C/2026/4078

24.7.2026

KOMISSION LAUSUNTO,

annettu 2 päivänä kesäkuuta 2026,

rajavalvonnan Italian Slovenian vastaiselle maarajalle palauttamisen tarpeellisuudesta ja oikeasuhteisuudesta asetuksen (EU) 2016/399 (Schengenin rajasäännöstö) 27 a artiklan 3 kohdan mukaisesti

(ainoastaan italiankielinen teksti on todistusvoimainen)

(C/2026/4078)

1) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaan unioni tarjoaa kansalaisilleen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla ei ole sisärajoja ja jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus, toteuttaen samalla ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia, turvapaikkaa, maahanmuuttoa sekä rikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa koskevat aiheelliset toimenpiteet.

2) Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 9 päivänä maaliskuuta 2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 (kodifikaatio) ([1]) 25 artiklan mukaan jäsenvaltio voi yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhkan vuoksi poikkeuksellisesti ja väliaikaisesti palauttaa rajavalvonnan kaikille sisärajoilleen tai niiden tiettyihin osiin. Tämä olisi tehtävä ainoastaan viimeisenä keinona, eivätkä väliaikaisesti palautetun rajavalvonnan laajuus ja kesto saisi ylittää sitä, mikä on havaitun uhkan vakavuuden vuoksi ehdottoman välttämätöntä.

3) Schengenin rajasäännöstön 25 a artiklan 4 kohdassa täsmennetään, että jos jäsenvaltio aikoo palauttaa rajavalvonnan sisärajoille ennakoitavissa olevan vakavan uhkan torjumiseksi, sen on ilmoitettava tästä Euroopan parlamentille, neuvostolle, komissiolle ja muille jäsenvaltioille viimeistään neljä viikkoa ennen suunniteltua rajavalvonnan palauttamista tai mahdollisimman pian, jos sisärajavalvonnan palauttamisen tarpeen aiheuttavat olosuhteet ovat käyneet ilmi jäsenvaltiolle alle neljä viikkoa ennen suunniteltua palauttamista.

4) Schengenin rajasäännöstön 27 a artiklan 3 kohdassa säädetään, että saatuaan ilmoituksia, jotka koskevat rajavalvonnan jatkamista sisärajoilla 25 a artiklan 4 kohdan nojalla ja jotka johtavat rajavalvonnan jatkumiseen sisärajoilla yhteensä yli 12 kuukauden ajan, komissio antaa samoin perustein lausunnon tällaisen rajavalvonnan tarpeellisuudesta ja oikeasuhteisuudesta.

5) Sisärajavalvonnan palauttamista ja jatkamista koskevia puitteita tarkistettiin merkittävästi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2024/1717 ([2]), joka tuli voimaan 10 päivänä heinäkuuta 2024. Näin ollen kaikkien Schengenin rajasäännöstön III osaston II luvussa tarkoitettujen ajanjaksojen alkaminen on laskettu kyseisestä päivämäärästä lähtien.

6) Italian viranomaiset ilmoittivat 18 päivänä marraskuuta 2024 päivätyllä kirjeellä rajavalvonnan palauttamisesta Schengenin rajasäännöstön 25 a artiklan nojalla Slovenian vastaisille sisärajoille kuudeksi kuukaudeksi eli 19 päivän joulukuuta 2024 ja 18 päivän kesäkuuta 2025 väliseksi ajaksi.

7) Italian viranomaiset ilmoittivat 16 päivänä toukokuuta 2025 päivätyllä kirjeellä tämän palauttamisen jatkamisesta kuudella kuukaudella 19 päivän kesäkuuta ja 18 päivän joulukuuta 2025 väliseksi ajaksi.

([1]) EUVL L 77, 23.3.2016, s. 1.

([2]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1717, annettu 13 päivänä kesäkuuta 2024, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä annetun asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta (EUVL L, 2024/1717, 20.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

8) Italian viranomaiset ilmoittivat 18 päivänä marraskuuta 2025 päivätyllä kirjeellä tämän palauttamisen jatkamisesta kuudella kuukaudella 19 päivän joulukuuta 2025 ja 18 päivän kesäkuuta 2026 väliseksi ajaksi.

9) Italia toimitti 6 päivänä maaliskuuta 2026 Schengenin rajasäännöstön 33 artiklan 2 kohdan mukaisesti selvityksen sisärajavalvonnan palauttamisesta 21 päivän lokakuuta 2023 ja 18 päivän joulukuuta 2025 väliseksi ajaksi.

10) Italia oli mukana komission jäsennellyssä vuoropuhelussa sisärajavalvonnan palauttamisesta. Komission saatua Italian ilmoituksen valvonnan jatkamisesta tätä jäsenneltyä vuoropuhelua jatkettiin osana Schengenin rajasäännöstön 27 a artiklan 4 kohdassa säädettyä neuvottelumenettelyä.

11) Tilannetta sisärajoilla on kuvattu 23 päivänä huhtikuuta 2025 Schengen-alueen tilasta annetussa kertomuksessa ([3]), ja siitä keskustellaan säännöllisesti Schengen-neuvostossa.

12) Saatuaan ilmoituksia, jotka koskevat rajavalvonnan jatkamista sisärajoilla Schengenin rajasäännöstön 25 a artiklan 4 kohdan nojalla ja jotka johtavat rajavalvonnan jatkumiseen sisärajoilla yhteensä 12 kuukauden ajan, komission on Schengenin rajasäännöstön 27 a artiklan 3 kohdan mukaan annettava lausunto tällaisen rajavalvonnan tarpeellisuudesta ja oikeasuhteisuudesta. Tämä velvoite syntyi, kun komissio sai ilmoituksen rajavalvonnan jatkamisesta kaikilla sisäisillä maarajoilla 16 päivänä toukokuuta 2025.

13) Tehtyään arvioinnin kaikista edellä mainituista ilmoituksista ja selvityksistä täydennettynä Italian neuvottelumenettelyn yhteydessä antamilla tiedoilla ja muilla julkisesti saatavilla olevilla virallisilla asiakirjoilla komissio antaa seuraavan lausunnon.

ILMOITUSTEN JA SELVITYKSEN ARVIOINTI

I. MUODOLLISET VAATIMUKSET

14) Schengenin rajasäännöstössä asetetaan jäsenvaltioille useita ilmoituksia koskevia muodollisia velvoitteita.

15) Komissio vahvistaa, että Italia ilmoitti sisärajavalvonnan palauttamisesta ja jatkamisesta Schengenin rajasäännöstön 25 a artiklan 4 kohdassa säädettyjen määräaikojen mukaisesti eli viimeistään neljä viikkoa ennen sisärajavalvonnan palauttamisen tai jatkamisen voimaantuloa.

16) Komissio toteaa, että uusimmat ilmoitukset tätä tarkoitusta varten oli tehty komission täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2025/315 ([4]) vahvistetun mallin mukaisesti.

17) Komissio sai ilmoitusten jälkeen Italian viranomaisilta yksityiskohtaisia operatiivisia lisätietoja jatkettua sisärajavalvontaa koskevan neuvottelumenettelyn yhteydessä.

18) Komissio toteaa, että sisärajavalvonnan palauttamista ja jatkamista koskeva selvitys, joka perustuu Schengenin rajasäännöstön 33 artiklan 2 kohtaan ja joka oli määrä toimittaa 19 päivänä joulukuuta 2025 (12 kuukauden kuluttua), toimitettiin 6 päivänä maaliskuuta 2026.

([3]) COM(2025) 185 final.

([4]) Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2025/315, annettu 14 päivänä helmikuuta 2025, mallin vahvistamisesta sisärajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta tai sen jatkamisesta annettavaa ilmoitusta varten (EUVL L, 2025/315, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/315/oj).

II. TARPEELLISUUS JA OIKEASUHTEISUUS

Italian viranomaisten kanta

19) Italian viranomaiset vetoavat yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvaan vakavaan uhkaan. Sisärajavalvonnan palauttaminen auttaa vähentämään kolmansien maiden kansalaisten luvatonta liikkumista ja torjumaan terroristien soluttautumisen riskiä Balkanin reitillä muuttovirtojen sisällä.

20) Turvallisuustilanteen osalta Italian viranomaiset viittaavat maailmanlaajuiseen turvallisuuskehitykseen, kuten käynnissä olevaan Venäjän hyökkäyssotaan Ukrainaa vastaan ja Lähi-idän tilanteeseen, joilla voi olla suoria vaikutuksia turvallisuuteen Schengen-alueella ja erityisesti Italian alueella.

21) Turvallisuusriskiä pahentavat entisestään 24 päivänä joulukuuta 2024 alkanut katolisen kirkon tavallinen riemuvuosi, joka houkuttelee suuria määriä pyhiinvaeltajia ja matkailijoita ympäri maailmaa Roomaan, sekä Italian helmi–maaliskuussa 2026 järjestämät talviolympialaiset ja -paralympialaiset, joiden aikana eri paikat sekä eri puolilta maailmaa saapuvat urheilijat ja julkisuuden henkilöt ovat vaarassa joutua äärimmäisten väkivaltaisuuksien kohteeksi.

22) Italian viranomaiset viittaavat

— riskiin käynnissä olevien konfliktien pahentamista laittomista muuttovirroista, joihin voi soluttautua radikalisoituneita henkilöitä;

— Balkanin reitin läpäisevyyteen, koska strategisen terrorisminvastaisen analyysikomitean arvioinnin mukaan Schengen-alueelle voi saapua sen kautta konfliktialueilta palaavia vierastaistelijoita;

— ihmisten salakuljetusta Italian ja Slovenian välisellä rajalla harjoittavien rikollisverkostojen vahvaan läsnäoloon sekä tarpeeseen lisätä ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä ja tehostaa maahantulon valvontaa.

23) Italian viranomaiset raportoivat merkittävistä tuloksista sellaisten henkilöiden kiinniotoissa, joista oli tehty kuulutus Schengenin tietojärjestelmässä (SIS), sekä ihmisten salakuljetusta koskevista tutkimuksista saaduista merkittävistä tuloksista, jotka ovat sisärajavalvonnan palauttamisen ansiota. Italian ja Slovenian välisellä rajalla tunnistettiin 21 päivän lokakuuta 2023 ja 1 päivän maaliskuuta 2026 välisenä aikana SIS-kuulutuksen perusteella 401 henkilöä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1862 ([5]) 36 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaisesti ja pidätettiin yhteensä 594 henkilöä, joista 260 laittoman muuttoliikkeen avustamisesta ja 334 henkilöä muista rikoksista. Lisäksi Italian viranomaiset havaitsivat samana aikana 10 100 henkilöä, joista 3 791 haki kansainvälistä suojelua ja 5 468:lta evättiin maahantulo.

24) Italian viranomaiset viittaavat siihen, että sisärajavalvonnan palauttaminen mahdollistaa rajatarkastukset ja tarjoaa lainvalvontaviranomaisille joustavuutta, valvontavalmiuksia ja paremman tietojen saatavuuden.

25) Italian viranomaiset väittävät, että palautetulla sisärajavalvonnalla on pelotevaikutus ihmisten salakuljettajiin ja luvattomaan liikkumiseen.

26) Italian viranomaiset toteavat, että Italian ja Slovenian välinen takaisinottoyhteistyö ei yksinään tuota riittäviä tuloksia, ja mainitsevat, että tosiasiallisia takaisinottoja on vähän.

([5]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1862, annettu 28 päivänä marraskuuta 2018, Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä, neuvoston päätöksen 2007/533/YOS muuttamisesta ja kumoamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1986/2006 ja komission päätöksen 2010/261/EU kumoamisesta (EUVL L 312, 7.12.2018, s. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj).

27) Italian viranomaiset toteavat, että sisärajavalvonta perustuu riskianalyysiin ja sitä tehdään kohdennetusti, jotta sen vaikutus tavaroiden ja henkilöiden rajat ylittävään liikkuvuuteen olisi mahdollisimman pieni.

28) Italian viranomaisten mukaan maahantulo evätään rajatarkastusten yhteydessä vain tunnistetun uhkan perusteella.

Komission huomautukset

29) Italian viranomaiset ovat toimittaneet tietoja havaituista sisäiseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen kohdistuvista vakavista uhkista sekä esittäneet perusteluja, jotka tukevat palautetun rajavalvonnan tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta.

30) Vaikea maailmanlaajuinen turvallisuustilanne voi aiheuttaa vakavaa huolta jäsenvaltioiden kansallisesta turvallisuudesta, mutta ilmoituksissa ei kuitenkaan anneta riittävästi tietoja siitä, miten maailmanlaajuinen turvallisuusympäristö vaikuttaa nimenomaan Italiaan, erityisesti sen Slovenian vastaisella rajalla, vaikka asetuksen (EU) 2018/1862 36 artiklan 3 tai 4 kohdan mukaisen SIS-kuulutuksen perusteella onkin tunnistettu suuri määrä henkilöitä rikosten torjumiseksi sekä yleiseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien ja sisäiseen tai ulkoiseen kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien vakavien uhkien torjumiseksi.

31) Vaikka Italian ja Slovenian välinen maaraja on osa Balkanin reittiä, jota pitkin monet laittomat muuttajat matkustavat, on edelleen epäselvää, miten katolisen kirkon tavalliseen riemuvuoteen tai talviolympialaisiin ja -paralympialaisiin liittyvät riskit toteutuvat juuri Italian ja Slovenian välisellä rajalla verrattuna Italian muihin sisärajoihin.

32) Italian muuttoliiketilanne on monimutkainen. Komissio panee myös merkille, että Italian viranomaiset ovat ilmaisseet perustellun huolensa siitä, miten terroristiryhmien jäsenet soluttautuvat muuttovirtoihin ja ovat yhteydessä järjestäytyneeseen rikollisuuteen, joka liittyy huume- ja ihmiskauppaan sekä ihmisten salakuljetukseen.

33) Sisärajavalvonnan palauttaminen voi auttaa ottamaan kiinni terroristeja, ihmisten salakuljettajia tai muista järjestäytyneen rikollisuuden muodoista epäiltyjä henkilöitä, mikä voitaisiin tehdä myös millä tahansa muulla poliisitarkastuksen muodolla kyseisellä alueella ja erityisesti raja-alueilla. Italian viranomaiset eivät kuitenkaan ole toimittaneet tietoja siitä, miten usein tämä uhka on toteutunut tai havaittu sisärajavalvonnan palauttamisen yhteydessä.

34) Ilmoituksissa esitetään vain suppea analyysi siitä, miksi vaihtoehtoiset toimenpiteet, kuten raja-alueiden poliisitarkastukset ja rajat ylittävä poliisiyhteistyö, eivät riitä korvaamaan sisärajavalvonnan palauttamista ja mitä oikeudellisia ja/tai käytännön esteitä on poistettava, jotta sisärajavalvonta voidaan korvata vaihtoehtoisilla toimenpiteillä.

35) Ilmoituksissa ei esitetä erityisiä perusteluja sisärajavalvonnan palauttamista koskevan päätöksen maantieteellisen ja ajallisen soveltamisalan valinnalle. Niissä ei anneta selitystä sille, miksi kuuden kuukauden kesto vaikuttaa tarkoituksenmukaisemmalta kuin lyhyempi ajanjakso. Vaikka komissio panee merkille Italian viranomaisten esittämät perustelut, jotka koskevat erityisesti Slovenian ja Italian välisen rajan sijaintia Länsi-Balkanin reitin loppupäässä, viranomaiset eivät esittäneet selityksiä siitä, miten muuttoliike- ja turvallisuusuhkat kyseisellä rajalla eroavat vastaavista uhkista Italian muilla sisärajoilla, joille valvonnan palauttamista ei ole pidetty tarpeellisena.

36) Vaikka tarkastuksissa voidaan painottaa yleiseen turvallisuuteen ja sisäiseen turvallisuuteen liittyviä maahantuloedellytyksiä, maahantulokiellon saaneiden, laittomasti saapuneiden kolmansien maiden kansalaisten määrä näyttää viittaavan siihen, että sisärajavalvonnassa otetaan kuitenkin huomioon myös muita maahantuloedellytyksiä. Tämän vahvistaa myös se, että Italia vetoaa laittomaan muuttoliikkeeseen ja luvattomaan edelleenliikkumiseen lisäperusteena sisärajavalvonnan palauttamiselle.

37) Kolmansien maiden kansalaisten luvaton edelleenliikkuminen voi olla peruste sisärajavalvonnan palauttamiselle, jos tällainen luvaton liikkuminen aiheuttaa vakavan uhkan yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle. Tässä yhteydessä Schengenin rajasäännöstön 25 artiklan 1 kohdan c alakohdassa viitataan erityisesti tilanteeseen, jossa kolmansien maiden kansalaisten äkillinen laajamittainen luvaton liikkuminen jäsenvaltioiden välillä aiheuttaa merkittäviä paineita hyvin valmistautuneiden toimivaltaisten viranomaisten kokonaisresursseille ja valmiuksille ja todennäköisesti vaarantaa sen alueen yleisen toiminnan, jolla ei suoriteta sisärajavalvontaa.

38) Viimeaikaiset tiedot osoittavat, että unionin muuttoliiketilanne on parantunut merkittävästi. Euroopan raja- ja merivartiovirasto on havainnut luvattomien rajanylitysten vähentyneen jyrkästi vuonna 2024, myös Länsi-Balkanin reitillä. Tämä laskusuuntaus jatkui vuonna 2025, mikä johtuu EU:n ulkorajojen suojeluun tähtäävien yhteisten toimien lisääntymisestä, eikä sen voida katsoa johtuvan pelkästään siitä, että Italia on palauttanut sisärajavalvonnan. EU:n yhdennetyn tilannetietoisuuden ja analyysin mukaan Länsi-Balkanin reitin luvattomien rajanylityspaikkojen kokonaismäärä väheni vuonna 2025, kolmantena vuotena peräkkäin, 41 prosenttia (12 687 vuonna 2025 verrattuna 21 637:ään vuonna 2024). Tämä viittaa siihen, että Slovenian ja Italian väliseen rajaan kohdistuva paine ei todennäköisesti jatku.

39) Sisärajavalvonnan palauttaminen ei muuta Italialle EU:n turvapaikka-asioita ja palauttamista koskevan lainsäädännön nojalla kuuluvia velvoitteita. Sisärajavalvonnan palauttaminen voi auttaa havaitsemaan jäsenvaltion alueelle tehtäviä luvattomia rajanylityksiä, helpottaa nopeita takaisinottoja sisärajalla ja varmistaa, että kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden luvaton liikkuminen havaitaan nopeasti, mikä mahdollistaa turvapaikkahakemuksen käsittelyä koskevan vastuun jakamista koskevien Dublin-asetuksen ([6]) sääntöjen asianmukaisen soveltamisen.

40) Slovenian vastaisella rajalla sijaitsevista 57 rajanylityspaikasta 13:ssa rajavalvonta tapahtuu staattisesti eikä dynaamisesti.

41) Komissio havaitsee, että sisärajoilla käytettäviä henkilöresursseja ei voida tästä syystä käyttää Italian ulkorajoilla eikä niitä voida käyttää myöskään vaihtoehtoisten toimenpiteiden toteuttamiseen.

III. VAIHTOEHTOISET TOIMENPITEET

Italian viranomaisten kanta

42) Italian viranomaiset raportoivat tiiviistä poliisiyhteistyöstä kaikkien naapurijäsenvaltioiden kanssa. Siihen kuuluu operatiivisten tietojen vaihto kuukausittaisissa teknisissä kokouksissa, joihin ovat osallistuneet Slovenia, Kroatia ja Itävalta. Yhteistä partiointia tehdään Slovenian vastaisilla sisärajoilla useita kertoja kuukaudessa. Vuonna 2025 (2 päivään marraskuuta asti) yhteisiä partioita oli yhteensä 226, ja ne estivät 414 kolmannen maan kansalaisen laittoman maahantulon.

43) Italia on marraskuusta 2023 lähtien kehittänyt ja vienyt ripeästi eteenpäin uusia aloitteita operatiivisen yhteistyön vahvistamiseksi alueellisella tasolla. Slovenia, Kroatia ja Italia allekirjoittivat 20 päivänä tammikuuta 2025 kolmenvälisen yhteisymmärryspöytäkirjan, jossa ne sopivat yhteisten partioiden käyttöönotosta, ja ilmoittivat, että niiden tavoitteena on poistaa sisärajavalvonnan palauttamisen tarve. Yhteistä partiointia Slovenian vastaisilla sisärajoilla tehdään useita kertoja kuukaudessa. Yhteisiä partioita oli vuonna 2025 yhteensä 255, ja vuonna 2026 niitä on (22 päivään helmikuuta mennessä) ollut 27. Ne estivät 486 kolmannen maan kansalaisen laittoman maahantulon vuonna 2025 ja 46:n vuonna 2026 (22 päivään helmikuuta mennessä).

([6]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (EUVL L 180, 29.6.2013, s. 31).

44) Kolmenvälisten partioiden perustamisessa Kroatian Bosnia ja Hertsegovinan vastaiselle on edistytty nopeasti vuoden 2025 kolmenvälisen yhteisymmärryspöytäkirjan mukaisesti. Ensimmäiset pilottipartiot aloitettiin kesäkuussa 2025, jolloin sekapartiot suorittivat rajatarkastuksia ja rajavalvontaa ja työskentelivät yhdessä rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi ja tietojen vaihtamiseksi tehokkaasti. Kolmenvälisten partioiden toiminnan oli suunniteltu jatkuvan 12 päivään joulukuuta 2025 asti, ja se oli tarkoitus aloittaa uudelleen keväällä 2026, mistä keskustellaan parhaillaan. Tässä kolmenvälisessä muodossa järjestetään kuukausittain teknisiä kokouksia, joiden tarkoituksena on helpottaa tietojenvaihtoa laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi Balkanin reitillä.

45) Italia on tehnyt takaisinottosopimuksen Slovenian kanssa mutta toteaa, että sitä ei panna tehokkaasti täytäntöön, koska takaisinotettujen kolmansien maiden kansalaisten määrä on pieni verrattuna niiden henkilöiden määrään, jotka voitaisiin ottaa takaisin. Italia toteaa, että jos takaisinottoa koskevaa yhteistyötä parannettaisiin, se voisi olla tehokas pelote kolmansien maiden kansalaisten luvatonta liikkumista vastaan. Italia on hyväksynyt tätä varten tarvittavat muutokset kansalliseen lainsäädäntöönsä, jotta voidaan sopia Schengenin rajasäännöstön 23 a artiklan mukaisen siirtomenettelyn soveltamista koskevista käytännön järjestelyistä ja antaa alueelliselle hallintotuomioistuimelle toimivalta siirtotoimenpidettä koskevassa muutoksenhaussa ([7]). Italian viranomaiset aikovat tehdä tiivistä yhteistyötä Slovenian viranomaisten kanssa edetäkseen siirtomenettelyn toteuttamisessa.

Komission huomautukset

46) Komissio panee merkille, että Italia toteuttaa aktiivisesti vaihtoehtoisia toimenpiteitä, jotka liittyvät sisärajavalvonnan palauttamiseen ja rajoittavat sen vaikutuksia. Se panee erityisesti merkille Italian ja Slovenian välisellä rajalla toteutetun yhteisen partion tulokset.

47) Italia on osallistunut aktiivisesti Europolin toimiin laittoman muuttoliikkeen ja ihmisten salakuljetuksen torjumiseksi muun muassa ihmisten salakuljetusta tutkivassa eurooppalaisessa keskuksessa, Länsi-Balkanin EMPACT-työryhmässä ja operatiivisessa Zebra-toimintaryhmässä.

48) Italia osallistuu aktiivisesti muuttoliikettä ja turvallisuutta koskevaan alueelliseen yhteistyöhön. Se puuttuu ennakoivasti muuttoliikkeen haasteisiin lähtö- ja kauttakulkumaissa erilaisilla kahdenvälisillä toimenpiteillä sekä osallistumalla aktiivisesti Euroopan raja- ja merivartioviraston operaatioihin, myös Länsi-Balkanin reitin osalta koko reitin kattavan lähestymistavan mukaisesti.

49) Italia on edistynyt merkittävästi raja- ja poliisiviranomaisten välisen alueellisen yhteistyön vahvistamisessa muun muassa perustamalla 20 päivänä tammikuuta 2025 Schengenin ulkorajalle kolmenvälisiä partioita Slovenian, Kroatian ja Italian välisen yhteisymmärryspöytäkirjan mukaisesti. Nämä aloitteet ovat esimerkkejä onnistuneista vaihtoehtoisista toimenpiteistä, joilla pyritään puuttumaan muuttoliikettä ja turvallisuutta koskeviin huolenaiheisiin.

50) EU:n ja Bosnia ja Hertsegovinan välinen asemaa koskeva sopimus mahdollistaa pysyvien joukkojen lähettämisen Bosnia ja Hertsegovinaan Euroopan raja- ja merivartioviraston yhteisten operaatioiden yhteydessä. Tätä asemaa koskevaa sopimusta sovelletaan väliaikaisesti. Yli sata rajavartijaa on 5 päivästä marraskuuta 2025 lähtien lähetetty yhteisen operaation puitteissa seitsemään Bosnia ja Hertsegovinan rajanylityspaikkaan ja Sarajevon lentoasemalle. Koska Bosnia ja Hertsegovinalla on keskeinen rooli Balkanin reitillä, tämän asemaa koskevan sopimuksen soveltaminen on tärkeä askel laittomaan muuttoliikkeeseen ja turvallisuuteen liittyvien ongelmien ratkaisemisessa, joihin Italian päätös palauttaa sisärajavalvonta perustuu. Komissio panee merkille Slovenian ja Italian välisen takaisinottosopimuksen nykyisen soveltamisen tehottomuuden ja myöntää, että sen pelotevaikutus on pieni. Komissio panee merkille Italian viranomaisten aktiivisen työn Schengenin rajasäännöstön 23 a artiklan mukaisen siirtomenettelyn täytäntöönpanon edistämiseksi.

51) Komissio korostaa, että jos sisärajavalvontaa ei palauteta, jäsenvaltioiden viranomaiset voivat kuitenkin edelleen käyttää julkista valtaa myös laittoman muuttoliikkeen vähentämiseen sisäisillä raja-alueilla.

([7]) Helmikuun 24 päivänä 2026 annetun asetuksen nro 23 29 §, jolla muutettiin 25 päivänä heinäkuuta 1998 annetun asetuksen nro 286 10 §:ää.

52) Italian viranomaisten toimittamien tietojen perusteella on vaikea määrittää, miksi rajat ylittävän poliisiyhteistyön tehostaminen, jota täydennetään raja-alueiden poliisitarkastuksilla, ei tarjoaisi sisärajavalvonnan palauttamiselle riittävää vaihtoehtoa, jolla voi olla huomattava pelotevaikutus.

53) Komissio toteaa, että tapa, jolla rajatarkastukset tehdään, eli riskiperusteiset satunnaistarkastukset, on edelleen mahdollinen Schengenin rajasäännöstön 23 artiklan nojalla ilman, että olisi turvauduttava sisärajavalvonnan viralliseen palauttamiseen tai vaarannettava turvallisuus. Edellytyksenä tälle on, että näillä tarkastuksilla ei ole vastaavaa vaikutusta rajatarkastuksiin, mikä vaatii sen, että niiden toistuvuutta, intensiivisyyttä ja kestoa rajoitetaan ([8]).

54) Komissio korostaa, että vaikka Italia päättäisi korvata sisärajavalvonnan poliisitarkastuksilla, Schengenin rajasäännöstön 25 artikla antaa edelleen Italian viranomaisille mahdollisuuden palauttaa sisärajavalvonta välittömästi ennalta arvaamattomista tapahtumista johtuvan yleiseen järjestykseen ja kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhkan torjumiseksi.

IV. LIEVENTÄVÄT TOIMENPITEET

Italian viranomaisten kanta

55) Italian viranomaiset toteavat, että rajatarkastukset tehdään kohdennetusti ja dynaamisesti komission suosituksen (EU) 2024/268 ([9]) mukaisen riskianalyysin perusteella, jotta voidaan lieventää palautetun valvonnan vaikutusta vilpittömässä mielessä matkustaviin ja rajat ylittäviin väestöryhmiin.

56) Rajatarkastusten intensiteetti rajoittuu niiden maahantuloedellytysten tarkistamiseen, jotka ovat merkityksellisiä sisärajavalvonnan palauttamisen taustalla olevan vakavan uhkan torjumiseksi. Tämä vähentää tarkastusten vaikutusta tarkastettuihin henkilöihin ja rajat ylittävän liikenteen sujuvuuteen.

57) Palautetun valvonnan vaikutus on ollut vähäinen, ja liikenne on pysynyt sujuvana. Tähän mennessä ei ole tehty siihen liittyviä valituksia.

Komission huomautukset

58) Italian viranomaisten toimittamat ilmoitukset osoittavat niiden olevan sitoutuneita sen varmistamiseen, että sisärajavalvonnan vaikutuksia rajataan, kuten Schengenin rajasäännöstön 26 artiklan 3 kohdassa edellytetään.

59) Rajavalvontaa tehdään Slovenian vastaisilla sisäisillä maarajoilla kohdennetusti ja riskiperusteisesti, jotta rajat ylittävään matkustamiseen kohdistuvat vaikutukset ovat mahdollisimman vähäisiä.

60) Italia on toteuttanut komission johdolla ja tiiviissä yhteistyössä naapurijäsenvaltioidensa kanssa toimia liikenteen sujuvuuden varmistamiseksi rajoilla, joille valvonta on palautettu.

61) Italia on ilmoittanut raja-alueistaan Schengenin rajasäännöstön 42 b artiklan mukaisesti.

62) Se ei kuitenkaan ole antanut tarkkoja tietoja sisärajavalvonnan palauttamisen vaikutuksesta raja-alueisiin, joita valvonnan palauttaminen eniten koskee, eli Gorizian, Udinen ja Triesten maakuntiin, vaikka tämä vaikutus voikin olla vähäinen.

([8]) Unionin tuomioistuimen tuomio 21.6.2017, rikosoikeudenkäynti, jossa vastaajana on A, asia C-9/16 (EUVL C 277, 21.8.2017, s. 10).

([9]) Komission suositus (EU) 2024/268, annettu 23. marraskuuta 2023, jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä sisäiseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen sisärajavalvonnasta vapaalla alueella kohdistuvien vakavien uhkien osalta (EUVL L, 2024/268, 17.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

63) Slovenian viranomaiset vahvistavat, että sisärajavalvonnan vaikutus on vähäinen. Kahdenvälisten yhteyksien seurauksena on toteutettu toimenpiteitä, joilla helpotetaan Fernetičin/Fernettin rajanylityspaikan ruuhkia, joita syntyy liikenteen ohjaamisesta uudelleen Razdrto–Vipava-moottoritien tietöiden vuoksi.

V. SUOSITUKSET

64) Hyvin toimiva Schengen-alue perustuu muuttoliike- ja turvapaikkasäännöstön kokonaisvaltaiseen ja tehokkaaseen täytäntöönpanoon. Muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen soveltamisen aloittaminen kesäkuussa 2026 on tärkeä tekijä, jonka avulla voidaan puuttua kolmansien maiden kansalaisten luvattoman edelleenliikkumisen aiheuttamiin ongelmiin ja laittomaan muuttoliikkeeseen liittyviin muuttoliike- ja turvallisuusongelmiin – eli ongelmiin, jotka Italia on esittänyt perusteeksi sisärajavalvonnan palauttamiselle.

65) EU:n lainsäädäntö tarjoaa jo monenlaisia välineitä Italian viranomaisten esiin tuomien turvallisuusnäkökohtiin liittyvien ongelmien ratkaisemiseen. Jäsenvaltioiden olisi turvallisuuden ja lainvalvontayhteistyön parantamiseksi hyödynnettävä kaikin tavoin olemassa olevia mekanismeja. Niitä ovat muun muassa Prüm II -asetus, uusi Schengenin tietojärjestelmä ja uusi matkustajien ennakkotietoja ja matkustajarekisteriä koskeva lainsäädäntö ([10]). Lisäksi EES:n ja ETIASin käyttöönotto turvaa ulkorajoja entisestään ([11]).

66) Lisäksi muuttoliike- ja turvapaikkasopimukseen kuuluvan seulonta-asetuksen ([12]) mukaan kaikkien asiaankuuluvien tietokantojen turvallisuustarkastus on osa sekä ulkorajoilla että alueella tehtävää seulontaa.

67) Italian viranomaisten olisi kehitettävä edelleen yhteistyötään ja tietojenvaihtoaan Kroatian, Slovenian ja Itävallan kanssa muun muassa tarkistamalla asianmukaisesti voimassa olevia kahdenvälisiä takaisinottosopimuksia tai -järjestelyjä ja/tai sopimalla Schengenin rajasäännöstön 23 a artiklan mukaisen siirtomenettelyn soveltamista koskevista käytännön järjestelyistä sekä kahdenvälisistä poliisiyhteistyösopimuksista naapurijäsenvaltioiden kanssa.

([10]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/982, annettu 13 päivänä maaliskuuta 2024, automaattisesta tietojen hausta ja -vaihdosta poliisiyhteistyössä sekä neuvoston päätösten 2008/615/YOS ja 2008/616/YOS ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 ja (EU) 2019/818 muuttamisesta (Prüm II -asetus) (EUVL L, 2024/982, 5.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj); Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1862, annettu 28 päivänä marraskuuta 2018, Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä, neuvoston päätöksen 2007/533/YOS muuttamisesta ja kumoamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1986/2006 ja komission päätöksen 2010/261/EU kumoamisesta (EUVL L 312, 7.12.2018, s. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj); Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2025/13, annettu 19 päivänä joulukuuta 2024, matkustajien ennakkotietojen keräämisestä ja siirtämisestä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten sekä asetuksen (EU) 2019/818 muuttamisesta (EUVL L, 2025/13, 8.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj); Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/681, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, matkustajarekisteritietojen (PNR) käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten (EUVL L 119, 4.5.2016, s. 132, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([11]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2226, annettu 30 päivänä marraskuuta 2017, rajanylitystietojärjestelmän (EES) perustamisesta jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävien kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa, maastalähtöä ja pääsyn epäämistä koskevien tietojen rekisteröimiseksi ja edellytysten määrittämisestä pääsylle EES:n tietoihin lainvalvontatarkoituksissa sekä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen ja asetusten (EY) N:o 767/2008 ja (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta (EUVL L 327, 9.12.2017, s. 20, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj); Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1240, annettu 12 päivänä syyskuuta 2018, Euroopan matkustustieto- 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 (EUVL L 236, 19.9.2018, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

([12]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1356, annettu 14 päivänä toukokuuta 2024, kolmansien maiden kansalaisia ulkorajoilla koskevan seulonnan käyttöönotosta ja asetusten (EY) N:o 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 ja (EU) 2019/817 muuttamisesta (EUVL L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj).

68) Komissio kannustaa Italiaa hyödyntämään menestyksekästä yhteistyötään alueen jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden kanssa vahvistamalla edelleen rajavartioviranomaisten ja muiden lainvalvontaviranomaisten välistä operatiivista yhteistyötä muun muassa yhteisten partioiden ja sekapartioiden avulla.

69) Komissio suosittelee, että Italia poistaa kaikki oikeudelliset ja toiminnalliset esteet, jotka voivat estää vaihtoehtoisten toimenpiteiden tehokkaan käytön. Komissio on tyytyväinen edistykseen Schengenin rajasäännöstön 23 a artiklan mukaisen siirtomenettelyn toteuttamisessa.

70) Italian viranomaisten olisi varmistettava rajat ylittävän liikenteen sujuvuus myös suunniteltujen infrastruktuuritöiden aikana.

71) Komissio korostaa, että vaihtoehtoisten toimenpiteiden, kuten rajat ylittävän poliisiyhteistyön, uuden siirtomenettelyn ja teknologisten ratkaisujen, käyttö voi olla tehokkaampi ja vaikuttavampi keino korkean turvallisuustason varmistamiseen joutumatta palauttamaan sisärajavalvontaa, ja siksi niitä olisi käytettävä.

72) Italian viranomaisten olisi pyrittävä poistamaan asteittain sisärajavalvonta, joka perustuu kohdennettuun lähestymistapaan ja on räätälöity tilanteeseen Italian ja Slovenian välisellä maarajalla ja mukautettu uhkan mukaan. Siinä olisi hyödynnettävä kaikkia suosituksessa (EU) 2024/268 esitettyjä vaihtoehtoisia toimenpiteitä ja Schengenin rajasäännöstön mukaisia mahdollisuuksia, jotka vahvistavat ja täydentävät nykyisiä toimenpiteitä.

73) Komissio katsoo, että menestyksekäs yhteistyö naapurijäsenvaltioiden ja kolmansien maiden kanssa sekä vaihtoehtoisten toimenpiteiden soveltaminen muodostavat vankan perustan, jonka pohjalta Italia voi nyt pyrkiä lopettamaan sisärajavalvonnan asteittain ilman, että sen tarvitsee tinkiä turvallisuudestaan tai muuttoliikkeen valvonnasta. Komissio pitää tiiviisti yhteyttä kaikkiin asianomaisiin jäsenvaltioihin tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

Tehty Brysselissä 2 päivänä kesäkuuta 2026.

Komission puolesta
Magnus BRUNNER
Komission jäsen