiedustelu- ja riskianalyysityöllä, ja toisaalta riittävillä

resursseilla ja toimivaltuuksilla valvoa ja tarkastaa tiedustelun tunnistamat ja riskiprofiileihin sopivat kohteet.

Kuten sisäisen turvallisuuden selonteossa on tuotu esiin, laittoman maahantulon järjestämiseen ja ihmiskauppaan kytkeytyy järjestäytynyttä rikollisuutta. Tämän rikollisuuden torjumiseksi tilannekuva sisärajaliikenteestä on parannettava. Schengenin rajasäännösten mukaisesti Schengen-alueella tehtävien kompensoivien toimenpiteiden on oltava riittävän tehokkaita, jotta vapaan liikkuvuuden alue voidaan turvata. Tällä hetkellä tilannekuva Schengen-alueen sisällä tapahtuvista laittomista rajanyhtyksistä ja tähän liittyvästä rikollisuudesta on puutteellinen.

2.3 Järjestäytyneen ja vakavan rikollisuuden torjunta

Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan painopiste on laittoman maahantulon ja ihmiskaupan torjunta. Rajavartiolaitoksen tutkintayksiköt ovat erikoistuneet tutkimaan laittoman maahantulon järjestämisrikollisuutta. Laittoman maahantulon järjestäminen eli ihmissalakuljetus on piilorikollisuutta, joka on paljastettava viranomaisen valvonnassa, rikostiedustelun keinoin tai paljastavalla tutkintaotteella. Rajavartiolaitos tutkii yli 90% kaikista Suomessa selvitettävistä laittoman maahantulon järjestämisrikoksista. Rikosten estämistä, paljastamista ja selvittämistä tehdään tiiviissä yhteistyössä muiden esitutkintaviranomaisten, ja muiden EU-maiden viranomaisten kanssa.

Ihmissalakuljetukseen ja siihen liittyvään salakuljetettavien hyväksikäyttöön liittyy maailmassa kovaa kansainvälistä järjestäytynyttä rikollisuutta. Esimerkiksi Kaakkois-Aasian järjestäytynyt rikollisuus toimii Euroopassa aktiivisesti ihmissalakuljetuksessa. Rajavartiolaitoksen tutkintojen ja Europolin operaatioiden perusteella tiedetään, että esimerkiksi Vietnamista tuodaan ihmisiä laittomasti Eurooppaan, jossa osa tuoduista päätyy parituksen uhreiksi, pakkotyöhön tai muihin ihmisarvoa alentaviin olosuhteisiin.

Lakia Rajavartiolaitoksen rikostorjunnasta muutettiin 1.9.2025 lukien niin, että Rajavartiolaitoksen tutkittaviin rikosnimikkeisiin lisättiin ihmiskauppa itsenäisenä nimikkeenä (tätä aiemmin tutkintavaltuus vain laittoman maahantulon järjestämisrikoksen oheisnimikkeenä). Lakimuutoksen jälkeen Rajavartiolaitoksessa avattiin 5 uutta ihmiskaupparikoksen esitutkintaa 1.9.-31.12.2025, joka on tähän saakka suurin vuosittainen lukumäärä. Jo ensimmäisten kuukausien perusteella voidaan varovasti arvioida, että lakimuutos on parantanut Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia ihmiskaupparikosten torjuntaan.

Rajavartiolaitoksen rikostiedustelulakihankkeessa on valmistelussa Rajavartiolaitoksen rikostorjunnasta annetun lain muutos, joka mahdollistaisi uhkaperusteisen rikostiedustelukeinojen käytön. Hankkeessa ehdotetaan säädettäväksi uhkaperusteisesta rikostiedustelusta vastaavasti kuin poliisin rikostiedustelulakihankkeessa. Valmisteluaikataulu yhteensovitetään poliisin rikostiedustelulakihankkeen kanssa. Valmisteltavan esityksen mukaan tapauksissa, joissa voidaan olettaa rikoksen tapahtuneen tai olevan käynnissä, mutta oletettua rikoksen tekijää ei kyetä yksilöimään, voitaisiin välttämättömyys- ym. ehtojen täytyessä kohdistaa tiedonhankintaa tiettyyn henkilöryhmään (esimerkiksi rikokseen liittyvän yrityksen edustajat). Valmisteltavan lakimuutoksen tavoitteena on kyetä estämään yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavaa laittomaan maahantuloon tai ihmiskauppaan liittyvää järjestäytynyttä rikollisuutta sekä yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavaa vakavaa rikollisuutta.

Suomessa paljastuvat ihmissalakuljetustapaukset ovat tyypillisesti ulkomaisten rikollisryhmien tekoja, jotka ulottuvat Suomeen vain osin. Kotimainen järjestäytynyt rikollisuus ei toistaiseksi

vakiintuneesti toimi ihmissalakuljetuksessa. Uusilla rikostiedustelutoimivaltuuksilla voitaisiin nykyistä tehokkaammin torjua ennalta selonteossakin kuvattua ulkomaisen järjestäytyneen rikollisuuden leviämistä suomalaiseseen yhteiskuntaan.

Järjestäytyneen rikollisuuden järjestämän laittoman maahantulon tutkinnot johtavat usein ulkomaille, ja yhteistyöhön muiden EU-maiden tutkintaviranomaisten kanssa. Tätä yhteistyötä tehdään Europolin kautta. Keskusrikospoliisi koordinoi Suomessa esitutkintaviranomaisten kansainvälistä tiedonvaihtoa, ja poliisi myös johtaa Suomen yhdyshenkilötoimistoa Europolissa, jossa Rajavartiolaitos on edustettuna. Keskusrikospoliisi johtaa PTR-rikostiedustelukeskusta ja PTR-matkustajatietokeskusta (PTR-rikostiedusteluyksiköt), joissa Rajavartiolaitos on mukana. PTR-viranomaiset voivat tutkia rikoksia myös yhteisissä tutkintaryhmissä, joita perustetaan tarpeen mukaan aina kuhunkin juttuun erikseen.

Mualla Euroopassa ja maailmassa järjestäytyntä rikollisuutta houkuttelee ihmissalakuljetukseen suuri saatavissa oleva rikoshyöty. Rajavartiolaitos on tälläkin hetkellä mukana useamman EU-maan yhteisessä Europol-yhteistyön puitteissa tehtävässä tutkintaoperaatiossa, jonka tuottamat tiedot ovat johtaneet Etelä-Euroopassa tehtyihin kotietsintöihin, joissa on takavarikoitu tuhansia väärennettyjä asiakirjoja ja satoja tuhansia euroja käteistä rahaa. Kansainvälisellä yhteistyöllä voidaan huomattavasti kasvattaa järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan vaikuttavuutta.

3. Rajavartiolaitoksen resurssit

Hallitus osoitti edellisessä kehyspääöksessään merkittäviä korotuksia Rajavartiolaitoksen pysyvään rahoitukseen, mm. strategisten suorituskykyjen (esim. laivat ja lentokoneet) käytön varmistamiseen saatiin lisämäärärahaa (esimerkiksi vuodelle 2026 lisäys kehykseen on 1,275 milj. euroa). Rajavartiolaitoksen merellistä suorituskykyä kehitetään uusilla ilmatyynyaluksilla, joiden hankkimiseen on niin ikään saatu rahoitus vuoden 2026 talousarviossa 10 milj. euroa (valtuus annettu vuoden 2025 toisessa lisätalousarviossa).

Saadusta lisärahoituksesta huolimatta Rajavartiolaitoksen toimintamenoihin kohdistuu merkittäviä sopeuttamistarpeita. Rajavartiolaitoksen voimavaravaje vuonna 2026 on noin 13 milj. euroa. Rajavartiolaitoksen arvion mukaan toimintaympäristön perusteellinen muutos edellyttäisi riittävän toiminta- ja kriisinsietokyvyn turvaamiseksi sekä rajaturvallisuuden varmistamiseksi 3100 henkilötyövuotta. Sopeuttamistarpeeseen nähden on arvioitu, että kokonaishenkilötyövuosikehys voi olla kasvavista kiinteistä muista toimintamenoista ja rahoitusvajasta johtuen enintään noin 2 960 henkilötyövuotta. Henkilötyövuosien vähimmäismäärään hallitus otti kantaa kehysriihessä huhtikuussa 2024 kirjaamalla pöytäkirjaan, että rajavartijoiden määrä ei vähene. Rajavartiolaitoksen tuottavuusohjelmassa kirjaus on huomioitu siten, että toimivaltaisten rajavartiomiesten vähimmäishenkilötyövuosimäärä on asetettu vuoden 2024 alun tasoon (2573 HTV).

Jotta Rajavartiolaitos pystyy ylläpitämään pysyvästi muuttuneen turvallisuusympäristön vaatiman toiminnan perustason ja täyttämään hallituksen velvoitteen rajavartiomiesten määrästä, edellyttää tämä tuottavuusohjelmassa suunnitellun HTV-kehysten laskun pysäyttämistä ja noin 3 000 kokonaishenkilötyövuoden tason ylläpitämistä, jota esitetään JTS2027-2030 -esityksessä. Rajavartiolaitoksen erikoisjoukkotoiminnan kehittämiseen ei ole saatu erillistä rahoitusta. Suunnittelutyö on käynnistetty Rajavartiolaitoksessa. Meripelastushelikoptereiden korvaushankkeen esiselvitysvaiheeseen on myönnetty vuoden 2025 toisessa lisätalousarviossa 1,7 milj. euron rahoitus.

Kustannustason nousun on arvioitu kasvattavan Rajavartiolaitoksen kiinteitä menoja vuosittain useilla miljoonilla euroilla. Valtiovarainministeriön ennusteiden perusteella vuonna 2026 kustannustason nousun arvioidaan olevan noin 2,8 milj. euroa. Kustannustaso nousee tasaisesti vuoteen 2029 mennessä jo noin 11,5 milj. euroon. Kustannustason nousu on merkittävin syy Rajavartiolaitoksen sopeuttamistarpeeseen.