



26.1.2026

Sisäministeriö

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitysluonnoksesta Rajavartiolaitoksen varautumista tukevien toimivaltuuksien tarkistamiseksi

Sisäministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee Rajavartiolaitoksen varautumista tukevien toimivaltuuksien tarkistamista. Esityksessä ehdotetaan laajennuksia Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksiin erityisesti Schengen-alueen sisärajoilla ja merialueilla. Rajavartiolaitoksella olisi oikeus suorittaa sisärajoilla ajallisesti ja alueellisesti rajattuja tarkastuksia rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Toimivaltuuksien tavoitteena on parantaa Rajavartiolaitoksen tilannekuvaa sisärajoilla ja vähentää tarvetta sisärajavalvonnan väliaikaiselle palauttamiselle.

Esityksessä ehdotetaan myös muita muutoksia ja täsmennyksiä Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia ja viranomaisyhteistyötä koskevaan sääntelyyn. Lisäksi selkeytettäisiin rajajoukkojen liittämistä Puolustusvoimiin koskevaa virkamiesoikeudellista sääntelyä.

Valtiovarainministeriön lausunto

Valtiovarainministeriö pitää monia esityksen tavoitteita muuttuneessa turvallisuus- ja toimintaympäristössä yleisesti perusteltuina ja kannatettavina. Esitys toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaa, jonka mukaan Rajavartiolaitosta koskeva lainsäädäntö, mukaan lukien toimivaltuudet, päivitetään vastaamaan rajaturvallisuuden tarpeita. Esitys liittyy myös hallitusohjelmassa tarkoitettuun häiriö- ja kriisitilanteiden sääntelyn kokonaistarkasteluun Rajavartiolaitoksen hallinnonalalla.

Henkilöstövaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 2 §:n muutoksen tarkoitus on selkeyttää rajajoukkoihin kuuluvien Rajavartiolaitoksen palveluksessa olevien henkilöiden oikeudellista asemaa ja palvelussuhteen ehtojen määräytymistä liittämisen aikana ja sen jälkeen. Muutosehdotus on tarkoitukseltaan kannatettava, mutta jättää edelleen virkamiehen asemaan liittyen kysymyksiä auki.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin rajajoukkouhin kuuluvien virkamiesten oikeudellisesta asemasta. Pykälän säädöskohtaisissa perusteluissa mallin todetaan vastaavan valtionhallinnon organisaatiomuutosten yhteydessä käytettyä sääntelyä, jolla on esityksenkin mukaan vakiintunut sisältö ja tulkinta. Valtionhallinnon organisaatiomuutosten yhteydessä käytetyn sääntelyn mukaan virkaa ei siirretä

määräajaksi vaan pysyvästi ja mm. palvelusuhteesta johtuvat velvoitteet, kuten palkanmaksu ja sen kustannukset siirtyvät siirtymähetkellä vastaanottavalle viranomaiselle ja nämä kustannukset huomioidaan vastaavasti sitten mm. valtion talousarviomenettelyssä.

Esitysluonnoksen mallin voisi katsoa rinnastuvan jossain määrin enemmän valtion virkamieslain 20 §:n sääntelemään tilanteeseen, jossa virkamies voidaan määräajaksi siirtää työskentelemään toisen viraston/viranomaisen toimivaltaan kuuluvissa tehtävissä. Virkamies pysyy tällöin sen viraston virkamiehenä, jonka virkaan tai virkasuhteeseen hänet on nimitetty ja tämä virasto vastaa määräaikaisen siirron aikana myös mm. palkanmaksusta perusteineen. Virkamies voisi kuitenkin työskennellä siirron perusteella ja laajuudessa vastaanottavan viraston virkamiehenä sen toimivaltaan kuuluvissa tehtävissä. Siirtyvä virkamies rinnastetaan tällöin toimivallan muodostumisen osalta virkamiehiin, jotka ovat vastaanottavaan virastoon palvelussuhteessa. Vastaavalla tavalla kuin esitysluonnoksen mallissa, määräajan päättymisen jälkeen virkamiehet palaavat ilman erillistä päätöstä entisiin tehtäviinsä omaan virastoonsa. Tätä mallia ei ole käsitelty esitysluonnoksen vaihtoehtoja koskevassa luvussa 5.1.

Pykälän säännöskohtaisten perustelujen mukaan ”liittämisessä” ei ole kysymys virkaan nimittämisestä, mutta toisaalla perusteluissa todetaan, että Puolustusvoimissa mahdollisesti tapahtuneet nimitykset Puolustusvoimien virkoihin voisivat olla voimassa vain liittämisen ajan, ja ne raukeaisivat liittämisen päätyttyä. Pelkästään säännöksen perusteluilla ei tällaisia oikeusvaikutuksia ole asetettavissa. Jos virkamies esitysluonnoksen mukaisen ”määräaikaisen liittämisen” aikana nimitettäisiin Puolustusvoimien muuhun virkaan määräajaksi tai toistaiseksi, tilannetta katsottaisiin voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti, eikä esitysluonnoksen perusteluissa olevalla maininnalla olisi asiaan vaikutusta.

Esityksen 3 momentti sisältää säännöksen Puolustusvoimiin liitettävien virkamiesten palkkauksesta, jonka mukaan siirtyvät virkamiehet säilyttävät siirtymähetkellä euromääräisen palkkansa. Valtiovarainministeriö toteaa, että valtion virkaehtosopimuslain (664/1970) 2 §:n mukaan virkamiesten palvelussuhteen ehdoista on voimassa, mitä niistä virkaehtosopimuksilla määrätään. Palkkauksen perusteista mainitun lainkohdan nojalla sovitaan sopimuksin, joten palkkauksen perusteiden säätämiseen tulisi lähtökohtaisesti myös erityistilanteissa suhtautua pidättyvästi. Esimerkiksi virastojärjestelyihin liittyen virkamiesten palkkauksen perusteista ja käyttäytymisestä siirtotilanteissa lain nojalla on erikseen sovittu valtion virka- ja työehtosopimuksessa.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että hallituksen esityksen perusteluissa palkkauksen perusteiden käyttäytymisestä liittämisen Puolustusvoimiin päättyessä otetaan kanta, jossa ei näyttäisi otetun huomioon esimerkiksi edellä mainitun valtion virka- ja työehtosopimuksen määräysten mahdollista vaikutusta tilanteeseen. Hallituksen esityksessä ei myöskään pitäisi muodostaa

mahdollista kantaa virkaehtosopimusmääräysten tulkintaan tulevissa soveltamistilanteissa.

Kuten edellä on todettu, hallituksen esityksessä ei ole käsitelty mahdollisuutta toteuttaa liittämistä valtion virkamieslain 20 §:n tarkoittamalla menettelyllä. Valtiovarainministeriö toteaa, että kyseisen lainkohdan soveltaminen liittämistilanteessa tai sen mukaisen menettelytavan erikseen säätäminen johtaisi myös palkkauksen suhteen yksinkertaiseen ja hallinnollisesti keveään menettelyyn, mikä ei aiheuttaisi myöskään tulkintaongelmia virkaehtosopimuksiin liittyen.

Ahvenanmaata koskevat kysymykset

Ahvenanmaan valtionvirasto on monialainen valtion hallintoviranomainen Ahvenanmaan maakunnassa, jota sisäministeriö on 31.12.2025 saakka ohjannut aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaisissa alueellisen varautumisen tehtävissä, ja 1.1.2026 alkaen uuden Lupa- ja valvontavirastosta annetun lain (530/2025) 5 luvun 13 §:n sekä Ahvenanmaan valtionvirastosta annetun lain (532/2025) 3 § 3 momentin ja 5 §:n mukaisesti. Siten sisäministeriönkin tiedossa on Ahvenanmaan valtionviraston vireillä oleva työ alueellisen varautumissuunnitelman päivittämisessä sekä Rajavartiolaitoksen tehtävien keskeinen osuus tässä yhteistyössä.

Esitysluonnoksessa on selkeästi esitetty valtakunnan ja maakunnan toimivalta Rajavartiolaitoksen tehtäviin liittyen. Ahvenanmaan valtionviraston tehtävien kannalta keskeistä on itsehallintolain mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat valmius poikkeusolojen varalta (27 § 34 kohta) sekä väestönsuojelu (27 § 28 kohta). Ahvenanmaan valtionvirasto on valmiuslain (1152/2011) 12 §:ssä tarkoitettu valtion hallintoviranomainen, jonka tulee valmiussuunnitelmilla ja poikkeusolojen toimintaan varautumisella sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Ahvenanmaan erityisaseman vuoksi Ahvenanmaan valtionviraston tehtäviin kuuluu siviilivalmiuskoulutuksen - ei maanpuolustuskurssien - järjestelyihin osallistuminen.

Ahvenanmaan valtionviraston varautumisen tehtävistä säädetään lisäksi tasavallan presidentin sopimusasetuksessa (TPA 900/2000) poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa. Sopimusasetuksen 1 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnassa niistä valtakunnan viranomaisille kuuluvista valmistelevista hallintotehtävistä, jotka kuuluvat väestönsuojeluun, huoltovarmuuteen tai yleiseen poikkeusoloihin varautumiseen, huolehtivat valtakunnan ja maakunnan viranomaiset yhdessä. Sopimusasetuksen mukaan tehtäviä varten on valmiusasioiden yhteistyövaltuuskunta, jota johtavat maaherra ja maaneuvos. Rajavartiolaitoksen tehtävät ja toimivaltuudet ovat tässä yhteistyössäkin merkittävät.

Valtiovarainministeriö esittää, että kappaletta 4.2.7 ”Vaikutukset Ahvenanmaan maakunnassa” täydennettäisiin tiedoilla poikkeusoloihin varautumista koskevien

tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa ja Rajavartiolaitoksen keskeisestä roolista valtionviranomaisten välisessä ja maakunnan viranomaisten välisessä yhteistyössä.

Ahvenanmaan maakunnassa toimii useita valtionviranomaisia. Valtionviranomaisten välinen yhteistyö on varautumistehtävissä tärkeää, eikä se tee merkityksettömäksi valtionviranomaisten kuten Rajavartiolaitoksen suoria yhteyksiä maakunnan viranomaisiin.

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien laajentaminen kuvattaisiin esitysluonnoksessa siten, että muutoksella on merkitystä paitsi maakunnan viranomaisten kanssa tehtävässä yhteistyössä myös valtionviranomaisten välisessä yhteistyössä.

Maakunnan ja valtionviranomaisten välisestä yhteistyöstä säädetään tasavallan presidentin asetuksessa poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa (900/2000). Yhteistyötä varten on sopimusasetuksessa säädetty yhteistyövaltuuskunnasta, jonka toinen puheenjohtaja on maaherra ja toinen on maaneuvos.

Lisäksi 1.1.2026 voimaan tulleen Ahvenanmaan valtionvirastosta annetun lain (532/2025) 3 § 3 momentin mukaan Ahvenanmaan valtionvirasto huolehtii toimivaltansa rajoissa Ahvenanmaan maakunnan alueella varautumisen ja valmiussuunnittelun tehtävistä. Niiden yhteensovittamisesta Ahvenanmaan itsehallintoviranomaisten kanssa säädetään erikseen (sopimusasetuksessa) samoin kuin maaherran ja Ahvenanmaan valtionviraston tehtävistä väestönsuojelussa (pelastuslaissa).

Käytännössä Rajavartiolaitoksen ja valtionviraston (maaherra) välinen yhteydenpito on sujuvaa.

Valtiovarainministeriö on lähettänyt valtionvirastolle tiedoksi ruotsiksi saatavilla olevan lausuntoaineiston, ja kiinnittää huomiota siihen, että ruotsiksi on käännetty vain pääasiallinen sisältö sekä itse pykälät. Lausuntoa laadittaessa saatavilla ei ole ollut ruotsiksi nykytilan kuvausta, sen arviota eikä vaikutusten kuvausta Ahvenanmaan maakunnassa.

Esitysluonnoksen mukaan Ahvenanmaan maakunnan hallitusta on kuultu valmistelun kuluessa, mutta tästä tai sen ajankohdasta ei vielä luonnoksessa ole tarkempia tietoja. Lausuntopyyntöä ei ole valtiovarainministeriön käsityksen mukaan lähetetty erikseen tiedoksi Ahvenanmaan valtionvirastolle, eikä aineistosta käy ilmi, onko valtionvirastoon oltu yhteydessä.

Toimivaltuudet

Esitysluonnoksessa todetaan, että Rajavartiolaitoksella olisi muualla laissa säädetyn lisäksi oikeus suorittaa sisärajoilla ajallisesti ja alueellisesti rajattuja tarkastuksia rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Esityksessä todetaan lisäksi erikseen, ettei

ehdotettavilla muutoksilla olisi vaikutusta viranomaisten välisiin toimivaltasuhteisiin tai vastuisiin ja että Rajavartiolaitos pitäisi poliisin ja Tullin tietoisena sisärajoilla suorittamastaan valvonnasta PTR-yhteistyön periaatteiden mukaisesti. Lisäksi esityksessä todetaan, että lisääntynyt valvonta voisi paljastaa nykyistä enemmän Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi säädettyjen rikosten lisäksi myös poliisin tai Tullin tutkintavastuulle kuuluvia rikoksia.

Esityksen mukaan Rajavartiolaitokselle esitetyt uudet toimivaltuudet on pyritty rajaamaan Rajavartiolaitokselle laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseen alueilla, joilla muut viranomaiset eivät aktiivisesti toimi. Valtiovarainministeriö ei kuitenkaan ole vakuuttunut siitä, ettei esityksellä olisi vaikutuksia viranomaisten välisiin toimivaltasuhteisiin tai vastuisiin. Valtiovarainministeriö haluaa tässä yhteydessä korostaa sitä, että Tulli on ainoa turvallisuusviranomainen EU:n sisärajoilla, joka toimii kaikilla Suomen rajanylityspaikoilla ja jolla on toimivalta ja kyvykyys valvoa kaikkia Suomen rajanylityspaikkoja ja rajat ylittäviä liikennevirtoja. Tullin sisäliikenteen valvontaan liittyvä laaja tehtäväalue ja siihen liittyvät vastuut huomioiden esityksessä ehdotettu Rajavartiolaitoksen laajennettu sisärajan valvontatoimivaltuus voi, esityksessä kuvatuista toimivallan rajauksista huolimatta, hämärtää PTR-viranomaisten välistä tehtävä- ja vastuunjakoa ja aiheuttaa ongelmia Tullin valvonta-, tiedustelu- ja rikostorjuntatehtävien suorittamiselle sen omalla tehtäväalueellaan ja tätä kautta samalla vakiintuneelle PTR-yhteistyölle.

Rajavartiolakiin ehdotetun uuden 28 b §:n mukaan Rajavartiolaitoksen olisi tarkoitus käyttää laajennettuja sisärajan toimivaltuuksia rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että rajaturvallisuuden ylläpitäminen on hyvin laveasti määritelty rajavartiolaissa ja määritelmä on yhdessä laajennettujen sisärajatoimivaltuuksien kanssa omiaan lisäämään edellä mainittuja PTR-viranomaisten tehtäviin liittyviä rajanvedon ongelmia.

Edellä mainittujen seikkojen takia valtiovarainministeriö näkee Rajavartiolaitoksen sisärajan toimivaltuuksien laajentamisen esityksessä kuvatulla tavalla ongelmallisenä eikä kannata tältä osin toimivaltuuksiin tehtäviä muutoksia esitetyllä tavalla. Rajavartiolaitokselle esitetyt uudet toimivaltuudet ulottuvat käytännössä merkittäväällä tavalla Tullin keskeiselle tehtäväalueelle ja ovat omiaan hämärtämään viranomaisten tehtävien tehokasta, tarkoituksenmukaista ja taloudellista jakoa.

Valtiovarainministeriö korostaa koordinaation tärkeyttä myös tässä Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien tarkastelua koskevassa lainvalmistelussa. On tärkeää, että sisärajan valvontatoimenpiteiden ja toimivaltuuksien käytön yleisistä periaatteista, rajoista ja säännöistä sovitaan tarkasti ja selvästi uuden lainsäädännön valmisteluvaiheessa. Näin vältetään PTR-viranomaisten päällekkäisen valvonnan ja muun toiminnan ongelmat ja niihin liittyvät haitat muiden viranomaisten lakisääteisten tehtävien suorittamiselle niiden omilla tehtäväalueillaan.

Päivitetyssä PTR strategiassa 2025–28 on todettu, että muut PTR-kumppanit tulee huomioida lainsäädäntöä kehitettäessä ja että PTR-kumppanien näkemykset ja

tarpeet tulee selvittää ennakoon lakihankkeita suunniteltaessa ja toteutettaessa. Valtiovarainministeriö toteaa näkemyksensä, että muita PTR-viranomaisia on kuultu valmisteluvaiheessa liian myöhään ja esityksen viranomaisvaikutuksia on tarkasteltu HE-luonnoksessa suppeasti. Esityksen jatkovalmistelu lausuntovaiheen jälkeen tulee tehdä tiiviissä yhteistyössä kaikkien PTR-viranomaisten kesken.

Taloudelliset vaikutukset

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2026 lisätalousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lakihankkeessa esitettävien toimivaltuusmuutosten ja pysyvästi muuttuneen turvallisuusympäristön arvioidaan aiheuttavan Rajavartiolaitokselle uusia tehtäviä ja investointeja sisärajoille. Lisämäärärahatarpeet kohdistuvat rajaturvallisuusinfrastruktuurin ja uusissa tehtävissä tarvittavan operatiivisen liikkuvuuden kehittämiseen.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa ei varattu lainsäädäntöesitykseen liittyvää rahoitusta. Vuosia 2026-2029 koskevassa julkisen talouden suunnitelmassa Rajavartiolaitoksen toimintamenoihin lisättiin 2 milj. euroa v. 2026, 2 milj. euroa v. 2027, 1 milj. euroa v. 2028 ja 1 milj. euroa v. 2029. Vuotta 2026 koskien määrärahatarve oli sisällytetty jo sisäministeriön talousarviota 2026 koskevaan ehdotukseen, mutta hallituksen esityksen valmistelun keskeneräisyyden johdosta määrärahalisäys poistettiin eduskuntakäsittelyssä.

Esitysluonnoksen mukaan Rajavartiolaitoksen toimintamomentille 26.20.01 ehdotetaan vuoden 2026 lisätalousarvioesityksessä 2 miljoonan euron lisämäärärahaa aiheutuen esityksen mukaisista toimivaltamuutoksista. Valtiovarainministeriö katsoo, että tämä on linjassa JTS:ssä päätetyn kanssa.

Edellä mainittujen toimivaltuusmuutoksiin liittyvien resurssitarpeiden lisäksi esitysluonnoksessa arvioidaan, että esityksen mukaiset merelliset toimivaltuudet ja niiden mukaiset uudet tehtävät edellyttäisivät Rajavartiolaitoksen vedenalaisen toiminnan kehittämistä vastaamaan laajentuvaa toiminta-aluetta. Tämä aiheuttaisi muun muassa pysyviä lisävaatimuksia sukellustoiminnalle ja vedenalaiselle tekniselle valvontakyvyille. Esityksessä arvioidaan tämän edellyttävän lisäresursointia 120 000 euroa v. 2026, 1,76 milj. euroa v. 2027 ja 780 000 euroa vuodesta 2028 alkaen. Merellisten toimivaltuuksien aiheuttamat lisämäärärahatarpeet eivät erillisenä rahoituseränä sisälly aikaisemmin päätettyihin julkisen talouden suunnitelmiin tai talousarvioihin.

Valtiovarainministeriö toteaa, että vuotta 2026 koskevat määrärahatarpeet ratkaistaan normaaliin tapaan osana lisätalousarvion käsittelyä. Hallituksen esityksellä on vuoteen 2026 kohdistuvia talousarviovaikutuksia ja esitys on määrä antaa eduskunnalle käsiteltäväksi samaan aikaan lisätalousarvioesityksen kanssa. Esityksen mukaiseen rahoitukseen ei ole kaikilta osin (merellisten toimivaltuuksien mukaiset uudet tehtävät) varauduttu vuosia 2026-2029 koskevassa julkisen talouden

suunnitelmassa, minkä vuoksi esitys on tarpeen käsitellä valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnassa asioiden käsittelystä annetun valtioneuvoston määräyksen (4.9.2025) kohdan 2.2.5 nojalla. Mikäli nämäkin rahoitustarpeet voidaan hoitaa myönnetyllä rahoituskehyksellä, tulee se todeta esityksen taloudellisissa vaikutuksissa. Tällöin esityksen käsittely raha-asiaivaliokunnassa olisi tarpeeton.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikön sijaisena,
apulaisbudjettipäällikkö

Annika Klimenko

VN/32242/2024-VM-40

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: