

U 54/2025 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamistuen vahvistamisesta vuosiksi 2028–2034, ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Schengen-alueella, Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta ja yhteistä viisumipolitiikkaa koskevan unionin tuen vahvistamisesta vuosiksi 2028–2034 sekä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sisäistä turvallisuutta koskevan unionin tuen vahvistamisesta vuosiksi 2028–2034

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 16 päivänä heinäkuuta 2025 antamat asetusehdotukset: (1) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamistuen vahvistamisesta vuosiksi 2028–2034, (2) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Schengen-alueella, Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta ja yhteistä viisumipolitiikkaa koskevan unionin tuen vahvistamisesta vuosiksi 2028–2034 ja (3) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sisäistä turvallisuutta koskevan unionin tuen vahvistamisesta vuosiksi 2028–2034 sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 20.11.2025

Sisäministeri Mari Rantanen

Vastuualueen esimies Artsi Alanne

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI UNIONIN TURVAPAikka-, MAAHANMUUTTO- JA KOTOUTTAMISTUEN VAHVISTAMISESTA VUOSIKSI 2028–2034; EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI SCHENGEN-ALUETTA, EUROOPAN YHDENNETTYÄ RAJATURVALLISUUTTA JA YHTEISTÄ VIISUMIPOLITIikkaA KOSKEVAN UNIONIN TUEN VAHVISTAMISESTA VUOSIKSI 2028–2034; EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI SISÄISTÄ TURVALLISUUTTA KOSKEVAN UNIONIN TUEN VAHVISTAMISESTA VUOSILLE 2028–2034

1 Tausta

Euroopan komissio antoi 16.7.2025 seuraavat ehdotukset:

- 1) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamistuen vahvistamisesta vuosiksi 2028–2034, COM(2025) 540 final (jatkossa AMI-ehdotus);
- 2) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Schengen-alue, Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta ja yhteistä viisumipolitiikkaa koskevan unionin tuen vahvistamisesta vuosiksi 2028–2034, COM(2025) 541 final (jatkossa BMV-ehdotus);
- 3) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sisäistä turvallisuutta koskevan unionin tuen vahvistamisesta vuosiksi 2028–2034, COM(2025) 542 final (jatkossa IS-ehdotus).

Asetusehdotukset ovat osa komission 16.7.2025 antamaa EU:n monivuotista rahoituskehys ehdotusta (MFF) vuosille 2028–2034. Komissio esittää muutoksia rahoituskehyksen rakenteeseen nykykauteen verrattuna. Nykyisellä ohjelmakaudella 2021–2027 turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto (AMIF, (EU) 2021/1147), rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukiväline (BMVI, (EU) 2021/1148) ja sisäisen turvallisuuden rahasto (ISF, (EU) 2021/1149) ovat erillisiä rahastoja, mutta tulevalle ohjelmakaudella ne esitetään sisällytettäväksi osaksi niin kutsuttua kumppanuusrahastoa. Euroopan komissio antoi 16.7.2025 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden, maatalouden ja maaseudun, kalatalouden ja merielinkeinojen, vaurauden ja turvallisuuden rahaston perustamisesta vuosiksi 2028–2034 sekä asetuksen (EU) 2023/955 ja asetuksen (EU, Euratom) 2024/2509 muuttamisesta, COM(2025) 565 final/2 (jatkossa kumppanuusrahasto). Kumppanuusrahastolle laadittaisiin yhteinen kansallinen ja alueellinen kumppanuussuunnitelma. Sisäasioita koskevat asetusehdotukset täydentävät kumppanuusrahastoa koskevaa asetusehdotusta. Sisäasioita koskevilla asetusehdotuksilla säädetään rahoituksen tavoitteista ja rahoituksesta. Kumppanuusrahastoa koskevassa asetusehdotuksessa säädetään seikoista, jotka koskevat etenkin rahaston organisointia, kumppanuussuunnitelmaa ja varainhoitosääntöjä. Sisäasioiden asetusehdotuksia koskee myös komission 16.7.2025 antama ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi

talousarvion menojen seuranta ja tuloksellisuutta koskevan kehyksen sekä unionin ohjelmia ja toimintaa koskevien muiden horisontaalisten sääntöjen vahvistamisesta, COM(2025) 545 final. Tätä ja kumppanuusrahastoa koskevaa asetusehdotusta käsitellään erillisessä valtioneuvoston selvityksessä.

Komission rahoituskehys ehdotuksessa vuosille 2028–2034 muuttoliikkeeseen ja rajavalvontaan ehdotetaan yhteensä 53 miljardin euron rahoitusta, (vuoden 2025 kiintein hinnoin), josta 31 miljardia euroa kumppanuussuunnitelmiin ja 22 miljardia euroa komission harkinnan mukaan käytettävään, ennakoiduttomiin menoihin varattuun ns. EU-välineeseen (*EU Facility*). Ehdotettu rahoitus olisi arviolta lähes kolminkertainen rahoituskehyskauden 2021–2027 määrärahoihin (20 miljardia) verrattuna ja noin 1,85 % ehdotetusta EU:n kokonaisbudjetista.

Sisäasioiden alan asetusehdotusten mukaan rahoitus jakautuisi kumppanuussuunnitelmiin kohdennetun rahoituksen osalta seuraavasti: 1) rajaturvallisuus ja viisumipolitiikka (BMV) 13,773 miljardia euroa, 2) turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttaminen (AMI) 10,713 miljardia euroa ja 3) sisäinen turvallisuus (IS) 6,123 miljardia euroa. EU-välineen jakaumaa sektoreittain ei ole määritetty asetusehdotuksissa.

U-kirjelmässä käytetään yhdenmukaisuuden vuoksi vuoden 2025 kiinteitä hintoja.

Koska edellä mainitut asetusehdotukset ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa, niitä tulisi tarkastella yhtenä kokonaisuutena. Tämän vuoksi kaikki edellä tarkoitetut sisäasioiden alan asetusehdotukset annetaan samassa valtioneuvoston U-kirjelmässä.

Asetusehdotukset ja erityisesti niiden rahoituksen kokonaistasot ovat yhteydessä laajempaan monivuotisen rahoituskehyksen kokonaisuuteen. Johdonmukaisuuden varmistamiseksi rahoituksen tasoon ei oteta kantaa tässä U-kirjelmässä. Valtioneuvosto on muodostanut ensivaiheen kantoja mm. MFF-ehdotuksen kokonaistasosta ja rakenteesta E-selvityksellä E 73/2025 vp komission tiedonannosta sekä ehdotuksista vuosia 2028–2034 koskevaksi EU:n monivuotiseksi rahoituskehyskeksi.

2 Ehdotuksen tavoite

Ehdotukset muodostavat yhdessä erityisen oikeudellisen kehyksen unionin rahoitustuelle, joka koskee muuttoliike- ja turvapaikka-asioiden tehokasta hallintaa, Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta ulkorajoilla, Schengen-alueen ja eurooppalaisen viisumipolitiikan moitteetonta toimintaa ja sisäistä turvallisuutta.

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että niiden kumppanuussuunnitelmissa otetaan huomioon kaikki näissä asetuksissa säädetty tavoitteet.

AMI-ehdotus

Asetusehdotuksen tarkoituksena on vahvistaa unionin yhteisen turvapaikkapolitiikan ja yhteisen maahanmuuttopolitiikan täytäntöönpanoa, lujittamista ja kehittämistä varten myönnettävän unionin rahoitustuen tavoitteet. Ehdotuksen mukaisesti unionin tuella edistettäisiin muuttovirtojen ja turvapaikka-asioiden tehokasta hallinnointia muun muassa myöntämällä tukea muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen täytäntöönpanoa, vahvistamista ja kehittämistä varten sekä siirtymään joutuneille henkilöille joukottaisen maahantulon tilanteissa tarkoitetun tilapäisen suojelun järjestelmää varten. Asetuksen mukaisella unionin tuella olisi rahoitettava myös kolmansien maiden kansalaisten tarpeisiin räätälöityjä toimenpiteitä, jotka yleensä

toteutetaan kotouttamisen alkuvaiheissa, sekä horisontaalisia toimenpiteitä, joilla tuetaan jäsenvaltioiden kotouttamisvalmiuksia.

BMV-ehdotus

Asetusehdotuksen tarkoituksena on vahvistaa unionin rahoitustuen tavoitteet, jolla pyritään varmistamaan hyvin toimiva Schengen-alue, tehokas Euroopan yhdenmukainen rajaturvallisuus sekä yhteisen viisumipolitiikan täytäntöönpano. Unionin tukea annettaisiin jäsenvaltioiden pyrkimyksille suojella unionin ulkorajoja, hillitä laittomia rajanylityksiä ja luvaton edelleen liikkumista jäsenvaltioiden välillä sekä nykyaikaistaa ja yleisesti tehostaa viisumien käsittelyä ja estää unionin viisumijärjestelmän väärinkäyttöä.

IS-ehdotus

Asetusehdotuksen tarkoituksena on varmistaa unionin sisäisen turvallisuuden korkea taso ja unionin rahoitustuen tavoitteet. Tuen avulla lujitettaisiin unionin ja jäsenvaltioiden valmiuksia ehkäistä ja torjua vakavaa ja järjestäytyneitä rikollisuutta, vahvistettaisiin vastustuskykyä vihamielisiä tekoja vastaan, hallittaisiin turvallisuuteen liittyviä poikkeamia, riskejä ja kriisejä, helpotettaisiin tietojenvaihtoa ja tehostettaisiin operatiivista lainvalvontayhteistyötä.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

3.1 Unionin tuki turvapaikka-asioihin, maahanmuuttoon ja kotouttamiseen (AMI-ehdotus)

Yleistä

Asetusehdotuksen pyrkimyksenä on vahvistaa unionin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikkaan kohdistuvan rahoitustuen tavoitteet ja rahoitus ajalle 1.1.2028–31.12.2034. Asetusehdotuksen kantavana ajatuksena on mm. komission poliittisissa suuntaviivoissa vuosiksi 2024–2029 korostetun mukaisesti, että muuttoliike on eurooppalainen haaste, johon on vastattava eurooppalaisella ratkaisulla.

Ehdotetun asetuksen pohjana on EU-ohjelmakaudella 2021–2027 toimeenpantavaa turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa koskeva asetus ((EU) 2021/1147), sekä turvapaikka-asioita ja muuttoliikettä koskevien edellisten ohjelmakausien tulokset ja investoinnit.

Ehdotuksessa otetaan huomioon politiikan kehitys ja tarve vastata joustavasti muuttuviin muuttoliike- ja turvapaikka-asioita koskeviin haasteisiin sekä unionin sisällä että yhteistyössä muiden maiden kanssa. Ehdotuksessa huomioidaan Euroopan huomattavasti muuttunut geopoliittinen tilanne ja muuttoliikkeen käyttäminen aseena, mitkä vaikuttavat voimakkaasti muuttoliikkeen ja turvapaikka-asioden hallintaan unionissa. Lisäksi ehdotuksessa otetaan huomioon muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen (paktin) soveltamisesta aiheutuvat investointitarpeet, jäsenvaltioiden tarve perustaa yhdenmukainen turvapaikka-, vastaanotto- ja palauttamisasioiden hallintajärjestelmä sekä paktia täydentävä komission ehdottama uusi palauttamista koskeva oikeudellinen kehys, joita varten tarvitaan tulevana vuosina taloudellisia resursseja.

Unionin tuella olisi myös edistettävä vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä

näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi annetun neuvoston direktiivin 2001/55/EY mukaisen tilapäisen suojelun toteuttamista, mukaan lukien aiemmillä neuvoston päätöksillä käyttöön otettu ja laajennettu tilapäinen suojelu, sekä toimenpiteitä, joilla pyritään tasapainottamaan näiden henkilöiden vastaanottamisesta aiheutuvaa rasitetta jäsenvaltioiden kesken.

Ehdotus on yhdenmukainen myös osaamisunionin ulkoisessa osassa – joka koskee osaajien houkuttelemista kolmansista maista ja pyrkimyksiä heidän pitämisekseen EU:ssa – esitettyjen painopisteiden kanssa, mukaan lukien tulevat oikeudelliset yhdyskeskukset. Niitä voidaan tukea esimerkiksi EU:n osaamisreservillä ja osaamiskumppanuuksilla.

Asetusehdotuksessa huomioidaan pyrkimys tukea unionin talousarviosta uudelleensijoittamiseen ja humanitaariseen maahanpääsyyn liittyviä jäsenvaltioiden toimia uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä koskevan unionin kehyksen käyttöönotosta ja asetuksen (EU) 2021/1147 muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen ((EU) 2024/1350) puitteissa, sekä tarve säätää uudelleensijoittamiseen ja humanitaariseen maahanpääsyyn sekä kansainvälistä suojelua hakevien tai saavien siirtämiseen liittyvistä, ennakoon määritetyistä tuen määristä yksikköä kohti (artiklat 5 ja 6).

Asetusehdotukseen (artikla 8) sisältyvät säännökset unionin tuen myöntämisestä Euroopan muuttoliikeverkoston toimintaa ja tulevaa kehitystä varten.

Lisäksi ehdotuksessa (artikla 9) on huomioitu tarve tukea muuttopaineen kohteena olevia jäsenvaltioita vahvistamalla asetuksessa säännöt, jotta osuudet Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta, asetusten (EU) 2021/1147 ja (EU) 2021/1060 muuttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 604/2013 kumoamisesta ((EU) 2024/1351) perustettuun vuotuisen yhteisvastuureserviin sisältyvistä rahoitusosuuksista voidaan asettaa hyötyvien jäsenvaltioiden saataville.

Muuttoliikkeen ja turvapaikka-asioiden hallinnan ulkoisella ulottuvuudella ja innovatiivisilla ratkaisuilla säilyy tulevana vuosina merkittävä rooli EU:n toimissa. Asetusehdotus mahdollistaa toimien toteuttamisen myös kolmansissa maissa, mutta asetusehdotuksen perusteluosion mukaan ulkoisen ulottuvuuden toimia olisi tuettava kuitenkin pääasiassa ehdotetun asetuksen Globaali Eurooppa (COM(2025) 551 final) nojalla.

Asetusehdotus (artikla 7) sisältää myös säännökset sille, että asetuksen mukaiseen unionin tukeen voisivat osallistua kolmannet maat, jotka täyttävät asetuksessa mainitut edellytykset.

Tavoitteet

Muuttovirtojen tehokkaan hallinnoinnin varmistamiseksi asetusehdotuksessa asetetaan unionin tuelle neljä tavoitetta (artikla 3):

1. Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän kaikkien osa-alueiden vahvistaminen ja kehittäminen;
2. tosiasiallisen, turvallisen ja ihmisarvoisen palauttamisen ja takaisinoton tehostaminen ja tuloksellisen uudelleenkotouttamisen edistäminen kolmansissa maissa sekä laittoman muuttoliikkeen torjumisen edistäminen ehkäisemällä ja torjumalla maahanmuuttajien salakuljetusta ja ihmiskauppaa sekä laittoman muuttoliikkeen välineellistämistä ja aseena käyttämistä;

3. jäsenvaltioihin suuntautuvan laillisen muuttoliikkeen vahvistaminen ja kehittäminen niiden tarpeiden mukaisesti sekä kolmansien maiden kansalaisten tehokkaan kotouttamisen ja sosiaalisen osallistamisen edistäminen asettautumisen varhaisessa vaiheessa;
4. jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun ja oikeudenmukaisen vastuunjaon varmistaminen myös käytännön yhteistyöllä, innovatiivisilla menetelmillä ja uusilla teknologioilla sekä kokonaisvaltaisen lähestymistavan edistäminen muuttoliikkeen ja turvapaikka-asioden hallinnoinnin sisäisten ja ulkoisten osatekijöiden osalta.

Ehdotetussa asetuksessa myös vahvistetaan talousarviokäsittelyn säännöt uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä koskeville määrärahoille, kansainvälistä suojelua hakevien tai saavien henkilöiden siirtoja varten tarkoitetuille määrärahoille sekä jäsenvaltioiden rahoitusosuuksille, jotka on tarkoitettu vuotuista yhteisvastuureserviä varten.

3.2 Schengen-aluetta, Euroopan yhdenmuettyä rajaturvallisuutta ja yhteistä viisumipolitiikkaa koskeva unionin tuki (BMV-ehdotus)

Yleistä

Asetusehdotuksen tarkoituksena on vahvistaa Euroopan yhdenmuettyä rajaturvallisuutta ja eurooppalaista viisumipolitiikkaa koskevan unionin rahoitustuen tavoitteet ja rahoitus ajalle 1.1.2028-31.12.2034. Unionin tuella edistettäisiin Schengen-alueen toimintaa, rajaturvallisuuden tehokasta ylläpitämistä ulkorajoilla ja viisumipolitiikan tehokkuutta muun muassa tukemalla muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen täytäntöönpanoa, vahvistamista ja kehittämistä sekä sisäisen turvallisuuden korkeaa tasoa unionissa ilman minkäänlaisia, sisärajoja ylittävälle henkilöille tehtäviä tarkastuksia (artikla 1).

Ehdotetun asetuksen pohjana on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineen perustamisesta yhdenmuetyn rajaturvallisuuden rahaston osaksi ((EU) 2021/1148), mutta siinä otetaan huomioon politiikan kehitys ja tarve vastata joustavasti Euroopan yhdenmuetyn rajaturvallisuuden muuttuviin haasteisiin, mukaan lukien Schengen-alueen moitteeton toiminta, ja EU:n viisumipolitiikkaan.

Asetusehdotuksen mukaan Schengen-alueen eheyden ja häiriönsietokyvyn varmistamiseksi on äärimmäisen tärkeää varmistaa sisärajattoman Schengen-alueen tosiasiallinen ja tehokas toiminta, vahva hallinnointikehys, eurooppalaisen raja- ja merivartioston ylläpitämä tehokas Euroopan yhdenmuetty rajaturvallisuus ja EU:n viisumipolitiikka. Asetuksessa ehdotetulla unionin Schengen-alueelle, Euroopan yhdenmuetylle rajavalvonnalle ja yhteiselle viisumipolitiikalle annettavalla tuella tuettaisiin jäsenvaltioiden pyrkimyksiä suojella ulkorajoja, hillitä laittomia rajanylityksiä ja luvaton ta edelleen liikkumista jäsenvaltioiden välillä sekä nykyaikaistaa ja yleisesti tehostaa viisumien käsittelyä ja estää unionin viisumijärjestelmän väärinkäyttöä.

Tavoitteet

Asetusehdotuksessa unionin tuella on kolme tavoitetta (artikla 3):

1. tukea Schengen-järjestelmän tosiasiallista täytäntöönpanoa, soveltamista ja kehittämistä ja vahvistaa sisärajattoman Schengen-alueen hallintoa, eheyttä ja turvallisuutta;
2. tukea ulkorajoilla tehokasta Euroopan yhdenmukaista rajaturvallisuutta, jota ylläpitää eurooppalainen raja- ja merivartiosto ja josta yhteisvastuun kantavat Euroopan raja- ja merivartiostot ja rajaturvallisuudesta vastaavat kansalliset viranomaiset, muun muassa innovatiivisilla menetelmillä ja uusilla teknologioilla laillisten rajanylitysten helpottamiseksi, laittoman maahanmuuton, rajat ylittävän rikollisuuden sekä muuttoliikkeen välineellistämisen ja aseena käyttämisen ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi sekä tehokkaan palauttamisen edistämiseksi;
3. tukea yhteistä viisumipolitiikkaa, jotta voidaan varmistaa yhdenmukainen lähestymistapa viisumien nopean myöntämisen suhteen ja helpottaa laillista matkustamista samalla kun ehkäistään muuttoliikkeeseen ja turvallisuuteen liittyviä riskejä ja edistetään Schengen-alueen turvallisuutta ja moitteetonta toimintaa.

Asetukseen (artikla 5) sisältyisi säännökset Schengenin säännöstöön osallistuvien maiden osallistumisesta unionin tukeen.

Lisäksi asetuksessa (artikla 6) säädettäisiin tuesta Liettuan kansalliselle ja alueelliselle kumppanuussuunnitelmalle, jolla korvataan Liettuan tulonmenetyksiä, jotka johtuvat erityisen kauttakulkujärjestelyn käyttämisestä Kaliningradin ja Venäjän välisessä henkilöliikenteessä.

Asetuksessa (artikla 7) säädettäisiin myös EU:n matkustustieto- ja -lupajärjestelmän (ETIAS) toimintakustannuksiin jäsenvaltioille osoitettavista varoista. Toimintakustannukset on tarkoitus kattaa Euroopan matkustieto- ja lupajärjestelmän (ETIAS) perustamisesta ja asetusten (EU) N:o 1077/2011, (EU) N:o 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 ja (EU) 2017/2226 muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen ((EU) 2018/1240) mukaan matkustuslupamaksuista saatavilla tuloilla, ja tässä asetuksessa vahvistettaisiin säännöt, joiden mukaan jäsenvaltioiden saataville asetetaan toimintakustannusten kattamiseen tarkoitetut osuudet ETIAS-maksuista.

Lisäksi asetuksessa (artikla 8) vahvistettaisiin säännöt, joiden mukaan osuudet Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta, asetusten (EU) 2021/1147 ja (EU) 2021/1060 muuttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 604/2013 kumoamisesta ((EU) 2024/1351) perustettuun vuotuisen yhteisvastuureserviin sisältyvistä rahoitusosuuksista voidaan asettaa niistä hyötyvien, muuttoliikepaineen kohteena olevien jäsenvaltioiden saataville.

3.3 Unionin tuki sisäiselle turvallisuudelle (IS-ehdotus)

Yleistä

Asetusehdotuksen tarkoituksena on vahvistaa sisäistä turvallisuutta koskevan unionin rahoitustuen tavoitteet ja rahoitus ajalle 1.1.2028-31.12.2034. Tuen avulla olisi tarkoitus varmistaa sisäisen turvallisuuden korkea taso puuttamalla keskeisiin turvallisuushäiriöihin, erityisesti ehkäistä ja torjua vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta, johon sisältyvät muun

muassa terrorismi, väkivaltaiset ääriliikkeet ja kyberrikollisuus, sekä hybridiuhkia ja muita vihamielisiä tekoja.

Ehdotetun asetuksen pohjana on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus sisäisen turvallisuuden rahaston perustamisesta ((EU) 2021/1149), mutta siinä otetaan huomioon politiikan kehitys ja tarve vastata joustavasti muuttuviin sisäistä turvallisuutta koskeviin haasteisiin sekä unionin sisällä että yhteistyössä muiden maiden kanssa.

Ehdotuksen taustalla on komission huhtikuussa 2025 laatima EU:n sisäisen turvallisuuden strategia (Protect EU, COM(2025) 148 final) ja sen painopisteet turvallisemman Euroopan luomiseksi. Strategia toteuttaa komission 2024–2029 poliittisia suuntaviivoja, joissa EU on sitoutunut suojaamaan kansalaisiaan erilaisilta rikosuhilta, jotka voivat olla peräisin myös EU:n ulkopuolelta.

Ehdotuksessa huomioidaan merkittävästi muuttunut Euroopan geopolitiittinen konteksti. Turvallisuushaasteet ovat yhä globaalimpia ja monimutkaisempia, sillä rikolliset kykenevät toimimaan yli rajojen, käyttämään hyväkseen sosiaalisia ja taloudellisia eroja sekä liikkumaan fyysisen ja digitaalisen maailman välillä. Samalla uudet digitaali teknologiat ja tekoäly tarjoavat merkittäviä mahdollisuuksia lainvalvonnallisten ja oikeudellisten valmiuksien parantamiseen sekä näiden muuttuvien uhkien tulokselliseen torjumiseen.

Vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden, terrorismin, ääriliikkeiden ja kyberrikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen lisäksi ehdotuksen mukaisella tuella on tarkoitus tukea muun muassa toimia, joilla vastataan digitaalisiin ja teknologisiin turvallisuushaasteisiin, edistetään kriittisen infrastruktuurin kykyä vastata verkkouhkiin, puututaan merialan turvallisuushaasteisiin, ihmiskauppaan, maahanmuuttajien salakuljetukseen, laittomaan huumausainekauppaan, laittomaan asekauppaan ja rahanpesuun, edistetään varojen takaisinperintää, torjutaan talous- ja ympäristörikoksia, maksuvälineiden väärinkäyttöä ja unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavia rikoksia, autetaan ja suojellaan rikosten uhreja, suojataan julkisia tiloja sekä torjutaan CBRN-E-aineisiin liittyviä turvallisuushaasteita ja hallitaan niihin liittyviä vaaratilanteita. Tuella tulisi parantaa aihealueen toimijoiden välistä tietojenvaihtoa, henkilöstön kouluttamista, rikosasioissa tehtävää oikeudellista yhteistyötä sekä operatiivista lainvalvontayhteistyötä.

Unionin tuella olisi edistettävä turvallisuuspolitiikan kehittämisessä ja täytäntöönpanossa koko yhteiskunnan kattavaa toimintamallia, johon osallistuvat sekä elinkeinoelämä että kansalaisjärjestöt. Etusijalle olisi asetettava poliisi- ja oikeusviranomaisten sekä muiden toimivaltaisten viranomaisten välisen koordinoinnin ja yhteistyön tehostamiseen tähtäävät toimenpiteet, huomioiden yhteistyö unionin virastojen ja elinten kanssa.

Sisäinen turvallisuus perustuu synergiaan samaan kokonaisuuteen kuuluvien EU:n politiikkojen, kuten muuttoliike- ja rajaturvallisuuden ja oikeusalan politiikkojen sekä kolmansia maita tukevien unionin ulkoisten politiikkojen kanssa. Unionin tukea sisäisen turvallisuuden ulkoiselle ulottuvuudelle olisi ensisijaisesti annettava Globaali Eurooppa -välineestä.

Ehdotuksen mukaan unionin tuella ei pitäisi kattaa toimia, jotka liittyvät jäsenvaltioiden olennaisiin tehtäviin yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Tavoitteet

Asetusehdotuksessa sisäiseen turvallisuuteen kohdistettavalle unionin rahoitustuelle asetetaan neljä tavoitetta (artikla 3). Tuella parannettaisiin:

1. valmiuksia ehkäistä ja torjua verkossa ja sen ulkopuolella tapahtuvaa vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta, myös terrorismia, väkivaltaisia ääriliikkeitä, radikalisoitumista, kyberrikollisuutta, lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa ja seksuaalista riistoa ja hybridiuhkia, sekä suojella kansalaisia ja julkisia tiloja hyökkäyksiltä;
2. kriittisten toimijoiden vastustuskykyä vihamielisiä tekoja vastaan, ja hallittaisiin turvallisuuteen liittyviä poikkeamia, riskejä ja kriisejä, myös yhteentoimivien kriittisten viestintäjärjestelmien avulla;
3. tietojenvaihtoa toimivaltaisten viranomaisten ja asianmukaisten unionin elinten, toimistojen ja virastojen välillä ja sisällä sekä tarpeen mukaan kolmansien maiden, kansainvälisten järjestöjen ja yksityisten tahojen kanssa;
4. sellaista toimivaltaisten viranomaisten välistä operatiivista lainvalvontayhteistyötä, myös yhteisoperaatioita, joka liittyy verkossa ja sen ulkopuolella tapahtuvan vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemiseen ja torjuntaan, mukaan lukien terrorismi, väkivaltaiset ääriliikkeet, kyberrikollisuus, lapsiin kohdistuva seksuaaliväkivalta ja seksuaalinen riisto ja hybridiuhat, sekä kansalaisten ja julkisten tilojen suojelemiseen hyökkäyksiltä.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin

AMI-ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 2 kohtaan ja 79 artiklan 2 ja 4 kohtaan. Näiden oikeusperustojen nojalla Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteistä, jotka koskevat yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää ja yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa, sekä toimenpiteistä, joilla kannustetaan ja tuetaan jäsenvaltioiden toimintaa niiden alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseksi ja jotka eivät käsitä jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista.

BMV-ehdotus perustuu SEUT 77 artiklan 2 kohtaan ja 79 artiklan 2 kohdan c ja d alakohtaan. Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen erikseen määritellyistä toimenpiteistä, jotka koskevat rajavalvontaa sekä turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa, ml. laitonta maahanmuuttoa, ihmiskaupan ehkäisemistä ja tehostettua torjuntaa koskevat toimet.

IS-ehdotus perustuu SEUT 82 artiklan 1 kohtaan, 84 artiklaan ja 87 artiklan 2 kohtaan. Kahden ensiksi mainitun oikeusperustan nojalla Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen erikseen määritellyistä toimenpiteistä, jotka koskevat oikeudellista yhteistyötä unionissa rikosoikeuden alalla. SEUT 82 artiklan 1 kohtaan perustuvat säännöt ovat vähimmäissääntelyä, eikä niiden hyväksyminen estä jäsenvaltioita pitämästä yllä

tai ottamasta käyttöön niitä korkeatasoisempaa yksilön suojelua. SEUT 84 artiklan mukaan toimenpiteet, joilla kannustetaan ja tuetaan jäsenvaltioiden toimintaa rikollisuuden torjunnan alalla, eivät voi käsittää jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista. SEUT 87 artiklan 2 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen säätää erikseen määritellyistä toimenpiteistä, jotka koskevat poliisiyhteistyötä.

Neuvosto tekee päätökset ehdotusten hyväksymisestä määräenemmistöllä. Kaikki ehdotuksista perustuvat edellä todetusti SEUT:n kolmannen osan V osaston määräyksiin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueesta. Näin ollen asetuksen soveltamisesta Tanskaan ja Irlantiin määrätään Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen (SEU) ja SEUT:iin liitetyissä pöytäkirjoissa N:o 21 ja N:o 22. Tanska ei siten osallistu toimenpiteiden hyväksymiseen, kun taas Irlanti voi erikseen päättää osallistua.

Oikeusperustat määritellään ehdotuksen tarkoituksen ja sisällön perusteella. Lähtökohtaisesti tulisi käyttää vain yhtä säädöksen pääasiallisen tarkoituksen ja sisällön perusteella valittua oikeusperustaa. Useamman oikeusperustan käyttäminen vaikuttaa kuitenkin nyt kyseessä olevien ehdotusten kohdalla perustellulta, koska ehdotetuilla säädöksillä voidaan kullakin katsoa olevan useampi samanaikainen tarkoitus ja useita osatekijöitä, joista mikään ei vaikuttaisi olevan toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen.

Lisäksi oikeusperustojen yhdistäminen edellyttää yhdenmukaista päätöksentekomenettelyä neuvostossa. Tämä edellytys täyttyy kaikkien ehdotusten osalta, sillä kaikkien ehdotettujen oikeusperustojen mukaan neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä.

Valtioneuvoston alustavan näkemyksen mukaan ehdotetut oikeusperustat asetuksille ovat asianmukaisia.

Toissijaisuusperiaate

SEU 5 artiklan 3 kohdassa määrätyn toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.

Komission mukaan ehdotusten tavoitteita ei voida saavuttaa pelkästään jäsenvaltioiden toimin, koska haasteet ovat luonteeltaan rajat ylittäviä eivätkä rajoitu vain yhteen jäsenvaltioon tai vain joihinkin jäsenvaltioihin. Komission mukaan unionin tuki luo lisäarvoa edistämällä jäsenvaltioiden yhteistä lähestymistapaa EU:n säännösten täytäntöönpanoon ja edistämällä jäsenvaltioiden yhteistyötä valtioiden rajat ylittävissä kysymyksissä. Kumppanuusrahasto toteutetaan yhteistyöhön perustuvalla hallinnoinnilla, jossa komissio siirtää rahoituksen käytön strategista suunnittelua ja toteutusta koskevia tehtäviä jäsenvaltioille. Yhteistyöhön perustuvalla hallinnoinnilla pyritään varmistamaan, että päätökset tehdään mahdollisimman lähellä kansalaisia.

Valtioneuvoston alustavan näkemyksen mukaan ehdotukset ovat toissijaisuusperiaatteen mukaisia. Unionin tuki rajaturvallisuuden, viisumipolitiikan, maahanmuuton ja sisäisen

turvallisuuden alalla olisi keskitettävä toimiin, joissa unionin toiminta voi tuoda suurempaa lisäarvoa kuin jäsenvaltioiden yksinään toteuttamat toimet.

Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaatteen mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi. Asetusehdotukset ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia, sillä niissä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Komission mukaan tavoitteet ja unionin tuki niitä varten ovat oikeassa suhteessa siihen nähden, mitä unionin tuella pyritään saavuttamaan.

Valtioneuvosto katsoo ehdotukset suhteellisuusperiaatteen mukaisiksi.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Komissio on laatinut osana kumppanuusrahaston perustamista koskevan asetusehdotuksen (COM(2025) 565 final/2) valmistelua vaikutustenarvioinnin, jossa se arvioi kumppanuusrahastoa koskevan kokonaisuuden vaikutuksia. Tätä vaikutustenarviointia käsitellään erillisessä valtioneuvoston selvityksessä.

5.1 Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Asetukset ovat suoraan sovellettavaa oikeutta unionin jäsenvaltioissa. Sisäasioiden rahastojen kansallisesta täytäntöönpanosta ohjelmakaudella 2021–2027 säädetään sisäasioiden rahastoista annetussa laissa (1125/2021) ja valtioneuvoston asetuksessa (119/2022). Arvion mukaan uudet asetukset edellyttävät muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Muutosten tarvetta arvioidaan huomioiden kumppanuusrahastoa koskevan asetusehdotuksen kokonaisuus. Lainsäädäntömuutokset tehtäisiin asetusten tultua hyväksytyiksi ennen uuden ohjelmakauden alkua. Tarkempi arvio ehdotusten vaikutusten yksityiskohdista selventyy kansallisen valmistelun edetessä. Ehdotusten vaikutuksia selvitetään myös neuvoston työryhmässä tapahtuvan jatkovalmistelun kuluessa.

5.2 Taloudelliset vaikutukset

Sisäasioiden alan rahoitus 2028–2034 sisältyy komission rahoituskehys ehdotukseen 2028–2034. Taloudelliset vaikutukset täsmentyvät osana rahoituskehysneuvottelujen kokonaisuutta, ja lopputulos selviää vasta neuvottelujen päättyessä.

Rahoitusmääriä kuvataan rahoituskehysvalmistelussa kiintein, vuoden 2025 hinnoin. Komissio esittää rahoituskehys ehdotuksessa vuosille 2028–2034 muuttoliikkeeseen ja rajavalvontaan yhteensä 53 miljardin euron rahoitusta, josta 31 miljardia euroa kumppanuussuunnitelmiin ja 22 miljardia euroa komission harkinnan mukaan käytettävään, ennakoiduttomiin menoihin varattuun ns. EU-välineeseen. Ehdotettu rahoitus olisi arviolta lähes kolminkertainen rahoituskehyskauden 2021–2027 määrärahoihin (20 miljardia) verrattuna ja noin 1,85 % ehdotetusta EU:n kokonaisbudjetista.

Sisäasioiden asetusehdotukset ovat osa kumppanuusrahastoa, mutta poikkeuksena muusta kokonaisuudesta komissio on ehdottanut kohdennettuja rahoitusosuuksia kyseisille asetusehdotuksille. Sisäasioiden alan asetusehdotusten mukaan rahoitus jakautuisi

kumppanuussuunnitelmaan kohdennetun rahoituksen osalta seuraavasti: 1) rajaturvallisuus ja viisumipolitiikka (BMV) 13,773 miljardia euroa, 2) turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttaminen (AMI) 10,713 miljardia euroa ja 3) sisäinen turvallisuus (IS) 6,123 miljardia euroa. EU-välineen jakaumaa sektoreittain ei ole määritetty asetusehdotuksissa.

Komissio julkaisi 17.7.2025 jäsenvaltiokohtaiset saannot kumppanuusrahaston osalta. Komission mukaan Suomen saanto sisäasioiden osalta olisi 1,4 miljardia euroa eli 4,7 prosenttia muuttoliikkeen ja rajavalvonnan kokonaisrahoituksesta. Rahoitettavien toimenpiteiden kustannusten kattamiseen vaadittavasta kansallisesta vähimmäisrahoitusosuudesta säädetään kumppanuusrahastoa koskevassa asetusehdotuksessa. Ehdotettu kansallinen vähimmäisrahoitusosuus olisi sisäasioiden rahoituksen osalta korkeampi kuin nykyisellä ohjelmakaudella.

5.3 Muut vaikutukset

Komission asetusehdotukset merkitsevät jäsenvaltioiden ja komission yhteiseen hallinnointiin perustuvan rahoituksen jatkumista sisäasioiden alalla tulevilla rahoituskehyskaudella. Muutoksena aikaisempaan sisäasioiden rahoitusta ei kanavoitaisi itsenäisten rahastojen kautta vaan osana kumppanuusrahastoa. Komission arvioinneissa on todettu, että nykyisen rahoitusarkkitehtuurin monimutkaisuus on vaikeuttanut merkittävästi nykyisten ja aiempien EU:n ohjelmien täytäntöönpanoa ja rajoittanut niiden vaikuttavuutta. Komission ehdotuksen pyrkimyksenä on joustavoittaa unionin tuen hallinnoitua yksinkertaistamalla tuen täytäntöönpanoa ja muun muassa lisäämällä tulospainotteisuutta.

Uudenlaisen rahoitusarkkitehtuurin vaikutuksia kansalliseen hallinnointiin ja toimeenpanoon selvitetään kansallisessa ja neuvoston työryhmässä tapahtuvan valmistelun edetessä.

Unionin tuella olisi osaltaan varmistettava yhtenäisyys, johdonmukaisuus, synergiat ja täydentävyys unionin sisäisten ja ulkoisten politiikkojen kesken.

Globaali Eurooppa -välineen puitteissa tapahtuvalle yhteistyölle myönnettävän tuen ja nyt käsittelyssä olevien asetusehdotusten nojalla myönnettävän tuen väliset synergiat ovat erityisen merkittäviä rajaturvallisuuden parantamiselle, laittoman muuttoliikkeen ehkäisemiseksi toteutettavien toimien toteuttamiselle sekä sisäisen turvallisuuden varmistamiselle. Ulkoisen ulottuvuuden osalta ehdotuksessa korostetaan tarvetta varmistaa unionin ulkoisen avun sekä nyt käsittelyssä olevien asetusehdotusten mukaisen tuen koordinaatio, synergiat ja vipuvaikutukset.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Komission mukaan unioni tuki pannaan täytäntöön noudattaen Euroopan unionin perusoikeuskirjaa ja asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 2 artiklan a alakohdassa vahvistettua oikeusvaltioperiaatetta. Asetusehdotusten mukaan kaikki asetuksen mukaisella unionin tuella tuettavat toimet olisi toteutettava unionin säännöstyössä ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeuksien ja periaatteiden mukaisesti, ja niiden olisi oltava unionin ja jäsenvaltioiden sellaisista kansainvälisistä sopimuksista johtuvien kansainvälisten velvoitteiden mukaisia, joiden osapuolia ne ovat.

Ehdotetulla sääntelyllä ei ole erityistä merkitystä Suomen perustuslain kannalta, eikä sillä rajoiteta perus- tai ihmisoikeuksien toteutumista.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan maakunta vastaa Euroopan unionin säädösten täytäntöönpanosta siltä osin kuin asia kuuluu sen toimivaltaan. Lainsäädäntövallan jaosta valtakunnan ja maakunnan kesken säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Maakunnan lainsäädäntövallasta säädetään lain 18 §:ssä ja valtakunnan lainsäädäntövallasta 27 ja 29 §:ssä.

Ahvenanmaan maakunnan hallituksella on itsehallintolain 59 b §:n mukaisesti oikeus toimeenpanna EU-politiikkaa Ahvenanmaan maakunnassa niillä toimialoilla, joiden osalta maakunnalla on lainsäädäntötoimivalta.

Sisäasioiden rahastojen ohjelmakauden 2021—2027 kansallisen toimeenpanon valmistelun yhteydessä on arvioitu, että sisäisen turvallisuuden rahastossa lainsäädäntövalta kuuluu maakunnalle itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan nojalla siltä osin kuin kyse on itsehallintolaissa mainituin poikkeuksin yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä palo- ja pelastustoimintaa koskevista asioista. Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastossa maakunnan lainsäädäntövaltaan on arvioitu kuuluvan maakunnassa tapahtuva kotoutumisen edistäminen. Tämän lainsäädäntövallan on maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä katsottu olevan johdettavissa itsehallintolain 18 §:n 1, 4, 13, 14, 22 ja 23 kohdasta, jotka koskevat maakunnan hallitusta sekä sen alaisia viranomaisia ja laitoksia, kuntien hallintoa, sosiaalihuoltoa, opetusta ja oppisopimusta, elin-keinotoimintaa ja työllisyyden edistämistä. Sen vuoksi maakunnan lainsäädäntövaltaan katsotaan kuuluvan maakunnassa sijaitsevien kuntien vastaanottamiin pakolaisiin tai muihin maahanmuuttajiin kohdistuvat pääasialliset kotouttamistoimet. Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukiväline koskee rajaturvallisuutta ja viisumipolitiikkaa ja kuuluu sen vuoksi kokonaan valtakunnan toimivaltaan. Valtioneuvoston alustavan näkemyksen mukaan komission asetusehdotukset vastaavat maakunnan toimivallan osalta sisällöltään ohjelmakauden 2021–2027 rahastoja. Toimivallan jakoa tarkastellaan lähemmin neuvottelujen aikana sisältöjen täsmentyessä.

Nykyisellä ohjelmakaudella Ahvenanmaan maakunnalle kuuluvat sisäasioiden rahastojen kansallisista ohjelmista johtuvat hallintoviranomais- ja tarkastusviranomaistehtävät on siirretty sopimusasetuksella (839/2022) sisäministeriön hoidettavaksi. Nykyisellä ohjelmakaudella Ahvenanmaan maakunta osallistuu kansallisten ohjelmien toimeenpanoon.

Koska ohjelmakaudella 2028–2034 sisäasioiden rahoitus on tarkoitus sisällyttää kumppanuusrahastoon, arvioidaan Ahvenanmaan maakunnan osalta järjestelyjä kumppanuusrahaston valmistelun yhteydessä.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Asetusehdotuksen vastuuvaliokunta Euroopan parlamentissa ei ole vielä tiedossa.

Ehdotusten käsittely on alkanut neuvoston ad hoc työryhmässä 2.9.2025. Muiden jäsenvaltioiden viralliset kannat eivät ole vielä tiedossa.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Asetusehdotukset ja niihin liittyvä luonnos valtioneuvoston kirjelmäksi on käsitelty EU-asioiden komitean alaisessa maahanmuutto-, turvapaikka- ja kotouttamisasiat -jaoston (Jaosto 6) ja oikeus- ja sisäasiat -jaoston (Jaosto 7) yhteisessä kokouksessa 22.10.2025. Ehdotuksia on käsitelty myös MFF-johtoryhmässä 28.10.2025.

Asetusehdotukset ja niihin liittyvä luonnos valtioneuvoston kirjelmäksi on käsitelty EU-ministerivaliokunnassa 7.11.2025.

MFF-kokonaisuudesta valtioneuvosto on aiemmin antanut E-selvityksen E 73/2025 vp 19.9.2025.

10 Valtioneuvoston kanta

Suomen kannat rahoituskehyskokonaisuuteen on muodostettu E-kirjeessä E 73/2025 vp, jossa todetaan muun muassa seuraavasti:

Komission ehdottama kokonaistaso on liian korkea. Hallitusohjelman mukaisesti Suomi katsoo, että EU-budjetin taso tulee säilyttää kohtuullisena välttämällä Suomen nettomaksusuuden kasvua. Suomi pitää tärkeänä, että tulevaa rahoituskehystä tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena.

Suomi pitää välttämättömänä EU-rahoituksen painopisteiden priorisointia ja korostaa Suomen tavoitteiden arviointia kokonaisvaltaisesti ja strategisesti. On välttämätöntä löytää taso, joka ei kasvattaisi maksutaakkaamme kohtuuttomasti, mutta mahdollistaisi keskeiset painotukset, kuten puolustuksen ja kilpailukyvyn vahvistamisen, ja turvaisi merkittävimpiä saantojamme, kuten maatalouden rahoituksen.

Komission esittämät rahoituskehys ehdotuksen yleiset painopisteet ovat kannatettavia ja yhdensuuntaisia Suomen EU-avaintavoitteiden kanssa. Suomi korostaa rahoituksen kohdentamista nykyistä vahvemmin keskeisiin poliittisiin prioriteetteihin kuten puolustuksen ja kilpailukyvyn vahvistamiseen.

Erityistä huomiota tulisi kiinnittää Suomen ainutlaatuihin asemaan itäisenä ulkorajavaltiona ja samalla EU-budjetin nettomaksajana.

Suomi pitää keskeisenä, että rahoituskehyksessä huomioidaan Suomen itäisten ulkorajajaluiden erityistilanne johtuen muuttuneesta turvallisuusympäristöstä ja sen välillisesti aiheuttamista sosioekonomisista haasteista.

Suomelle on keskeistä varmistaa, että komission ehdotuksessaan Suomelle esittämä rahoitusosuus sisäasioiden rahastoihin turvataan ja että sen toimeenpano olisi joustavaa ja rajajaluiden elinvoimaa tukevaa.

Suomi katsoo, että muuttoliikkeen EU-rahoitusta painotettaisiin erityisesti rajaturvallisuuden vahvistamiseen, lisäksi muuttoliikkeen sisäiseen hallintaan sekä ulkoisen ulottuvuuden tarpeisiin, erityisesti palautusten tehostamiseen sekä innovatiivisten ratkaisujen kehittämiseen.

Suomi pitää tarkoituksenmukaisena, että tulevilla rahoituskehyskaudella muuttoliikkeen hallinnan rahoitusta olisi mahdollista hyödyntää monimuotoisesti rajaturvallisuusinvestointeihin.

Suomi tukee komission ehdotusta vahvistaa maaulkorajojen pituuden merkitystä varojenjakokriteerinä.

Suomi tukee komission ehdotusta kasvattaa puolustuksen (ml. sotilaallinen liikkuvuus), kriisivarautumisen ja rajaturvallisuuden rahoituksen osuutta tulevassa rahoituskehyksessä.

Eri rahastoista laadittava yksi kansallinen suunnitelma voi edistää synergiaetujen saavuttamista eri politiikkatoimien kesken. Kansalliseen suunnitelmaan liittyvien lukuisien yksityiskohtien tarkoituksenmukaisuutta ja vaikutuksia tulee selvittää ja arvioida tarkemmin viimeistään varsinaisten säädösehdotusten käsittelyn yhteydessä.

NRP-rahastoon sisältyvän rahoituksen osalta olisi tarpeen selvittää, mitä rahoituksen joustavalla käytöllä ja rahoituksen käytöllä eri asetusehdotuksissa asetettuihin tavoitteisiin tarkoitetaan.

Suomi tukee komission tavoitetta vahvistaa Globaali Eurooppa -välineen toimin EU:n sisäisen ja ulkoisen toiminnan yhteyttä ja täten edelleen vahvistaa EU:n kilpailukykyä, taloudellista turvallisuutta ja strategista autonomiaa. Lisäksi tulisi varmistaa, että Globaali Eurooppa -väline tukee myös unionin turvallisuutta ja muuttoliikkeen ulkoista ulottuvuutta koskevia tavoitteita.

Kokonaisuudesta

Valtioneuvosto tarkastelee komission ehdotuksen yksityiskohtia osana rahoituskehyn kokonaisuutta ja tarkentaa kantaansa neuvottelujen edetessä. Suomen lopulliset kannat muodostetaan neuvottelujen loppuvaiheessa muodostumassa olevan kokonaisuuden perusteella Suomen kokonaisuuden huomioiden.

Komission ehdotusten rahoituksen mitoitukseen otetaan kantaa erikseen osana rahoituskehysneuvottelujen kokonaisuutta.

Valtioneuvoston kantoja ehdotukseen kumppanuusrahastosta on muodostettu selvityksessä U 53/2025 vp, jossa nyt kyseessä olevien ehdotusten näkökulmasta olennaisia kirjauksia ovat seuraavat:

Valtioneuvosto katsoo riittävän kansallisen osarahoituksen olevan tärkeä osa EU-rahoitteisten ohjelmien tehokasta toimeenpanoa.

Valtioneuvosto katsoo, että sisäasioiden rahoituksen osalta olisi tärkeää jatkaa nykyisen ohjelmakauden mukaista täysimääräistä operatiivista EU-rahoitustukea viranomaisille, jotka vastaavat tehtävistä ja palveluista, jotka muodostavat unionin hyväksi suoritettavan julkisen palvelun.

Edellä mainittuja valtioneuvoston kantoja täydennetään tällä U-kirjelmällä seuraavasti:

Valtioneuvosto katsoo, että jatkossakaan ei tulisi edellyttää kansallista osarahoitusta sisäisten siirtojen, yhteisvastuureservin ja uudelleensijoittamisen jäsenvaltiokohtaiseen rahoitukseen.

Unionin tuki turvapaikka-asioihin, maahanmuuttoon ja kotouttamiseen (AMI-ehdotus)

Valtioneuvosto yhtyy komission näkemykseen asetusehdotuksen tavoitteista.

Valtioneuvosto korostaa tarvetta huomioida muuttunut geopoliittinen tilanne, laajamittainen maahantulo ja muuttoliikkeen käyttäminen aseena muuttoliikkeen ja turvapaikka-asioden hallinnassa.

On tärkeää, että rahastosta voidaan tukea toimia, joilla jäsenvaltiot kehittävät ja harmonisoivat turvapaikkapolitiikkaansa EU-lainsäädännön velvoitteiden mukaisesti. Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kehittäminen rahaston tuella tehostaa järjestelmän toimintaa myös tilanteissa, joissa siihen kohdistuu erityisiä paineita.

Valtioneuvosto pitää erityisen kannatettavana sitä, että asetusehdotuksen tavoitteissa näkyy palautusten ja takaisinoton tehostaminen sekä myös muuttoliikkeen välineellistämisen ja aseena käyttämisen torjuminen. Palautusten osalta valtioneuvosto painottaa rahaston käytön riittävää joustavuutta erilaisten paluuta edistävien toimien kehittämisessä ja tukemisessa. Rahoitusta olisi voitava osoittaa myös sellaisiin kolmansissa maissa toteutettaviin toimiin, joilla on palautuksia ja laittoman muuttoliikkeen torjuntaa tehostava vaikutus. Kolmannelle maalle asetetaan perus- ja ihmisoikeuskriteerit siten, että ne turvaavat oikeuksien toteutumisen vakiintuneella kansainvälisen oikeuden tasolla.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna, että asetusehdotus kattaa unionin yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan ulkoisen ulottuvuuden ja että kolmansissa maissa voidaan unionin tuella toteuttaa toimia, joiden pääasiallisena perusteena ovat unionin edut ja tavoitteet näillä politiikanaloilla. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että ulkoisen toiminnan pääasiallinen rahoitusinstrumentti olisi Global Europe-väline ja pitää tärkeänä sitä, että eri rahoitusvälineiden työnjaon tulee olla selkeä.

Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena, että asetusehdotuksen tavoitteisiin sisällytettäisiin laillisen maahanmuuton hallinnan kehittäminen jäsenvaltioiden määrittämien tarpeiden mukaisesti, osaamisen tarkoituksenmukainen saatavuus ja kansalliset tarpeet huomioiden. Asetusehdotuksen tavoitteissa on samalla huomioitava laillisen maahanmuuton hyväksikäytön, väärinkäytösten ja turvallisuusuhkien torjunta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä ehdotettua tavoitetta kotoutumisen alkuvaiheen tukemiseksi, mutta painottaa tarvetta varmistaa asettautumisvaiheessa tapahtuvien kotouttamistoimien tehokkuus sekä päällekkäisyyksien välttäminen eri rahoitusvälineiden kesken. Tältä osin komission pyrkimykset rahastojen hallinnoimisen yhdenmukaistamiseen ja synergioiden vahvistamiseen ovat kannatettavia.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että uudelleensijoittamisen taloudellista tukemista jatketaan nykyiseen tapaan unionin varoista tulevalle ohjelmakaudella myös niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka eivät osallistu unionin uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä koskeviin suunnitelmiin.

Schengen-aluetta, Euroopan yhdenmennyä rajaturvallisuutta ja yhteistä viisumipolitiikkaa koskeva unionin tuki (BMV-ehdotus)

Valtioneuvosto katsoo, että vakavissa rajaturvallisuustilanteissa tuki tulisi voida suunnata erityisesti ulkorajojen suojaamiseen, turvallisuusuhkien torjumiseen, laaja-alaiseen vaikuttamiseen vastaamiseen ja edelleen liikkumisen estämiseen vaarantamatta vapaan liikkuvuuden aluetta. Lisäksi on varmistettava, että unionin tuki yhteiselle viisumipolitiikalle edistää kilpailukykyä, liiketoimintaa ja sujuvaa laillista matkustamista. Yhtä tärkeitä

viisumipolitiikan tukemisessa ovat turvallisuuteen ja väärinkäytösten estämiseen liittyvät tavoitteet kuten muuttoliikkeeseen ja turvapaikkaprosessiin liittyvien riskien torjuminen.

Rajaturvallisuusjärjestelmän tulee jatkossakin perustua jäsenvaltioiden ensisijaiseen vastuuseen omien ulkorajaosuuksiensa valvonnasta. Unionin tuella on vahvistettava erityisesti ulkorajan valtioiden kykyä rajojen turvaamisessa ja laittoman muuttoliikkeen torjunnassa unionin yhteisillä ulkorajoilla.

Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmän (ETIAS) toimintakustannukset katetaan matkustuslupamaksuista saatavilla tuloilla. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tässä asetuksessa vahvistetaan säännöt, joilla jäsenvaltioiden saataville asetetaan niiden toimintakustannusten kattamiseen tarkoitettut osuudet ETIAS-maksuista kuten myös yksityiskohtaiset säännöt tapauksissa, joissa jäsenvaltioiden toimintakustannusten kokonaismäärä jonakin vuonna ylittää käytettävissä olevat ETIAS-järjestelmän tulot.

Unionin tuki sisäiselle turvallisuudelle (IS-ehdotus)

Valtioneuvosto yhtyy komission näkemykseen sisäistä turvallisuutta koskevan tuen tavoitteista. Eurooppalainen sisäisen turvallisuuden strategia tarjoaa kattavan kehyksen, jota voidaan tukea unionin rahoituksella konkreettisiin toimiin.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että komission asetusehdotuksessa korostuu sisäisen turvallisuuden uhkien monimuotoistuminen. Valtioneuvosto korostaa tarvetta huomioida muuttunut geopoliittinen tilanne ja sen vaikutus EU:n sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhteyksiin, muun muassa laittomaan ja laajamittaiseen maahantuloon. Valtioneuvosto yhtyy komission arvioon siitä, että vakava ja järjestäytynyt rikollisuus hyödyntää yhä enemmän verkkomaailmaa ja teknologian kehitystä ja tunkeutuu lailliseen talouteen. Näiden ilmiöiden torjumiseen ja paljastamiseen on tärkeää kohdistaa unionin tukea.

Valtioneuvosto tukee asetusehdotuksen tavoitteita. Valtioneuvosto pitää myönteisenä, että ehdotuksessa näkyy kuluvan rahoituskauden edelleen relevanttien tavoitteiden lisäksi uusia Suomelle tärkeitä sisältöjä, kuten maahantulon välineellistäminen ja merelliset uhat. On myös hyvä, että ehdotuksessa mainitaan erikseen rajat ylittävät energiayhdysjohdot, viestintäkaapelit ja toimitusketjujen häiriöt sekä ulkomainen tiedonmanipulointi. Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotuksen tavoitteisiin kirjattua listaa rikoslajeista ja uhista, joiden ehkäisemistä ja torjumista edistettäisiin unionin tuella, tulisi laajentaa mainiten muun muassa huumausainekauppa, korruptiontorjunta ja pakotteiden kiertäminen.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että unionin tukea voidaan käyttää resilienssin vahvistamiseksi hybridiuhkia vastaan sekä turvallisuuteen liittyvien häiriötilanteiden hallintaan.

Valtioneuvosto tukee ehdotuksen tavoitteita parantaa tiedonvaihtoa ja operatiivista yhteistyötä sekä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välillä että unionin virastojen kanssa.

Valtioneuvosto katsoo, että EU-säädösten täytäntöönpanosta syntyvien velvoitteiden rahoittaminen, erityisesti EU-tason tietojärjestelmien kehittäminen, tulisi käydä ilmi säädöksen tavoitteista.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että nykyisellä rahoituskaudella rahoitustavoitteena olevaa rikosten uhrien suojelua ei mainita ehdotuksen tavoitteissa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä kehittää rikoksen uhrien oikeuksia ja asemaa, ja kannattaa rikoksen uhrien oikeuksien suojelun vahvistamista osana vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden ja ihmiskaupan vastaisia toimia.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että sisäisen turvallisuuden toimijoita lähestytään tavoitteissa suppeasti. Asetuksen mukaan unionin tuella tulisi varautua sisäisen turvallisuuden uhkiin koko yhteiskunnan kattavalla toimintamallilla. Valtioneuvosto katsoo, että esimerkiksi asetusehdotuksen määritelmää toimivaltaisista viranomaisista ei tulisi rajata lainvalvontaviranomaisiin. Oikeusalan viranomaisten osalta tulee varmistaa, että soveltamisala kattaa koko rikosprosessiketjun rangaistusten täytäntöönpanoon asti.