C/2026/4118

28.7.2026

UDTALELSE FRA KOMMISSIONEN

af 2. juni 2026

om nødvendigheden og forholdsmæssigheden af Frankrigs genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser i overensstemmelse med artikel 27a, stk. 3, i forordning (EU) 2016/399 (Schengengrænsekodeks)

(Kun den franske tekst er autentisk)

(C/2026/4118)

1) I artikel 3, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union fastsættes det, at Unionen giver borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser, hvor der er fri bevægelighed for personer, kombineret med passende foranstaltninger vedrørende kontrol ved de ydre grænser, asyl, indvandring og forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet.

2) I medfør af artikel 25 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (kodifikation) ([1]) kan en medlemsstat, når der foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed, undtagelsesvis og midlertidigt genindføre grænsekontrol ved alle eller bestemte dele af sine indre grænser. Dette bør kun ske som en sidste udvej, og omfanget og varigheden af den midlertidige genindførelse af grænsekontrol bør ikke overstige det, som er strengt nødvendigt for at imødegå den fastlagte alvorlige trussel.

3) I Schengengrænsekodeksens artikel 25a, stk. 4, præciseres det, at hvis en medlemsstat påtænker at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser for at imødegå en forudsigelig alvorlig trussel, underretter den Europa-Parlamentet, Rådet, Kommissionen og de øvrige medlemsstater om den planlagte genindførelse af en sådan kontrol senest fire uger før den planlagte genindførelse af grænsekontrol eller hurtigst muligt, hvis de omstændigheder, der giver anledning til behovet for at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser, først bliver kendt for medlemsstaten mindre end fire uger før den planlagte genindførelse.

4) I henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 27a, stk. 3, skal Kommissionen efter modtagelse af underretninger foretaget i forbindelse med en forlængelse af grænsekontrol ved de indre grænser i medfør af artikel 25a, stk. 4, som fører til fortsættelsen af grænsekontrol ved de indre grænser i mere end samlet 12 måneder, på samme grundlag afgive en udtalelse om, hvorvidt en sådan grænsekontrol er nødvendig og forholdsmæssig.

5) Rammen for genindførelse og forlængelse af grænsekontrol ved de indre grænser blev væsentligt revideret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1717 som trådte i kraft den 10. juli 2024 ([2]). Begyndelsestidspunktet for alle de perioder, der er omhandlet i afsnit III, kapitel II, i Schengengrænsekodeksen, er derfor blevet beregnet fra denne dato.

6) Ved skrivelse af 11. oktober 2024 meddelte de franske myndigheder på grundlag af artikel 25a i Schengengrænsekodeksen genindførelsen af grænsekontrol ved Frankrigs indre land-, sø- og luftgrænser fra 1. november 2024 til 30. april 2025.

7) Ved skrivelse af 3. april 2025 meddelte de franske myndigheder forlængelsen af denne genindførelse for en yderligere periode på seks måneder, fra 1. maj 2025 til 31. oktober 2025. Ved skrivelse af 6. oktober 2025 meddelte de franske myndigheder endnu en forlængelse af genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser for en yderligere periode på seks måneder, fra 1. november 2025 til 30. april 2026. Ved skrivelse af 3. april 2026 meddelte de franske myndigheder en tredje forlængelse af genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser for en yderligere periode på seks måneder, fra 1. maj 2026 til 31. oktober 2026.

([1]) EUT L 77 af 23.3.2016, s. 1.
([2]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1717 af 13. juni 2024 om ændring af forordning (EU) 2016/399 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (EUT L, 2024/1717, 20.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

8) Ved skrivelse af 11. december 2025 fremsendte Frankrig i overensstemmelse med artikel 33, stk. 2, i Schengengrænsekodeksen en rapport om genindførelsen og forlængelsen af grænsekontrol ved de indre grænser for perioden fra 1. november 2024 til 31. oktober 2025.

9) Frankrig indgik i Kommissionens strukturerede dialog om genindførelse af kontrol ved de indre grænser. Efter modtagelsen af Frankrigs underretning om en forlængelse er denne strukturerede dialog fortsat som led i den høringsproces, der er fastsat i artikel 27a, stk. 4, i Schengengrænsekodeksen.

10) Den nuværende situation ved de indre grænser blev beskrevet i Schengenstatusrapporten af 23. april 2025 ([3]) og drøftes regelmæssigt i Schengenrådet.

11) Efter modtagelsen af underretninger foretaget i forbindelse med en forlængelse af grænsekontrol ved de indre grænser i medfør af Schengengrænsekodeksens artikel 25a, stk. 4, som fører til fortsættelsen af grænsekontrol ved de indre grænser i samlet 12 måneder, skal Kommissionen afgive en udtalelse om, hvorvidt en sådan grænsekontrol er nødvendig og forholdsmæssig, jf. Schengengrænsekodeksens artikel 27a, stk. 3. Denne forpligtelse opstod som følge af modtagelsen af underretningen om en forlængelse af grænsekontrollen ved alle indre landgrænser den 3. april 2025.

12) Efter en vurdering af alle ovennævnte underretninger og af rapporten, suppleret med de oplysninger, Frankrig har givet inden for rammerne af høringsprocessen, og andre officielle dokumenter, der er offentligt tilgængelige, vedtager Kommissionen denne udtalelse:

VURDERING AF UNDERRETNINGERNE OG RAPPORTEN

I. FORMELLE KRAV

13) Schengengrænsekodeksen opstiller flere formelle krav for medlemsstaterne.

14) Artikel 25a, stk. 4, i Schengengrænsekodeksen kræver, at medlemsstaterne, hvis der i en medlemsstat kan forudses en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed, senest fire uger før den planlagte genindførelse af grænsekontrol underretter Europa-Parlamentet, Rådet, Kommissionen og de øvrige medlemsstater.

15) Kommissionen bemærker, at underretningerne om genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser og om forlængelser heraf blev indgivet mindre end fire uger før deres ikrafttræden. Kommissionen understreger, at pligten til rettidigt at indgive en underretning kun kan fraviges, hvis de omstændigheder, der giver anledning til behovet for at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser, bliver medlemsstaten bekendt mindre end fire uger før den planlagte genindførelse.

16) Underretningerne om forlængelsen af grænsekontrol ved de indre grænser blev foretaget ved anvendelse af den standardformular, der med henblik herpå er fastsat ved Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2025/315 ([4]).

17) Schengengrænsekodeksens artikel 27, stk. 2, kræver, at medlemsstaterne i situationer, hvor grænsekontrol ved de indre grænser har været indført i seks måneder, i alle efterfølgende underretninger fremlægger en risikovurdering, som indeholder en beskrivelse af omfanget af og den forventede udvikling i den alvorlige trussel. Selv om det kan være vanskeligt at forelægge en præcis vurdering af omfanget af og den forventede varighed af den alvorlige trussel, der ligger til grund for genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser, og under hensyntagen til, at oplysningerne er udeladt af underretningerne af hensyn til den offentlige sikkerhed, bemærker Kommissionen, at de oplysninger, der er givet i underretningerne, kunne præsenteres bedre som led i den risikovurdering, der kræves i henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 27, stk. 2, under hensyntagen til udviklingstendenserne i den alvorlige trussel i den forudgående periode med genindført grænsekontrol ved de indre grænser, og ved anvendelse af risikoanalyser udarbejdet på nationalt plan og af de relevante EU-agenturer.

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

([4]) Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2025/315 af 14. februar 2025 om en standardformular til underretning om midlertidig genindførelse eller forlængelse af grænsekontrol ved de indre grænser (EUT L, 2025/315, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/315/oj).

18) Kommissionen noterer sig, at visse oplysninger er udeladt af underretningerne, fordi de vedrører spørgsmål af national interesse og indre sikkerhed samt af hensyn til igangværende strafferetlige efterforskninger. Schengengrænsekodeksens artikel 27, stk. 5, giver medlemsstaterne mulighed for af hensyn til den offentlige sikkerhed at udelade oplysninger om den alvorlige trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed under hensyntagen til fortroligheden af igangværende efterforskninger.

19) Kommissionen anerkender, at de franske myndigheder har anmodet om, at de i underretningerne og rapporten indeholdte oplysninger forbliver fortrolige i deres helhed i overensstemmelse med Schengengrænsekodeksens artikel 35.

20) Den rapport om genindførelse og forlængelse af grænsekontrol ved de indre grænser, som Frankrig i henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 33, stk. 2, skulle indsende den 1. november 2025 (ved udløbet af 12 måneder), blev indsendt den 11. december 2025.

21) Rapporten om genindførelsen og forlængelsen af grænsekontrol ved de indre grænser følger det ensartede format, der er fastsat ved Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2025/308 ([5]).

II. NØDVENDIGHED OG FORHOLDSMÆSSIGHED

De franske myndigheders holdning

22) I alle deres underretninger påberåber de franske myndigheder sig, at der foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i forbindelse med terrorhændelser eller -trusler og de trusler, som grov organiseret kriminalitet udgør.

23) Hvad angår sikkerhedshensynene, peger de franske myndigheder på:

— risikoen for jihadistisk vold, som næres af kriminelle netværk, der allerede er til stede i Schengenområdet, samt af Islamisk Stats øgede tilstedeværelse i bl.a. Afghanistan, Libyen og Vestafrika

— den forværrede sikkerhedssituation i Syrien, Mellemøsten og Afghanistan samt Ruslands fortsatte angrebskrig mod Ukraine, som øger risikoen for, at terrorkrigere rejser ind i Europa og Frankrig

— de omfattende ulovlige migrationsstrømme med risiko for infiltration af radikaliserede personer

— genopblussen af statsstøttet terrorisme fra fjendtlige udenlandske magter, ofte gennem udenlandske stedfortrædere, der tilhører meget mobile tværnationale netværk, som opererer inden for Schengenområdet

— fornyelsen af det højeste trusselsniveau i Vigipirate-systemet for perioden sommeren-efteråret 2025 med fokus på sikring af religiøse institutioner og uddannelsesinstitutioner, sociale eller religiøse forsamlinger samt offentlig transport og bygninger.

24) Ud over de sikkerhedsmæssige bekymringer peger de franske myndigheder på den alvorlige trussel mod den offentlige orden og den indre sikkerhed, som den forværrede situation i den nordlige del af landet udgør, hvor irregulære migranter samles i stigende antal med henblik på at krydse Den Engelske Kanal i små både. Migranter, der søger at nå Det Forenede Kongerige, passerer i varierende grad via alle Frankrigs indre grænser (hovedsagelig den fransk-italienske, den fransk-schweiziske, den fransk-tyske og den fransk-belgiske grænse). Samtidig med at de forværrer problemet med ulovlige bevægelser inden for Schengenområdet, er disse sidste tre grænseområder også centrale korridorer for forsyningen af nautisk udstyr, der anvendes til at krydse Den Engelske Kanal, og for menneskehandel.

([5]) Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2025/308 af 14. februar 2025 om et ensartet format for rapporten om genindførelse eller forlængelse af grænsekontrol ved de indre grænser i overensstemmelse med artikel 33 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 (EUT L, 2025/308, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/308/oj).

25) De franske myndigheder gør gældende, at antallet af irregulære migranter, der er blevet pågrebet ved de indre grænser siden genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser, samt det høje antal menneskesmuglere, berettiger forlængelsen heraf. Mellem den 1. november 2024 og den 31. oktober 2025 blev 36 053 irregulære migranter pågrebet ved de indre grænser. I samme periode blev 20 487 irregulære migranter tilbagetaget ved de indre landgrænser. Desuden blev mere end 600 menneskesmuglere anholdt ved de indre grænser mellem januar og juni 2025.

Kommissionens bemærkninger

26) De franske myndigheder har fremlagt oplysninger om de forskellige aspekter af de konstaterede alvorlige trusler mod den indre sikkerhed og den offentlige orden samt argumenter, der underbygger nødvendigheden og forholdsmæssigheden af den genindførte grænsekontrol.

27) I underretningerne og rapporten angives der ikke specifikke grunde til valget af den geografiske og tidsmæssige afgrænsning af afgørelsen om at genindføre og forlænge grænsekontrol ved de indre grænser. Der gives ingen forklaring på, hvorfor en varighed på seks måneder frem for en kortere periode synes mest hensigtsmæssig. Uanset den ikkesystematiske og risikobaserede tilgang gives der heller ingen begrundelse for genindførelsen af grænsekontrol ved samtlige indre grænser uden sondring, hvilket ville indebære, at niveauet for den alvorlige trussel mod den offentlige orden og den indre sikkerhed er det samme ved alle indre grænser.

28) Selv om den vanskelige globale sikkerhedssituation kan give anledning til alvorlige betænkeligheder med hensyn til medlemsstaternes nationale sikkerhed, kunne underretningerne indeholde yderligere oplysninger eller analyser, der forklarer, hvordan det globale sikkerhedsmiljø konkret påvirker Frankrig, og hvordan grænsekontrollen ved de indre grænser som instrument kan tjene til at imødegå denne alvorlige trussel.

29) Genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser kan bidrage til pågribelsen af terrorister såvel som menneskesmuglere. De franske myndigheder har i denne henseende fremført legitime bekymringer, hvilket *bl.a.* underbygges af det gældende høje terrortrusselsniveau og tilstedeværelsen af terrorister i Schengenområdet, hvilket fremgår af de anholdelser, der blev foretaget i Frankrig, Belgien, Østrig og Tyskland i maj, juli og oktober 2024. De har også oplyst antallet af menneskesmuglere, der er pågrebet i forbindelse med genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser.

30) De franske myndigheder har ikke givet nærmere oplysninger om, hvordan genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser med succes har imødegået terrortruslen, eller om, hvordan genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser suppleres af andre former for sikkerhedssamarbejde, såsom målrettede strafferetlige efterforskninger eller politikontroller med henblik på at optrevle netværk af menneskesmuglere eller terrorister.

31) Kommissionen tager dommen fra det franske Conseil d'État af 7. marts 2025 til efterretning, hvori det blev fastslået, at den første genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser var både nødvendig og forholdsmæssig for at imødegå den alvorlige trussel fra terrorisme og organiseret kriminalitet ([6]).

32) Kommissionen anerkender, at Frankrig står over for en kompleks national migrationssituation, navnlig i den nordlige del af landet. Det har stået over for et stigende antal ulovlige grænsepassager ved den ydre grænse til Det Forenede Kongerige, hvilket har påvirket landets asyl- og modtagelsessystem og udgør en tiltrækningsfaktor i retning af EU. Underretningerne indeholder imidlertid ikke en tilstrækkelig redegørelse for, hvorfor genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser er det mest hensigtsmæssige middel til at afhjælpe de migrationsproblemer, der er forbundet med overfarterne i små både over Den Engelske Kanal, i modsætning til f.eks. kontrol i grænseområder og længere inde på fransk territorium.

33) Kommissionen bemærker, at ulovlige bevægelser af tredjelandsstatsborgere kan begrunde en genindførelse af kontrol ved de indre grænser, hvis disse ulovlige bevægelser udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed. I den forbindelse henviser artikel 25, stk. 1, litra c), i Schengengrænsekodeksen specifikt til den situation, hvor pludselige større ulovlige bevægelser af tredjelandsstatsborgere mellem medlemsstaterne lægger et betydeligt pres på de samlede ressourcer og kapaciteter hos velforberedte kompetente myndigheder og sandsynligvis vil bringe den overordnede funktion af området uden kontrol ved de indre grænser i fare.

([6]) Conseil d'État, afgørelse nr. 499702, 7. marts 2025, ECLI:FR:CECHR:2025:499702.20250307.

34) Desuden viser de seneste data, at migrationssituationen i Unionen er forbedret. Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning har konstateret et kraftigt fald i ulovlige grænsepassager i 2024, herunder et fald på 59 % på den centrale middelhavsrute, som fortsat er en af de vigtigste indrejseruter for ulovlige bevægelser til Frankrig. I 2025 faldt de ulovlige grænsepassager ifølge EU's integrerede situationsbevidsthed og analyse med en fjerdedel i forhold til 2024 (180 429 i 2025 mod 240 199 i 2024). Desuden oplevede Frankrig ifølge Eurostat-data i 2024 et moderat fald på 10 % i antallet af førstegangsansøgninger om asyl, mens de månedlige tilstrømninger i 2025 var forholdsvis stabile og noget lavere. Dette fald er et led i en bredere tendens, der skyldes en øget fælles indsats for at beskytte EU's ydre grænser, og kan ikke alene tilskrives Frankrigs genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser.

35) Kommissionen understreger, at genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser ikke ændrer Frankrigs forpligtelser i henhold til de gældende EU-retlige regler på asyl- og tilbagesendelsesområdet. Genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser kan bidrage til at opdage ulovlige grænsepassager ind på en medlemsstats område, lette hurtige tilbagetagelser ved den indre grænse og sikre, at ulovlige bevægelser af ansøgere om international beskyttelse hurtigt opdages, hvilket vil muliggøre en korrekt anvendelse af reglerne i Dublin III-forordningen ([7]) om ansvarsfordelingen for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse samt reglerne i tilbagesendelsesdirektivet ([8]).

III. ALTERNATIVE FORANSTALTNINGER

De franske myndigheders holdning

36) De franske myndigheder har oprettet et særligt initiativ, Force Frontières, som har til opgave at forbedre samordningen mellem de forskellige myndigheder, der indgår i det, herunder politiet, gendarmeriet, toldvæsenet og militært personel, samtidig med at det kan indsættes fleksibelt.

37) De franske myndigheder oplyser, at de opretholder et tæt bilateralt politisamarbejde med nabomedlemsstaterne i alle grænseområder. Dette omfatter regelmæssig udveksling af operationelle oplysninger og koordinering af gennemførelsen af grænsekontrol inden for rammerne af politi- og toldsamarbejdscentrene. De franske myndigheder fremmer desuden udviklingen af bi- eller trilaterale patruljer og brigader med alle Schengennabolandene. Disse bestræbelser hæmmes dog af manglende interesse hos Schengennabolandene eller mangel på personaleressourcer.

38) Frankrig har politisamarbejdsaftaler med alle sine Schengennabolande, som bl.a. omfatter oprettelse af politi- og toldsamarbejdscentre, udveksling af oplysninger, fælles risikoanalyser og fælles patruljer. Frankrig deltager i ti politi- og toldsamarbejdscentre. Herudover har Frankrig indgået en række traktater om styrket bilateralt samarbejde med Schengennabolandene med henblik på et styrket samarbejde mellem retshåndhævende myndigheder. Frankrig samarbejder med nabomedlemsstater inden for rammerne af faste blandede brigader samt gennem oprettelsen af en operationel efterretningsenhed ved den fransk-italienske grænse, som yderligere letter udvekslingen af oplysninger.

39) Frankrig har et netværk af indvandringsforbindelsesofficerer, som er tilknyttet landets ambassader og er til stede i visse lufthavne i medlemsstaterne, for at rådgive luftfartsselskaber om at nægte boarding for passagerer, der ikke er i besiddelse af den fornødne dokumentation. Fra januar til september 2025 forhindrede indvandringsforbindelsesofficerer 663 personer i at boarde i lufthavne inden for Schengenområdet, idet ca. 89 % af disse personer var i besiddelse af falske dokumenter.

([7]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT L 180 af 29.6.2013, s. 31).

([8]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 348 af 24.12.2008, s. 98).

40) En pilotaftale mellem Frankrig og Det Forenede Kongerige med henblik på at forhindre farlige krydsninger af Den Engelske Kanal og Nordsøen trådte i kraft den 6. august 2025 og finder anvendelse indtil den 11. juni 2026. Den blev forlænget den 31. marts 2026 med yderligere to måneder og blev suppleret af en treårig bilateral aftale indgået den 23. april 2026 om styrket operationelt samarbejde med Det Forenede Kongerige om søgrænsekontrol. Denne pilotaftale fastsætter en tilbagetagelsesmekanisme for tredjelandsstatsborgere, der irregulært er ankommet til Det Forenede Kongerige med båd, på grundlag af »en for en«-princippet. Det Forenede Kongerige modsvarer hver tilbagetagelse foretaget af Frankrig med en regulær indrejse til Det Forenede Kongerige. Det forventes, at denne aftale vil have en afskrækkende virkning over for irregulære migranter, der ønsker at krydse Den Engelske Kanal.

41) De franske myndigheder anfører, at en yderligere intensivering af politikontrol i grænseområder, der er fastsat som en alternativ foranstaltning i Schengengrænsekodeksen, kræver nationale lovgivningsmæssige ændringer, for fuldt ud at kunne udnytte de muligheder, der følger af artikel 23 i Schengengrænsekodeksen. De relevante foranstaltninger er i øjeblikket til drøftelse og forventes snart forelagt det franske parlament.

42) De franske myndigheder oplyser, at der anvendes teknologiske midler ved de indre grænser, herunder droner ved mere afsidesliggende grænseovergangssteder samt modulære køretøjer til afsløring af dokumentfalsk og identifikation af eftersøgte personer samt automatisk nummerpladegenkendelse.

43) Frankrig har tilbagetagelsesaftaler med alle Schengennabolandene og samarbejder tæt med dem om tilbagetagelsen af irregulære migranter, der pågribes ved de indre grænser og på fransk område. De franske myndigheder anfører, at det i henhold til bilaterale tilbagetagelsesaftaler er lettere at tilbagesende personer, der krydser den indre grænse irregulært, end irregulære migranter, der pågribes på fransk område. De franske myndigheder har taget de første skridt med henblik på indgåelse af praktiske ordninger for anvendelsen af overførselsproceduren i henhold til artikel 23a i Schengengrænsekodeksen. Der er etableret kontakter med Schengennabolandene, men forhandlinger på teknisk niveau vil sandsynligvis tage nogen tid, ligesom den nødvendige tilpasning af nationale regler og procedurer.

44) De franske myndigheder anfører, at alternative foranstaltninger ikke kan erstatte genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser, mens man afventer anvendelsen af pagten om migration og asyl fra den 23. juni 2026 og den fulde anvendelse af andre systemer til styrkelse af forvaltningen af de ydre grænser, såsom EES og ETIAS, så længe der ikke foreligger ny national lovgivning, der udvider politiets beføjelser i grænseområder, og der ikke er indgået praktiske ordninger for anvendelsen af overførselsproceduren i henhold til artikel 23a i Schengengrænsekodeksen.

Kommissionens bemærkninger

45) Kommissionen noterer sig Frankrigs aktive anvendelse af alternative foranstaltninger, som ledsager genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser og begrænser virkningen heraf.

46) Efter anmodning fra de franske myndigheder og efter ændring af den særlige aktivitetsplan for den fælles operation blev debriefingaktiviteter i det nordlige Frankrig iværksat i november 2025. Dette omfatter indsættelse af debriefingeksperter ved grænseovergangssteder samt eventuel indsættelse af offshorepatruljefartøjer og kystpatruljefartøjer med henblik på at opdage og indberette migrantrelaterede hændelser og støtte eftersøgnings- og redningsoperationer under vejledning af de relevante maritime redningskoordinationscentre.

47) Kommissionen anerkender, at der findes initiativer til at styrke formaterne for bilateralt politisamarbejde med alle Schengennabolandene, herunder oprettelsen af faste blandede brigader og reviderede politisamarbejdsaftaler.

48) Frankrig har tilbagetagelsesaftaler med alle nabomedlemsstater. Selv om der ikke foreligger tilstrækkelige oplysninger til udtømmende at vurdere disse aftalers effektivitet i praksis, bemærker Kommissionen det store antal tilbagetagelser, som de franske myndigheder har indberettet. Kommissionen bemærker endvidere, at Frankrig handler i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i EU-retten og i tråd med Den Europæiske Unions Domstols retspraksis vedrørende anvendelsen af Schengengrænsekodeksen og tilbagesendelsesdirektivet ved de indre grænser, hvor der er genindført grænsekontrol ([9]).

([9]) Domstolens dom af 21. september 2023, Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) m.fl. mod Ministre de l'Intérieur, sag C-143/22, ECLI:EU:C:2023:689.

49) Kommissionen anerkender de seneste initiativer med henblik på indgåelse af praktiske ordninger for anvendelsen af overførselsproceduren i henhold til artikel 23a i Schengengrænsekodeksen.

50) Kommissionen bemærker, at de franske myndigheder selv uden genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser fortsat kan udøve offentlige beføjelser, herunder beføjelser med henblik på at reducere ulovlig migration i områder ved de indre grænser. I den forbindelse bemærker Kommissionen, at begrænsningerne i anvendelsen af alternative foranstaltninger, navnlig politikontrol i grænseområder, er fastsat i national ret.

51) Kommissionen understreger, at hvis Frankrig beslutter at erstatte grænsekontrol ved de indre grænser med politikontrol, giver artikel 25 i Schengengrænsekodeksen fortsat de franske myndigheder mulighed for straks at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser med henblik på at imødegå en alvorlig trussel mod den offentlige orden og den nationale sikkerhed, som uventet opstår som følge af uforudsigelige begivenheder.

IV. AFBØDENDE FORANSTALTNINGER

De franske myndigheders holdning

52) De franske myndigheder oplyser, at genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser har haft en ubetydelig indvirkning på den frie bevægelighed for personer, med meget begrænsede virkninger for den grænseoverskridende mobilitet, og at der ikke er meldt om særlige vanskeligheder for beboere i grænseområderne.

53) Kontrollen er ikkesystematisk og risikobaseret, selv når retshåndhævende myndigheders personale er permanent til stede ved visse godkendte grænseovergangssteder. Kontrollen udføres for det meste stikprøvevis og er udformet således, at der sikres smidige trafikstrømme, samtidig med at sikkerheden opretholdes.

54) Kontrollens intensitet og hyppighed tilpasses efter grænsetypen (luft-, sø- eller landgrænse) og en regelmæssigt ajourført risikovurdering, der foretages af de kompetente lokale myndigheder i overensstemmelse med CIRAM 2.0-metoden.

55) De franske myndigheder oplyser, at de for at minimere forstyrrelser træffer følgende foranstaltninger:

— tilpasser grænsekontrollen efter trafikforholdene

— koordinerer med forvaltere af transportinfrastruktur om operationelle ordninger (f.eks. åbning af kørebaner, omdirigering af trafik, flytning af kontrolsteder)

— samarbejder med nabomedlemsstater om at gennemføre forudgående kontrol (f.eks. i fælles centre eller gennem fælles patruljer)

— sikrer, at grænsevagtpersonale er uddannet til at foretage hurtige eller »timede« kontroller, navnlig i den offentlige transport.

56) De franske myndigheder understreger, at formålet er at gennemføre selektiv screening, som adskiller sig fra den systematiske kontrol ved Schengenområdets ydre grænser, og at undgå enhver forstyrrelse af den offentlige orden eller trafikophobning i grænseområder.

Kommissionens bemærkninger

57) De underretninger, som de franske myndigheder har foretaget, viser, at de er fast besluttet på at sikre, at indvirkningen af kontrollen ved de indre grænser forbliver begrænset som påkrævet i henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 26, stk. 3.

58) Kommissionen bemærker, at grænsekontrol finder sted på en målrettet og risikobaseret måde for at begrænse virkningen for grænseoverskridende rejser og den frie bevægelighed for personer. Sådanne foranstaltninger bidrager til at afbøde kontrolforanstaltningernes virkninger.

59) I løbet af det seneste årti har Frankrig under vejledning fra Kommissionen og i tæt samarbejde med sine nabomedlemsstater truffet foranstaltninger for at sikre en smidig trafikafvikling over de indre grænser, hvor der er genindført grænsekontrol. Dette har navnlig resulteret i en fuldstændig genåbning af alle grænseovergangssteder langs den fransk-spanske grænse.

60) Kommissionen har kun modtaget få klager over forstyrrelser i den grænseoverskridende trafik som følge af genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser.

V. HENSTILLINGER

61) Et velfungerende Schengenområde bygger på en fuldstændig og effektiv gennemførelse af regelsættet på migrations- og asylområdet. Anvendelsen af pagten om migration og asyl fra den 23. juni 2026 vil være en vigtig drivkraft for at imødegå bekymringerne vedrørende ulovlige bevægelser af tredjelandsstatsborgere eller de migrations- og sikkerhedsmæssige betænkeligheder i forbindelse med ulovlig migration – betænkeligheder, som Frankrig har anført som begrundelse for genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser.

62) Sikkerhedshensyn er den væsentligste årsag, som Frankrig har anført som begrundelse for genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser. EU-retten indeholder allerede en bred vifte af værktøjer til at imødekomme de betænkeligheder, som de franske myndigheder har fremført. Medlemsstaterne bør gøre fuld brug af de eksisterende mekanismer til at styrke sikkerheds- og retshåndhævelsessamarbejdet. Disse omfatter Prüm II-forordningen, det nye Schengeninformationssystem og den nye lovgivning om forhåndsoplysninger om passagerer og passagerlisteoplysninger ([10]). Idriftsættelsen af EES og ETIAS vil yderligere styrke sikkerheden ved de ydre grænser ([11]).

63) Kommissionen påpeger, at der i både screeningen ved de ydre grænser og inden for området indgår en sikkerhedskontrol af alle relevante databaser i henhold til screeningforordningen ([12]), som udgør en del af pagten om migration og asyl.

64) De franske myndigheder bør videreudvikle deres samarbejde og udveksling af oplysninger med Frankrigs nabomedlemsstater, bl.a. gennem en passende revision af de eksisterende bilaterale tilbagetagelsesaftaler eller -ordninger samt af Frankrigs bilaterale politisamarbejdsaftaler med nabomedlemsstaterne og/eller ved indgåelse af praktiske ordninger for anvendelsen af overførselsproceduren i henhold til artikel 23a i Schengengrænsekodeksen.

65) Kommissionen understreger, at brugen af alternative foranstaltninger, herunder teknologiske løsninger og politikontrol i grænseområdet, kan udgøre et mere effektivt og virkningsfuldt middel til at sikre et højt sikkerhedsniveau og migrationskontrol, uden at det er nødvendigt at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser. I denne forbindelse bemærker den, at der allerede nu foretages grænsekontrol på en ikkesystematisk og risikobaseret måde.

([10]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/982 af 13. marts 2024 om automatiseret søgning og udveksling af data med henblik på politisamarbejde, og om ændring af Rådets afgørelse 2008/615/RIA og 2008/616/RIA og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 og (EU) 2019/818 (Prüm II-forordningen) (EUT L, 2024/982, 5.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj) og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1862 af 28. november 2018 om oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på området politisamarbejde og strafferetligt samarbejde, om ændring og ophævelse af Rådets afgørelse 2007/533/RIA og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1986/2006 og Kommissionens afgørelse 2010/261/EU (EUT L 312 af 7.12.2018, s. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj) og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2025/13 af 19. december 2024 om indsamling og overførsel af forhåndsoplysninger om passagerer med henblik på at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet, og om ændring af forordning (EU) 2019/818 (EUT L, 2025/13, 8.1.2025), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/681 af 27. april 2016 om anvendelse af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 132; ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([11]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2226 af 30. november 2017 om oprettelse af et ind- og udrejsesystem til registrering af ind- og udrejseoplysninger og oplysninger om nægtelse af indrejse vedrørende tredjelandsstatsborgere, der passerer medlemsstaternes ydre grænser, om fastlæggelse af betingelserne for adgang til ind- og udrejsesystemet til retshåndhævelsesformål og om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen og forordning (EF) nr. 767/2008 og (EU) nr. 1077/2011 (EUT L 327 af 9.12.2017, s. 20, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj) og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1240 af 12. september 2018 om oprettelse af et europæisk system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS) og om ændring af forordning (EU) nr. 1077/2011, (EU) nr. 515/2014, (EU) 2016/399 (EU) 2016/1624 og (EU) 2017/2226 (EUT L 236 af 19.9.2018, s. 1 (ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

([12]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1356 af 14. maj 2024 om indførelse af screening af tredjelandsstatsborgere ved de ydre grænser og om ændring af forordning (EF) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 og (EU) 2019/817 (EUT L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj.

66) De franske myndigheder bør være særlig opmærksomme på de grænseregioner, der berøres af genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser, og undersøge, i hvilket omfang der kan foreslås teknologiske eller skræddersyede løsninger for hver grænseregion eller kategori af personer, der af tvingende grunde er nødt til at rejse, med henblik på yderligere at forbedre smidigheden i de grænseoverskridende rejser.

67) Kommissionen henstiller, at de franske myndigheder afhjælper eventuelle retlige eller operationelle hindringer, der står i vejen for en effektiv anvendelse af alternative foranstaltninger ved Frankrigs indre grænser med henblik på migrationsstyring.

68) De franske myndigheder bør arbejde hen imod den gradvise ophævelse af grænsekontrol ved de indre grænser baseret på en skræddersyet tilgang for hver strækning af den indre grænse og for hver trussel og gøre fuld brug af de tilgængelige alternative foranstaltninger som beskrevet i Kommissionens henstilling (EU) 2024/268 ([13]) og mulighederne i Schengengrænsekodeksen. Disse foranstaltninger bør styrke og supplere de eksisterende foranstaltninger. Frankrig bør også fremlægge en tidsplan for vedtagelsen af den nødvendige nationale lovgivning, der muliggør anvendelsen af alternative foranstaltninger.

69) Kommissionen mener, at et vellykket samarbejde med nabomedlemsstaterne samt anvendelsen af alternative foranstaltninger udgør et solidt grundlag, hvorpå Frankrig kan arbejde hen imod den gradvise ophævelse af grænsekontrol ved de indre grænser, uden at det behøver at gå på kompromis med sin sikkerhed eller migrationskontrol. Den vil fortsat holde tæt kontakt med alle de berørte medlemsstater for at nå dette mål.

Udfærdiget i Bruxelles, den 2. juni 2026.

På Kommissionens vegne
Magnus BRUNNER
Medlem af Kommissionen

([13]) Kommissionens henstilling (EU) 2024/268 af 23. november 2023 om samarbejde mellem medlemsstaterne for så vidt angår alvorlige trusler mod den interne sikkerhed og den offentlige orden på området kontrol ved de indre grænser (EUT L, 2024/268, 17.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).