

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: OSA; Eurooppalaisen raja- ja merivartioston kehittäminen

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: OSA; Eurooppalaisen raja- ja merivartioston kehittäminen (E 77/2025 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- rajaturvallisuusasiantuntija, everstiluutnantti Jesse Seppälä, sisäministeriö
- poliisitarkastaja Joni Länsivuori, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Emma Rimmanen, sisäministeriö

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Eurooppalaisen raja- ja merivartioston (EURMV) muodostavat Euroopan raja- ja merivartiostorasto (jäljempänä Frontex) sekä asiaan kuuluvat kansalliset viranomaiset. Asetusta eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta on uudistettu viimeksi vuonna 2019 (jäljempänä EURMV-asetus).

Komission puheenjohtaja von der Leyen on ilmoittanut heinäkuussa 2024 Euroopan komission poliittisissa suuntaviivoissa aikeestaan vahvistaa Frontexia kolminkertaistamalla sen pysyvän joukon määrän 30 000 henkilöön. Von der Leyenin tavoite on myös kirjattu komission keväällä 2025 antamaan EU:n sisäisen turvallisuuden strategian "ProtectEU" toimiin. Ennakkotietojen mukaan komission on tarkoitus antaa ehdotus EURMV-asetuksen muuttamisesta vuonna 2026.

Käsiteltävänä olevalla E-kirjeellä muodostetaan ennakkovaikuttamiskantoja Frontexin tulevaisuutta koskevia aloitteita varten. Samalla täydennetään Frontexiin liittyen aiemmin muodostettuja kantoja.

Valiokunnan lausunto HaVL 22/2025 vp

Valtioneuvoston kanta

Aiemmin muodostettuja kantoja

Frontexin suorituskykyä, toimintakykyä ja toimivaltuuksia tulisi kehittää tavoilla, jotka vahvistavat sen kykyä tukea jäsenvaltioita nykyistä tehokkaammin niin normaali- kuin poikkeusoloissa. Pysyvän joukon kasvattaminen esitetysti edellyttää komissiolta huolellista vaikuttavuus- ja tarvearviointia. Mahdolliselle joukon kasvattamiselle tulee olla operatiiviset perusteet, ja Suomi korostaa, että esityksen osalta on huomioitava myös etulinjan ulkorajamaiden erityinen asema. (E 39/2025 vp)

Eurooppalaisen neliportaisen maahanpääsyn valvontamallia tulee edelleen vahvistaa. (E 35/2024 vp)

Sisärajat ylittävistä turvallisuusuuhista tulee ensisijaisesti huolehtia poliisiyhteistoiminnan keinoin. Sisärajavalvonnan käyttöönottamisen on kuitenkin tärkeää olla jäsenmaan keinovalikoimassa, etenkin ulkorajojen häiriötilanteissa, joissa maahantulijat voivat liikkua edelleen Schengen-alueella. Viranomaisille on varmistettava riittävät toimivaltuudet sisärajoilla, mm. EU-maiden parhaat käytänteet huomioiden. (E 35/2024 vp)

Suomi toteaa, että Frontexin tukea paluille ja palautuksille tulisi hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti palautuksissa turvallisiin kolmansiin maihin. Suomi on valmis tarkastelemaan avoimesti mahdollisia selvityksiä Frontexin palautustuen hyödyntämiseksi myös kolmansista maista kolmansiin maihin ihmisoikeuksia kunnioittaen. (E 35/2024 vp)

Paluut ovat keskeinen osa toimivaa Schengen-järjestelmää. (E 35/2024 vp)

Aiemmin muodostettuja kantoja täydennetään seuraavasti

Suomi suhtautuu myönteisesti Euroopan raja- ja merivartiovirasto Frontexin vahvistamiseen osana EU:n rajaturvallisuutta. Frontexin merkitys jäsenvaltioiden rajaturvallisuuden parantamisessa, ulkorajojen suojaamisessa ja laittomien rajanylitysten torjumisessa on keskeinen.

Suomi katsoo, että Frontexin toimintaedellytyksiä tulisi vahvistaa ulkorajojen turvaamisessa, laittoman maahantulon torjumisessa ja paluiden tehostamisessa, joiden on oltava Frontexin toiminnan keskiössä. Painopisteen olisi siirryttävä laittoman maahantulon torjuntaan ja ulkorajojen suojaamiseen, perusoikeuksia kunnioittaen.

Rajaturvallisuusjärjestelmän kokonaisuuden tulee jatkossakin perustua jäsenvaltioiden ensisijaiseen vastuuseen omien ulkorajaosuuksiensa valvonnasta ja paluiden toimeenpanosta. Tasapaino vahvojen kansallisten valmiuksien säilyttämisen ja joustavan EU-tason toimintavasteen rakentamisen välillä olisi varmistettava. Suomen tavoitteena on, että mahdollinen pysyvän joukon kasvun tulee perustua Frontexin jäsenmaille tuottamaan konkreettiseen lisäarvoon. Pysyvän joukon mahdollinen kasvattaminen tulisi ensisijaisesti toteuttaa reservimuotoisena, joustavuuden ja kustannustehokkuuden turvaamiseksi.

Valiokunnan lausunto HaVL 22/2025 vp

Suomi katsoo, että pysyvän joukon tarkasti säännelty käyttö rajaturvallisuuteen liittyvissä tehtävissä vapaan liikkuvuuden alueella, esimerkiksi seulonta-asetuksen toimeenpanoon liittyen, olisi tärkeä lisä jäsenvaltion keinovalikoimassa, etenkin ulkorajojen häiriötilanteissa, joissa hallitsematon edelleen liikkuminen voi laajemmin vaarantaa vapaan liikkuvuuden alueen. Tämän ei tulisi vaikuttaa kansallisten viranomaisten toimivaltaan, tehtävänjakoon tai siihen, että Frontexin pysyvä joukko jatkossakin toimisi kulloinkin johtovastuussa olevan viranomaisen, esimerkiksi Rajavartiolaitoksen, Poliisin tai Tullin johdossa.

Suomi tukee Frontexin toimia, joilla tehostettaisiin ja lisättäisiin palautuksia mahdollisimman paljon ja painottaa sen keskeistä roolia kolmansien maiden kanssa käytävissä keskusteluissa ja kumppanuuksissa. Suomen näkemyksen mukaan osana Frontexin toiminnan kehittämistä kolmansissa maissa yhtenä vartenotettavana vaihtoehtona voitaisiin pitää toimia, joilla tuettaisiin palautuksia alkuperämaihin, ihmisoikeuksia kunnioittaen.

Suomen tavoitteena on, että ulkorajoilla esiintyviin ongelmiin vastaamiseksi Frontexin olisi tehtävä tiivistä yhteistyötä kattavasti eri toimijoiden kanssa, kuten EU:n virastojen ja ulkosuhdehallinnon kanssa. Yhteistyötä tulisi tehdä esimerkiksi muuttoliikkeen hallinnan, sisäisen turvallisuuden, ulkosuhteiden ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan aloilla.

Suomi pitäisi erittäin tärkeänä, että yhteisen tilannekuvan luomiseksi Frontexin tulisi voida kerätä, tallentaa, käsitellä, analysoida, tuottaa ja jakaa tietoa, operatiiviset henkilötiedot mukaan lukien, jotka liittyvät toimijoihin, uhkiin ja ilmiöihin osana Euroopan yhdenmukaistettua rajaturvallisuuden hallintaa. Tietojen käsittelyssä olisi huomioitava EU:n perusoikeuskirjasta, tietosuojalainsäädännöstä ja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtuvat velvoitteet.

Yhteistyö kolmansien maiden kanssa on keskeinen osa neliportaista maahanpääsyn valvontamallia ja sen toteutusta. Suomen näkemyksen mukaan sen lisäksi, että virasto tekee yhteistyötä kolmansien maiden kanssa, sillä olisi oltava läsnäolo ja rakenteet tietyissä maissa ja alueilla torjumaan Schengen-alueelle suuntautuvaa laitonta maahantuloa, edistämässä rakenteellista kolmasmaayhteistyötä ja rajaturvallisuutta. Toiminnan tavoitteena tulisi olla erityisesti Schengen-alueelle suuntautuvan laittoman maahantulon torjuminen alkuperä- ja kauttakulkumaissa sekä paluiden tukeminen. Kansainvälisen yhteistyön tulisi olla jäsenneiltyä ja perustua ajantasaiseen tilannekuvaan, sekä hyödyntää viraston toimivaltuutta täysimääräisesti.

Tärkeää olisi niin ikään viraston ulkoisen laadunvalvontamekanismin kehittäminen. Jotta virasto voisi soveltaa Schengenin säännöstöä ja EURMV-asetusta tehokkaasti, tarkoituksenmukaisesti ja oikein, sen toiminnan on vahvistettava jäsenvaltioiden ja viraston välistä keskinäistä luottamusta sekä varmistettava riittävä ammattitaito.

Frontexin tulevasta rahoituksesta päätetään osana EU:n monivuotista rahoituskehystä (MFF) 2028 – 2034 käytäviä neuvotteluita. Rahoituskehyskokonaisuuteen otetaan erikseen kantaa asiaa koskevissa eduskuntakirjelmissä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Eurooppalaisen raja- ja merivartioston (EURMV) muodostavat Euroopan raja- ja merivartiovirasto (jäljempänä Frontex) sekä asiaan kuuluvat kansalliset viranomaiset. Frontex on Euroopan unionin virasto, joka tukee jäsenvaltioita ulkorajojen valvonnassa, palautuksissa ja rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa. Frontex on perustettu vuonna 2004. Eurooppalainen raja- ja merivartiosto perustettiin vuonna 2016 varmistamaan Euroopan yhdenmukainen rajaturvallisuus ulkorajoilla. Sitä sääntelevä asetus uudistettiin marraskuussa 2019, jolloin tehostettiin Eurooppalaisen raja- ja merivartioston toimintaa vahvistamalla Frontexin toimintakykyä, tehostamalla palautustoimintaa sekä integroimalla Euroopan rajavalvontajärjestelmä EUROSUR osaksi Eurooppalaista raja- ja merivartiostoa (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 1896/2019, jäljempänä EURMV-asetus). Suomalaisia rajavartijoita osallistuu vuosittain Frontexin operaatioihin, ja Suomi vastaanottaa aktiivisesti operatiivista tukea myös itse.

Komissio on julkaissut helmikuussa 2024 arviointinsa asetuksesta ja Eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvästä joukosta (COM(2024) 75 final). Arvioinnin mukaan Frontexin operatiivinen tuki jäsenvaltioille on ollut merkittävä osa EU:n rajavalvontapolitiikkaa, jota jäsenvaltiot arvostavat. Euroopan rajavalvontajärjestelmä EUROSUR on merkittävästi parantanut tilannetietoisuutta ja reagointikykyä. Yksi merkittävimmistä Frontexiin liittyvistä uudistuksista on ollut pysyvän joukon perustaminen. Pysyvä joukko koostuu eri maiden raja- ja merivartijoista, jotka työskentelevät sen maan kansallisten viranomaisten alaisuudessa, johon heidät on lähetetty. Pysyvä joukko tukee EU:n jäsenvaltioita ulkorajavalvonnassa ja EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten palauttamisessa. Tavoitteena on ollut pysyvän joukon vahvuuden kasvattaminen asteittain vuoteen 2027 mennessä 10 000 henkilöön.

Komission puheenjohtaja von der Leyen on ilmoittanut poliittisissa suuntaviivoissaan vuosille 2024 - 2029 tavoitteekseen vahvistaa Frontexia. Tämä tapahtuisi lisäämällä teknologian hyödyntämistä, mutta myös kolminkertaistamalla viraston pysyvän joukon koon 30 000 henkilöön. Tavoite on kirjattu myös EU:n sisäisen turvallisuuden strategiaan, jossa komissio on ilmoittanut ehdottavansa Frontexin vahvistamista, jotta rajaturvallisuutta voitaisiin parantaa ja EU:n yhteistyötä lujittaa muuttuvien uhkien torjumiseksi. Komission mukaan Frontexin pysyvän joukon vahvistaminen tapahtuisi vähitellen. Ennakkotietojen mukaan komission olisi tarkoitus antaa ehdotus EURMV-asetuksen muutokseksi vuoden 2026 aikana.

Hallintovaliokunta toteaa, että Frontexin merkitys jäsenvaltioiden rajaturvallisuuden parantamisessa, ulkorajojen suojaamisessa ja laittomien rajanylitysten torjumisessa on keskeinen. Frontexin roolina tulee olla myös jatkossa jäsenvaltioiden tukeminen rajojen valvonnassa, laittoman maahantulon torjunnassa ja palautusten tehostamisessa. Frontexin tulee voida vastata myös uusiin turvallisuusuuhkiin, kuten hybridi- ja välineellistämislmiöihin. Tältä osin viraston tehtäviä ja yhdenmukaisen rajaturvallisuuden perusteita on tarpeen päivittää.

Hallintovaliokunta toteaa pysyvän joukon kasvattamiseen liittyvien kaavailujen osalta olevan vielä epäselvää, miten joukon kolminkertaistaminen rahoitettaisiin. Komission arviointiraportin mukaan nykyisen 10 000 operatiivisen henkilön tavoitteen saavuttaminen vuoteen 2027 mennessä edellyttää tehokkaita koulutus- ja rekrytointiprosesseja.

Valiokunnan lausunto HaVL 22/2025 vp

Hallintovaliokunta katsoo, että pysyvän joukon mahdollinen kasvattaminen edellyttää komissiolta huolellista vaikuttavuus- ja tarvearviointia. Kasvun tulee perustua operatiivisiin tarpeisiin ja sen pitäisi tuottaa konkreettista lisäarvoa jäsenvaltioille. Valiokunnalle esitetyn asiantuntijanäkemys mukaan olisi tarkoituksenmukaista perustaa reservimuotoisia osastoja, joilla olisi koulutus, varustus ja operatiivinen valmius tukea jäsenvaltioita tarvittaessa. Joukon tulisi koostua tasapainoisesti eri jäsenvaltioiden kansalaisista.

Hallintovaliokunta painottaa, että rajaturvallisuusjärjestelmän tulee jatkossakin perustua jäsenvaltioiden ensisijaiseen vastuuseen. Frontexia kehitettäessä tulee varmistaa tehokas tuki jäsenvaltioille sekä normaali- että poikkeusoloissa, erityisesti etulinjan ulkorajamaille.

Valiokunta toteaa, että palautukset ovat olennainen osa toimivaa Schengen-järjestelmää. Jäsenvaltioiden tukeminen palautuksissa kuuluu Frontexin ydintehtäviin, ja sen tulee myös näkyä viraston toiminnassa nykyistä vahvemmin. Frontexilla on keskeinen rooli myös kolmansien maiden kanssa käytävissä keskusteluissa ja kumppanuuksissa. Yhteistyö kolmansien maiden kanssa on olennainen osa EU:n neliportaista maahanpääsyn valvontamallia.

Hallintovaliokunta kannattaa tavoitteita teknologian hyödyntämisen lisäämisestä. Valiokunta pitää tärkeänä, että Frontex voi kerätä, käsitellä ja jakaa operatiivista tietoa rajaturvallisuuden tueksi. Tilannetietoisuus ja riskianalyysi ovat Frontexin olennaista lisäarvoa EU:n tasolla, ja valiokunta katsoo, että niitä tulisi kehittää edelleen ja lisäksi tehostaa nykysäädösten toimeenpanoa.

Frontexin tulevasta rahoituksesta päätetään osana EU:n monivuotisesta rahoituskehystä (MFF) 2028—2034 käytäviä neuvotteluita. Valiokunta käsittelee rahoituskehyskokonaisuutta asiaa koskevien E- ja U-kirjelmien yhteydessä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto HaVL 22/2025 vp

Helsingissä 21.10.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mauri Peltokangas ps

jäsen Tiina Elo vihr

jäsen Eveliina Heinäluoma sd

jäsen Christoffer Ingo r

jäsen Mari Kaunistola kok

jäsen Anna Kontula vas

jäsen Rami Lehtinen ps

jäsen Mira Nieminen ps

jäsen Saku Nikkanen sd

jäsen Joakim Vigelius ps

jäsen Juha Viitala sd

varajäsen Henrik Vuornos kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne