

Eurooppalaisen raja- ja merivartioston kehittäminen

[Eduskuntatunnus]

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Eurooppalaisen raja- ja merivartioston muodostavat Euroopan raja- ja merivartiovirasto eli Frontex ja asiaan kuuluvat kansalliset viranomaiset. Frontex on Euroopan unionin virasto, joka tukee jäsenvaltioita ulkorajojen valvonnassa, palautuksissa ja rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa. Frontexin toiminnasta säättävää asetusta eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta uudistettiin vuonna 2019 ((EU) 1896/2019, jäljempänä EURMV-asetus).

Komission puheenjohtaja von der Leyen ilmoitti 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 muutoksesta vuonna 2026.

Nyt annettavalla E-kirjeellä muodostetaan ennakkovaikuttamiskantoja Frontexin tulevaisuutta koskevia aloitteita varten. Samalla täydennetään Frontexiin liittyen aiemmin muodostettuja kantoja kuten Schengen-alueen kehittämistä koskevassa E-selvityksessä (E 35/2024 vp) ja "ProtectEU" strategiaa koskevassa E-selvityksessä (E 39/2025 vp). Seuraava poliittisen tason näkemysten vaihto on suunniteltu oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kokoukseen 13. – 14.10.2025.

Suomen 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 turvallisuushista 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 kolmansiiin maihin. Suomi on valmis tarkastelemaan avoimesti mahdollisia selvityksiä Frontexin palautustuen hyödyntämiseksi myös kolmansista maista kolmansiiin 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.

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 johtovuudessa 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 varteenotettavana 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 yhdenmukaista 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 torjumassa Schengen-alueelle suuntautuvaa laittonta 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 neuvotteluja. Rahoituskehyskokonaisuuteen otetaan erikseen kantaa asiaa koskevissa eduskuntakirjelmissä.

Pääasiallinen sisältö

Komissio ei ole vielä antanut asiassa asetusmuutosesitystään. Muutosta voidaan kuitenkin ennakoida asetuksen arvioinnin ja komission asiantuntijatasen tietojen perusteella.

Keskeisimpinä kysymyksinä ovat pysyvän joukon kasvattaminen 10 000:sta 30 000:een henkeen sekä virastolle annettavat uudet toimivaltuudet esimerkiksi tiedon käsittelyyn, vapaan liikkuvuuden alueella tehtäviin tarkastuksiin ja palautuksiin liittyen.

Frontex on EU:n virasto, joka tukee jäsenvaltioita ulkorajojen valvonnassa, palautuksissa ja rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa. Virasto perustettiin vuonna 2004 ja sen päätoimipaikka sijaitsee Varsovassa, Puolassa. Alkuperäinen viraston toimintaa määrittävä asetus vuodelta 2004 uudistettiin viimeksi vuonna 2019.

Frontexin tehtäviin kuuluu muun muassa rajavalvonnan koordinointi, asiantuntija-avun tarjoaminen, tiedon jakaminen sekä palautusoperaatioiden järjestäminen. Virasto toimii tiiviissä yhteistyössä Schengen-alueen jäsenvaltioiden, ja kansainvälisten kumppaneiden kanssa. Se tukee jäsenvaltioita rajavartioiden koulutuksessa, riskianalyysien laatimisessa ja uusien teknologioiden hyödyntämisessä rajavalvonnassa. Lisäksi Frontexillä on pysyvä joukko, joka koostuu eurooppalaisista raja- ja merivartijoista sekä palautushenkilöstöstä. Pysyvän joukon henkilöstöä voidaan lähettää operaatioihin EU:n ulkorajoille ja kolmansiiin maihin.

Euroopan yhdenmukaisen rajavalvonnan mallin mukaisesti Frontexin toiminnalla on huomionarvoinen merkitys sekä ulkorajojen että Schengenin turvallisuuden takaamisessa.

Tätä työtä tuetaan muun muassa neliportaisella maahanpääsyn valvontamallilla, joka koostuu toimenpiteistä kolmansissa maissa esimerkiksi yhteisen viisumipolitiikan puitteissa, toimenpiteistä EU:n naapurimaiden kanssa, rajavalvonnasta ulkorajoilla ja toimenpiteistä Schengenin vapaan liikkuvuuden alueella sekä palautuksista.

Suomi osallistuu aktiivisesti Frontexin toimintaan. Päämääränä on kehittää Suomen kansallista rajaturvallisuutta vaikuttamalla Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuusjärjestelmän laatuun ja kustannustehokkuuteen. Suomessa Frontexin pysyvän joukon toimintaan osallistutaan korkealaatuisella henkilöstöllä asetuksen velvoitteiden mukaisesti. Suomi vastaanottaa aktiivisesti Frontexin operatiivista tukea isännöimällä pysyvän joukon henkilöstöä ja kalustoa operaatioissa, jotka painottuvat itärajalle ja Helsinki-Vantaan lentokentälle.

Nykytila ja sen arviointi

Vuonna 2019 uudistetun EURMV-asetuksen täytäntöönpano etenee. Frontexin rooli on laajentunut merkittävästi EURMV-asetuksen myötä. Helmikuussa 2024 komissio julkaisi arviointinsa asetuksesta ja eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvästä joukosta (COM(2024) 75 final).

Arvioinnissa todettiin, että asetus oli tarkoituksenmukainen, mutta sen täytäntöönpano kärsi viivästyksistä useilta osin. Arvioinnissa havaittiin myös erilaisia oikeudellisia puutteita ja epäjohtamukaisuuksia itse säädöspohjassa. Niitä ei kuitenkaan pidetty niin merkittävinä, että ne olisivat oikeuttaneet asetuksen avaamisen uudelleen ennen sen täysimääräistä täytäntöönpanoa vuonna 2027.

Komission arvioinnin mukaan Frontexin operatiivinen tuki jäsenvaltioille on ollut merkittävä osa EU:n rajavalvontapolitiikkaa, jota jäsenvaltiot arvostavat. Virasto tarjoaa jäsenvaltioille laaja-alaista teknistä ja operatiivista apua muun muassa yhteisoperaatioilla, joihin kuuluvat myös meripelastusoperaatioiden tuki ja palautukset.

Komission arviointiraportin mukaan yksi merkittävimmistä Frontexiin liittyvistä uudistuksista on ollut juurikin pysyvän joukon perustaminen. Arviointiraportissa todetaan, että tavoite 10 000 hengen pysyvän joukon rakentamisesta vuoteen 2027 mennessä oli edennyt tuolloin aikataulussa. Pysyvä joukko on kuitenkin edelleen kehitysvaiheessa ja sen täysimittainen toimeenpano oli kohdannut rajoitteita. Saavuttaakseen 10 000 operatiivisen henkilön vahvuuden vuoteen 2027 mennessä edellyttäisi se tehokkaita koulutus- ja rekrytointiprosesseja.

Eurooppalainen rajavalvontajärjestelmä (EUROSUR) mahdollistaa tiedonvaihdon ja operatiivisen yhteistyön. Se on merkittävästi parantanut tilannetietoisuutta ja reagointikykyä. Arviointiraportin mukaan tilannetietoisuus ja riskianalyysi ovatkin Frontexin olennaista lisäarvoa EU:n tasolla, vaikka niitäkin tulisi kehittää edelleen sekä tehostaa nykysäädösten toimeenpanoa.

Komission arvioinnin mukaan Frontexin yhteistyö kumppanimaiden kanssa on kehittynyt vasta vähitellen. Operatiivista toimintaa olisi syytä kasvattaa vuoden 2019 asetuksen tavoitteisiin pääsemiseksi.

Komission arvioinnin mukaan Frontexin yhteistyö muiden EU-virastojen, kuten Europolin, sekä kolmansien maiden kanssa on kohdannut ongelmia asianmukaisen henkilötietojen suojaa koskevan kehyksen täytäntöönpanon viivästymisen vuoksi. Arvion mukaan, etenkin yhteistyötä Europolin kanssa tulisi vahvistaa erityisesti ihmiskaupan ja salakuljetuksen torjunnassa, jotta EU:n tavoitteet toteutuisivat tältä osin.

Frontexin tehtäviin kuuluu myös palautusten tekninen ja operatiivinen tuki. Komission mukaan Frontex on tukenut hyvin jäsenvaltioita kaikissa palautusprosessin vaiheissa, mutta

yhteistyötä palautusviranomaisten ja Euroopan komission kanssa voitaisiin edelleen vahventaa. Frontexilla on jo laaja toimivalta palautuksissa, ja se voi merkittävästi parantaa jäsenvaltioille tarjoamaansa tukea jo nykyisen toimivaltansa puitteissa. Arvioinnin mukaan on kuitenkin osa-alueita, joissa viraston valtuutus vaatii lisäpohdintaa, jotta virasto voisi toimia vielä tehokkaammin.

Heinäkuussa 2024 Euroopan komission puheenjohtaja von der Leyen ilmoitti poliittisissa suuntaviivoissaan vuosille 2024 – 2029 tavoitteekseen vahvistaa Frontexia. Tämä tapahtuisi lisäämällä teknologian hyödyntämistä, mutta myös kolminkertaistamalla viraston pysyvän joukon koon 30 000 henkeen. Vastaavasti, EU:n sisäisen turvallisuuden strategiasssa komissio ilmoitti 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.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Komissio antanee asetuspäivitysesityksensä perustuen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 77 artiklan 2 kohdan b ja d alakohtiin sekä 79 artiklan 2 kohdan c alakohtaan. Toimintapoliittisena tavoitteena lienee yhdennetyn rajaturvallisuuden edistäminen. Esitys käsitellään tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU7-jaoston (oikeus- ja sisäasiat) kirjallinen menettely 16. – 19.9.2025

EU6-jaoston (maahanmuutto-, turvapaikka- ja kotouttamisasiat) kirjallinen menettely 16. - 19.9.2025

EU-ministerivaliokunta 26.9.2025

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

Viraston budjetti on kasvanut voimakkaasti nykyisellä EU:n rahoituskaudella pysyvän joukon kasvaessa kohti 10 000 hengen tavoitetilaa vuonna 2027.

Taulukko: Frontexin vuosibudjetti, 2025 kiintein hinnoin (miljoonaa euroa)

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
532	674	758	826	997	1086	1128

Komissio antoi ehdotuksen unionin monivuotiseksi rahoituskehykseksi 16.7.2025. Siinä Frontexin rahoitukseksi esitetään noin 10,5 miljardia euroa (kiintein 2025 hinnoin lasketuna). Rahoituskaudella 2021 – 2027 rahoitus oli 6 miljardia euroa, joten edelliseen rahoituskautteen verrattuna Frontexin rahoitus kasvaisi vertailukelpoisesti uudella rahoituskaudella noin 75%.

Pysyvän joukon kasvattaminen 30 000:een vaatisi joukon rakenteen ja käyttöperiaatteiden perusteellista uudelleen suunnittelua. Taloudellisia vaikutuksia jäsenvaltioihin ei voida myöskään arvioida ennen lisätietoja komission esityksestä.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Schengen alueen kehittäminen E 35/2024 vp

Komission tiedonanto EU:n sisäisen turvallisuuden strategiasta "ProtectEU" E 39/2025 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisen järjestelmän perustamisesta unionissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY, neuvoston direktiivin 2001/40/EY ja neuvoston päätöksen 2004/191/EY kumoamisesta (paluuasetusehdotus) U 15/2025 vp

Neuvoston 13.6.2024 hyväksymät päätelmät "Eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevan asetuksen arviointi myös pysyvän joukon osalta" (11212/24)

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

SM/RO Jesse Seppälä, jesse.seppala@raja.fi
VNK Anne Lamminmäki, anne.lamminmaki@gov.fi

VAHVA-tunnus

EU/250/2025