C/2026/4118

28.7.2026

KOMISSION LAUSUNTO,

annettu 2 päivänä kesäkuuta 2026,

rajavalvonnan Ranskan sisärajoille palauttamisen tarpeellisuudesta ja oikeasuhteisuudesta asetuksen (EU) 2016/399 (Schengenin rajasäännöstö) 27 a artiklan 3 kohdan mukaisesti

(ainoastaan ranskankielinen teksti on todistusvoimainen)

(C/2026/4118)

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 jäsenvaltiot voivat 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) Ranskan viranomaiset ilmoittivat 11 päivänä lokakuuta 2024 päivätyllä kirjeellä rajavalvonnan palauttamisesta Schengenin rajasäännöstön 25 a artiklan nojalla kaikille sisäisille maa-, meri- ja ilmarajoille 1 päivän marraskuuta 2024 ja 30 päivän huhtikuuta 2025 väliseksi ajaksi.

7) Ranskan viranomaiset ilmoittivat 3 päivänä huhtikuuta 2025 päivätyllä kirjeellä tämän palauttamisen jatkamisesta kuudella kuukaudella 1 päivän toukokuuta ja 31 päivän lokakuuta 2025 väliseksi ajaksi. Ranskan viranomaiset ilmoittivat 6 päivänä lokakuuta 2025 päivätyllä kirjeellä palauttamisen jatkamisesta toisen kerran kuudella kuukaudella 1 päivän marraskuuta 2025 ja 30 päivän huhtikuuta 2026 väliseksi ajaksi. Ranskan viranomaiset ilmoittivat 3 päivänä huhtikuuta 2026 päivätyllä kirjeellä sisärajavalvonnan palauttamisen jatkamisesta kolmannen kerran kuudella kuukaudella 1 päivän toukokuuta ja 31 päivän lokakuuta 2026 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) Ranska toimitti 11 päivänä joulukuuta 2025 Schengenin rajasäännöstön 33 artiklan 2 kohdan mukaisesti selvityksen sisärajavalvonnan palauttamisesta 1 päivän marraskuuta 2024 ja 31 päivän lokakuuta 2025 väliseksi ajaksi.

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

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

11) 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 3 päivänä huhtikuuta 2025.

12) Komissio antaa tämän lausunnon sen jälkeen, kun sen on tehnyt arvioinnin kaikista edellä mainituista ilmoituksista ja selvityksistä täydennettynä Ranskan neuvottelumenettelyn yhteydessä antamilla tiedoilla ja muilla julkisesti saatavilla olevilla virallisilla asiakirjoilla.

ILMOITUSTEN JA SELVITYKSEN ARVIOINTI

I. MUODOLLISET VAATIMUKSET

13) Schengenin rajasäännöstön puitteissa jäsenvaltioille asetetaan useita muodollisia vaatimuksia.

14) Schengenin rajasäännöstön 25 a artiklan 4 kohdassa edellytetään, että kun jäsenvaltiossa on ennakoitavissa yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka, jäsenvaltion on ilmoitettava tästä Euroopan parlamentille, neuvostolle, komissiolle ja muille jäsenvaltioille viimeistään neljä viikkoa ennen suunniteltua rajavalvonnan palauttamista.

15) Komissio havaitsee, että ilmoitukset sisärajavalvonnan palauttamisesta ja jatkamisesta tehtiin alle neljä viikkoa ennen niiden voimaantuloa. Komissio korostaa, että ilmoituksen oikea-aikaista toimittamista koskeva velvoite voidaan jättää täyttämättä vain, jos olosuhteet, joiden vuoksi sisärajavalvonta on palautettava, tulevat jäsenvaltion tietoon alle neljä viikkoa ennen suunniteltua valvonnan palauttamista.

16) Sisärajavalvonnan jatkamista koskevissa ilmoituksissa oli käytetty tätä tarkoitusta varten komission täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2025/315 ([4]) vahvistettua mallia.

17) Schengenin rajasäännöstön 27 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että tilanteissa, joissa rajavalvonta on ollut käytössä kuuden kuukauden ajan, jäsenvaltiot sisällyttävät kaikkiin myöhempiin ilmoituksiin riskinarvioinnin, jossa esitetään vakavan uhkan laajuus ja odotettavissa oleva kehitys. Vaikka kansallisten viranomaisten voi olla vaikea arvioida tarkasti sisärajavalvonnan palauttamisen perusteena olevan vakavan uhkan laajuutta ja odotettavissa olevaa kestoa, ja kun otetaan huomioon, että tietoja oli jätetty pois ilmoituksista yleisen turvallisuuden vuoksi, komissio toteaa, että ilmoituksessa annetut tiedot olisi voitu esittää paremmin Schengenin rajasäännöstön 27 artiklan 2 kohdan mukaisen yksityiskohtaisen riskinarvioinnin osalta ja niissä olisi voitu ottaa huomioon vakavan uhkan kehittymisen suuntaukset sisärajavalvonnan palauttamista edeltävänä ajanjaksona sekä käyttää kansallisen tason ja asiaankuuluvien unionin virastojen laatimia riskianalyysejä.

([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).

18) Komissio panee merkille, että ilmoituksista on jätetty pois tietoja, koska ne koskevat kansalliseen etuun ja sisäiseen turvallisuuteen liittyviä asioita sekä käynnissä olevia rikostutkintoja. Schengenin rajasäännöstön 27 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä jättää ilmoituksesta pois tiedot, jotka liittyvät yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle aiheutuvaan vakavaan uhkaan, ottaen huomioon meneillään olevien tutkimusten luottamuksellisuuden.

19) Komissio myöntää, että Ranskan viranomaiset ovat kyllä pyytäneet ilmoituksissa annettuja tietoja, ja selvitys jää kokonaisuudessaan luottamukselliseksi Schengenin rajasäännöstön 35 artiklan mukaisesti.

20) Sisärajavalvonnan palauttamista ja jatkamista koskeva selvitys, joka perustuu Schengenin rajasäännöstön 33 artiklan 2 kohtaan ja joka Ranskan oli määrä toimittaa 1 päivänä marraskuuta 2025 (12 kuukauden kuluttua), toimitettiin 11 päivänä joulukuuta 2025.

21) Sisärajavalvonnan palauttamista ja jatkamista koskevassa selvityksessä oli noudatettu Komission täytäntöönpanopäätöksessä (EU) 2025/308 ([5]) vahvistettua yhtenäistä muotoa.

II. TARPEELLISUUS JA OIKEASUHTEISUUS

Ranskan viranomaisten kanta

22) Ranskan viranomaiset vetoavat kaikissa ilmoituksissaan yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvaan vakavaan uhkaan, joka liittyy terrori-iskuihin tai -uhkiin, sekä vakavan järjestäytyneen rikollisuuden aiheuttamiin uhkiin.

23) Turvallisuushuolten osalta Ranskan viranomaiset viittaavat seuraaviin:

— Schengen-alueella jo olevat rikollisverkostot lisäävät jihadistisen väkivallan riskiä, ja islamilaisen valtion läsnäolo lisääntyy muun muassa Afganistanissa, Libyassa ja Länsi-Afrikassa;

— Syyrian, Lähi-idän ja Afganistanin turvallisuustilanne heikkenee ja Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan jatkuu, mikä lisää riskiä terroristitaistelijoiden pääsystä Eurooppaan ja Ranskaan;

— laittomien muuttovirtojen suureen määrään liittyy riski radikalisoituneiden henkilöiden soluttautumisesta;

— terrorismin uusi nousu, jota vihamieliset ulkovallat usein tukevat Schengen-alueella toimiviin, hyvin liikkuviin monikansallisiin verkkoihin kuuluvien ulkomaisten välikäsien kautta;

— Vigipirate-järjestelmässä otettiin kesäksi ja syksyksi 2025 uudelleen käyttöön korkein uhkataso, ja sen painopiste oli uskonnollisten laitosten, oppilaitosten, juhlien, uskonnollisten kokoontumisten, julkisen liikenteen ja rakennusten turvaamisessa.

24) Turvallisuuteen liittyvien huolenaiheidensa yhteydessä Ranskan viranomaiset huomauttavat yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvasta vakavasta uhkasta, joka johtuu maan pohjoisosan heikentyvästä tilanteesta: sinne kerääntyy yhä suurempina määrinä laittomia muuttajia, jotka aikovat ylittää Englannin kanaalin pienillä aluksilla. Yhdistyneeseen kuningaskuntaan pyrkivät muuttajat saapuvat vaihtelevassa määrin kaikkien Ranskan sisärajojen kautta (pääasiassa Ranskan ja Italian, Ranskan ja Sveitsin, Ranskan ja Saksan sekä Ranskan ja Belgian välisten rajojen kautta). Kolme viimeksi mainittua raja-aluetta pahentavat luvattoman liikkumisen ongelmaa Schengen-alueella, ja ne ovat myös keskeisiä käytäviä, joiden kautta toimitetaan Englannin kanaalin ylittämiseen käytettäviä merenkulkuvälineitä ja harjoitetaan ihmiskauppaa.

([5]) Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2025/308, annettu 14 päivänä helmikuuta 2025, yhtenäisen mallin vahvistamisesta sisärajavalvonnan palauttamisesta tai jatkamisesta annettavaa selvitystä varten Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 33 artiklan mukaisesti (EUVL L, 2025/308, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/308/oj).

25) Ranskan viranomaisten mukaan sisärajoilla sisärajavalvonnan palauttamisen jälkeen pysäytettyjen laittomien muuttajien määrä sekä ihmisten salakuljettajien suuri määrä oikeuttavat valvonnan jatkamisen. Sisärajoilla otettiin 1 päivän marraskuuta 2024 ja 31 päivän lokakuuta 2025 välisenä aikana kiinni 36 053 laitonta muuttajaa. Samalla ajanjaksolla sisäisillä maarajoilla otettiin takaisin 20 487 laitonta muuttajaa. Lisäksi sisärajoilla pidätettiin tammi–kesäkuussa 2025 yli 600 salakuljettajaa.

Komission huomautukset

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

27) Ilmoituksissa ja selvityksessä ei kuitenkaan 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. Epäjärjestelmällisestä ja riskiperusteisesta toimintatavasta huolimatta ei ole myöskään perusteltua palauttaa rajavalvontaa kaikille sisärajoille erotuksetta, koska se merkitsisi sitä, että yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhkan taso olisi sama kaikilla sisärajoilla.

28) Vaikea maailmanlaajuinen turvallisuustilanne voi aiheuttaa vakavaa huolta jäsenvaltioiden kansallisesta turvallisuudesta, ja ilmoituksissa olisikin voitu esittää lisätietoja tai -analyysi, jossa selitettäisiin, miten maailmanlaajuinen turvallisuusympäristö vaikuttaa erityisesti Ranskaan ja miten tätä vakavaa uhkaa voitaisiin torjua sisärajavalvonnalla.

29) Sisärajavalvonnan palauttaminen voi edistää terroristien ja ihmisten salakuljettajien kiinniottoa. Ranskan viranomaiset ovat esittäneet tähän liittyviä perusteltuja huolenaiheita muun muassa voimassa olevasta korkeasta terroriuhkatasosta ja terroristien läsnäolosta Schengen-alueella, kuten Ranskassa, Belgiassa, Itävallassa ja Saksassa toukokuussa, heinäkuussa ja lokakuussa 2024 tehdyt pidätykset osoittavat. Viranomaiset ovat myös esittäneet lukuja sisärajavalvonnan palauttamisen yhteydessä kiinni otetuista ihmisten salakuljettajista.

30) Ranskan viranomaiset eivät ole antaneet tarkempia tietoja siitä, miten sisärajavalvonnan palauttamisella on onnistuttu torjumaan terroriuhkaa, tai siitä, miten sisärajavalvonnan palauttamista on täydennetty muunlaisella turvallisuusyhteistyöllä, kuten kohdennetuilla rikostutkinnoilla tai poliisivalvonnalla, joiden tarkoituksena olisi hajottaa ihmisten salakuljettajien ja terroristien verkostoja.

31) Komissio panee merkille Ranskan korkeimman hallinto-oikeuden 7 päivänä maaliskuuta 2025 antaman tuomion, jossa korkein hallinto-oikeus on todennut, että sisärajavalvonnan ensimmäinen palauttaminen oli sekä välttämätöntä että oikeasuhteista terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden vakavan uhkan torjumiseksi ([6]).

32) Komissio myöntää, että Ranskan kansallinen muuttoliiketilanne on monimutkainen, erityisesti maan pohjoisosassa. Ranskassa on tehty yhä enemmän laittomia rajanylityksiä Yhdistyneen kuningaskunnan vastaisella ulkorajalla, mikä on vaikuttanut sen turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmään ja on EU:n vetovoimatekijä. Ilmoituksissa ei kuitenkaan selitetä riittävästi, miksi sisärajavalvonnan palauttaminen on sopivin keino puuttua pienten alusten Englannin kanaalin ylityksiin liittyviin muuttoliikeongelmiin verrattuna esimerkiksi raja-alueilla ja niiden ulkopuolella Ranskan alueella tehtäviin tarkastuksiin.

33) Komissio toteaa, että 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.

([6]) Korkeimman hallinto-oikeuden päätös nro 499702, 7.3.2025, ECLI:FR:CECHR:2025:499702.20250307.

34) Lisäksi viimeaikaiset tiedot osoittavat, että unionin muuttoliiketilanne on parantunut. Euroopan raja- ja merivartiovirasto on havainnut, että luvattomat rajanylitykset vähenivät vuonna 2024 jyrkästi, muun muassa 59 prosenttia keskisen Välimeren reitillä, joka on edelleen yksi merkittävimmistä maahantulopaikoista ja lisää luvatonta saapumista Ranskaan. EU:n yhteisen tilannetietoisuuden ja -analyysin mukaan luvattomat rajanylitykset vähenivät vuonna 2025 edelleen neljänneksen vuoteen 2024 verrattuna (niitä oli 180 429 vuonna 2025 ja 240 199 vuonna 2024). Eurostatin tietojen mukaan ensimmäisten turvapaikkahakemusten määrä väheni Ranskassa vuonna 2024 maltillisesti, 10 prosenttia, ja vuonna 2025 kuukausittaiset virrat pysyivät suhteellisen vakaina tai laskivat hieman. Tämä lasku on osa laajempaa suuntausta, joka johtuu EU:n ulkorajojen suojeluun tähtäävien yhteisten toimien lisääntymisestä, eikä sen voida katsoa johtuvan pelkästään siitä, että Ranska on palauttanut sisärajavalvonnan.

35) Komissio korostaa, että sisärajavalvonnan palauttaminen ei muuta Ranskalle 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 mahdollistaisi turvapaikkahakemuksen käsittelyä koskevan vastuun jakamista koskevien Dublin-asetuksen ([7]) sääntöjen sekä palauttamisdirektiivin ([8]) sääntöjen asianmukaisen soveltamisen.

III. VAIHTOEHTOISET TOIMENPITEET

Ranskan viranomaisten kanta

36) Ranskan viranomaiset ovat laatineet erityisen Force Frontières -aloitteen, jonka tehtävänä on lisätä siihen osallistuvien viranomaisten, kuten poliisiviranomaisen, santarmilaitoksen, tullin ja sotilashenkilöstön, välistä synergiaa ja samalla mahdollistaa sen joustavan käyttöönoton.

37) Ranskan viranomaiset ilmoittavat jatkavansa tiivistä kahdenvälistä poliisiyhteistyötä naapurijäsenvaltioiden kanssa kaikilla raja-alueilla. Siihen kuuluvat operatiivisten tietojen säännöllinen vaihto ja rajatarkastusten täytäntöönpanon koordinointi poliisi- ja tulliyhteistyökeskusten yhteydessä. Ranskan viranomaiset edistävät lisäksi kahden- tai kolmenvälisten partioiden ja prikaatien kehittämistä kaikkien Schengen-alueeseen kuuluvien naapurimaiden kanssa. Näitä ponnisteluja vaikeuttaa kuitenkin Schengen-alueeseen kuuluvien naapurimaiden kiinnostuksen tai henkilöstöresurssien puute.

38) Ranska on tehnyt kaikkien Schengen-alueeseen kuuluvien naapurimaidensa kanssa poliisiyhteistyösopimukset, joissa määrätään muun muassa poliisi- ja tulliyhteistyökeskusten perustamisesta, tietojenvaihdosta, yhteisistä riskianalyyseistä ja yhteisistä partioista. Ranska osallistuu kymmeneen poliisi- ja tulliyhteistyökeskukseen. Lisäksi Ranska on tehnyt Schengen-alueeseen kuuluvien naapurimaidensa kanssa kahdenvälisen yhteistyön tehostamista koskevia sopimuksia, joissa määrätään lainvalvontaviranomaisten yhteistyön tehostamisesta. Ranska tekee naapurijäsenvaltioidensa kanssa yhteistyötä pysyvien yhteisten prikaatien puitteissa sekä Italian ja Ranskan rajalle perustetussa operatiivisessa tiedusteluyksikössä, joka helpottaa tietojenvaihtoa edelleen.

39) Ranskassa toimii maahanmuuton yhteyshenkilöverkosto, jolla on yhteys suurlähetystöihin. Se on läsnä tietyillä jäsenvaltioiden lentoasemilla ja neuvoo lentoyhtiöitä kieltäytymisessä matkustajien ottamisesta lennolle ilman asianmukaisia asiakirjoja. Tammikuusta syyskuuhun 2025 maahanmuuton yhteyshenkilöt estivät 663 henkilön pääsyn Schengenin sisäisille lentoasemille, ja noin 89 prosentilla näistä henkilöistä oli väärennetyt asiakirjat.

([7]) 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).

([8]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (EUVL L 348, 24.12.2008, s. 98).

40) Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan välinen pilottisopimus Englannin kanaalin ja Pohjanmeren vaarallisten ylitysten estämiseksi tuli voimaan 6 päivänä elokuuta 2025, ja sitä sovelletaan 11 päivään kesäkuuta 2026 asti. Sitä jatkettiin 31 päivänä maaliskuuta 2026 kahdella kuukaudella ja täydennettiin 23 päivänä huhtikuuta 2026 tehdyllä kolmivuotisella kahdenvälisellä sopimuksella, jossa määrätään tiiviimmästä operatiivisesta yhteistyöstä merirajavalvonnassa Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa. Pilottisopimuksessa määrätään Yhdistyneeseen kuningaskuntaan laittomasti veneellä saapuneiden kolmansien maiden kansalaisten takaisinottomekanismista yksi yhdestä -periaatteen pohjalta. Yhdistynyt kuningaskunta myöntää jokaista Ranskan takaisinottoa vastaan yhden laillisen pääsyn Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Tämän sopimuksen odotetaan muodostavan pelotteen laittomille muuttajille, jotka haluaisivat ylittää Englannin kanaalin.

41) Ranskan viranomaiset toteavat, että raja-alueiden poliisitarkastusten tehostaminen edelleen Schengenin rajasäännöstön mukaisena vaihtoehtoisena toimenpiteenä edellyttää muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön, jotta voidaan hyödyntää kaikkia jäsenvaltioille Schengenin rajasäännöstön 23 artiklan nojalla tarjottuja mahdollisuuksia. Asiaan liittyvistä toimenpiteistä keskustellaan parhaillaan, ja niitä on tarkoitus ehdottaa pian Ranskan parlamentille.

42) Ranskan viranomaiset raportoivat teknologisista keinoista sisärajoilla, kuten droonien käytöstä syrjäisimmillä rajanylityspaikoilla, asiakirjapetosten havaitsemisesta ja etsintäkuulutettujen henkilöiden tunnistamisesta moduuliajoneuvojen avulla sekä automaattisesta rekisterikilpien tunnistamisesta.

43) Ranskalla on takaisinottosopimukset kaikkien Schengen-alueeseen kuuluvien naapurimaidensa kanssa, ja se tekee tiivistä yhteistyötä sisärajoilla ja Ranskan alueella kiinni otettujen laittomien muuttajien takaisinottamiseksi. Ranskan viranomaiset toteavat, että laittomasti sisärajan ylittävät henkilöt on helpompaa palauttaa kahdenvälisten takaisinottosopimusten nojalla kuin alueella kiinniotetut laittomat muuttajat. Ranskan viranomaiset ovat ryhtyneet ensimmäisiin toimiin, joilla on tarkoitus saattaa Schengenin rajasäännöstön 23 a artiklan mukaisen siirtomenettelyn soveltamista koskevat käytännön järjestelyt päätökseen. Schengen-alueeseen kuuluviin naapurimaihin on muodostettu yhteyksiä, mutta teknisellä tasolla neuvottelut vievät todennäköisesti jonkin aikaa, samoin kuin kansallisten sääntöjen ja menettelyjen tarpeellinen mukauttaminen.

44) Ranskan viranomaiset toteavat, että vaihtoehtoiset toimenpiteet eivät voi korvata sisärajavalvonnan palauttamista sillä aikaa, kun odotetaan muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen soveltamista 23 päivänä kesäkuuta 2026 ja muiden ulkorajojen valvontaa vahvistavien järjestelmien, kuten EES:n ja ETIASin, kokonaisvaltaista soveltamista, rajavalvontavaltuuksia raja-alueilla laajentavaa uutta kansallista lainsäädäntöä ja Schengenin rajasäännöstön 23 a artiklan mukaisen siirtomenettelyn soveltamista koskevien käytännön järjestelyjen valmistumista.

Komission huomautukset

45) Komissio panee merkille, että Ranska toteuttaa aktiivisesti vaihtoehtoisia toimenpiteitä, jotka liittyvät sisärajavalvonnan palauttamiseen ja rajoittavat sen vaikutuksia.

46) Pohjois-Ranskassa alettiin toteuttaa kuulemistoimia marraskuussa 2025 Ranskan viranomaisten pyynnöstä sen jälkeen, kun yhteisoperaation erityistä toimintasuunnitelmaa oli muutettu. Toimiin kuuluvat kuulemisprofiilien käyttöönotto rajanylityspaikoilla sekä meri- ja rannikkovartioalusten mahdollinen käyttöönotto muuttajiin liittyvien vaaratilanteiden havaitsemiseksi ja niistä raportoimiseksi ja etsintä- ja pelastusoperaatioiden tukemiseksi asianomaisten meripelastuskeskusten ohjauksessa.

47) Komissio myöntää, että on olemassa aloitteita, joilla parannetaan kahdenvälistä poliisiyhteistyötä kaikkien Schengen-alueeseen kuuluvien naapurimaiden kanssa, mukaan lukien pysyvien yhteisten prikaatien perustaminen ja tarkistetut poliisiyhteistyösopimukset.

48) Ranska on tehnyt takaisinottosopimukset kaikkien naapurijäsenvaltioidensa kanssa. Vaikka komissiolla ei ole riittävästi tietoa, jotta se voisi arvioida kattavasti näiden sopimusten tehokkuutta käytännössä, se panee merkille Ranskan viranomaisten ilmoittamien takaisinottojen suuren määrän. Komissio toteaa myös, että Ranska toimii asiaa koskevan EU:n lainsäädännön mukaisesti ja noudattaa Schengenin rajasäännöstöä ja palauttamisdirektiivin soveltamista koskevaa Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ([9]) sisärajoilla, joille valvonta on palautettu.

([9]) Unionin tuomioistuimen tuomio 21.9.2023, Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) ym. v. Ministre de l'Intérieur, C-143/22, ECLI:EU:C:2023:689.

49) Komissio panee merkille viimeaikaiset aloitteet Schengenin rajasäännöstön 23 a artiklan mukaisen siirtomenettelyn soveltamista koskevien käytännön järjestelyjen toteuttamisesta.

50) Komissio toteaa, että vaikka sisärajavalvontaa ei palautettaisi, Ranskan viranomaiset voivat kuitenkin edelleen käyttää julkista valtaa myös laittoman muuttoliikkeen vähentämiseen sisäraja-alueilla. Komissio toteaa tältä osin, että vaihtoehtoisten toimenpiteiden, erityisesti raja-alueiden poliisitarkastusten, käytön rajoituksista säädetään kansallisessa lainsäädännössä.

51) Komissio korostaa, että vaikka Ranska päättäisi korvata sisärajavalvonnan poliisitarkastuksilla, Schengenin rajasäännöstön 25 artikla antaa edelleen Ranskan viranomaisille mahdollisuuden palauttaa sisärajavalvonta välittömästi ennakoimattomista tapahtumista johtuvan yleiseen järjestykseen ja kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhkan torjumiseksi.

IV. LIEVENTÄVÄT TOIMENPITEET

Ranskan viranomaisten kanta

52) Ranskan viranomaiset toteavat, että sisärajatarkastusten palauttamisella on ollut vähäinen vaikutus henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen, se on vaikuttanut rajat ylittävään liikkuvuuteen hyvin vähän eivätkä raja-alueiden asukkaat ole ilmoittaneet erityisistä vaikeuksista.

53) Tarkastukset eivät ole järjestelmällisiä vaan riskiperusteisia, vaikkakin lainvalvontaviranomaiset ovat pysyvästi läsnä tietyillä hyväksytyillä rajanylityspaikoilla. Tarkastuksia tehdään useimmiten sattumanvaraisesti, ja niiden tarkoituksena on varmistaa liikennevirtojen sujuvuus ja säilyttää turvallisuus.

54) Tarkastusten intensiteettiä ja tiheyttä mukautetaan rajatyypin (ilma-, meri- vai maaraja) ja toimivaltaisten paikallisten viranomaisten CIRAM 2.0 -menetelmää noudattaen tekemän, säännöllisesti päivitetyn riskinarvioinnin mukaisesti.

55) Ranskan viranomaiset ilmoittavat toteuttavansa häiriöiden minimoimiseksi seuraavia toimia:

— rajatarkastusten mukauttaminen liikenneolosuhteiden mukaan;

— operatiivisten järjestelyjen koordinointi liikenneinfrastruktuurin haltijoiden kanssa (esimerkiksi kaista-aukot, kiertotiet ja tarkastuspaikan siirtäminen);

— yhteistyö naapurijäsenvaltioiden kanssa tuotantoketjun alkupään tarkastusten suorittamiseksi (esimerkiksi yhteisissä keskuksissa tai yhteisten partioiden kautta);

— sen varmistaminen, että rajavartiohenkilöstö koulutetaan suorittamaan nopeita tai ”ajastettuja” tarkastuksia erityisesti julkisessa liikenteessä.

56) Ranskan viranomaiset korostavat, että tavoitteena on toteuttaa valikoivaa seulontaa, joka eroaa Schengen-alueen ulkorajoilla tehtävistä järjestelmällisistä tarkastuksista, sekä välttää yleisen järjestyksen häiriöt ja liikenneruuhkat raja-alueilla.

Komission huomautukset

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

58) Komissio toteaa, että rajavalvontaa tehdään kohdennetusti ja riskiperusteisesti, jotta rajat ylittävään matkustamiseen ja vapaaseen liikkuvuuteen kohdistuvat vaikutukset ovat mahdollisimman vähäisiä. Tällaiset toimenpiteet auttavat lieventämään tarkastusten vaikutuksia.

59) Ranska on kymmenen viime vuoden aikana toteuttanut komission johdolla ja tiiviissä yhteistyössä naapurijäsenvaltioidensa kanssa toimia liikenteen sujuvuuden varmistamiseksi sisärajoilla, joille valvonta on palautettu. Tämä on johtanut esimerkiksi kaikkien Ranskan ja Espanjan rajan rajanylityspaikkojen uudelleenavaamiseen.

60) Komissio on saanut vain muutamia valituksia rajat ylittävän liikenteen häiriöistä, joiden syynä on ollut sisärajavalvonnan palauttaminen.

V. SUOSITUKSET

61) Hyvin toimiva Schengen-alue perustuu muuttoliike- ja turvapaikkasäännöstön kokonaisvaltaiseen ja tehokkaaseen täytäntöönpanoon. Muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen soveltamisen aloittaminen 23 päivänä kesäkuuta 2026 on tärkeä tekijä, jonka avulla voidaan puuttua kolmansien maiden kansalaisten luvattoman liikkumisen aiheuttamiin ongelmiin ja laittomaan muuttoliikkeeseen liittyviin muuttoliike- ja turvallisuusongelmiin – eli ongelmiin, jotka Ranska on esittänyt perusteeksi sisärajavalvonnan palauttamiselle.

62) Turvallisuusongelmat ovat Ranskan mainitsema tärkein syy, jolla se perustelee sisärajavalvonnan palauttamista. EU:n lainsäädäntö tarjoaa jo monenlaisia välineitä Ranskan viranomaisten esiin tuomien 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]).

63) Komissio korostaa, että muuttoliike- ja turvapaikkasopimukseen kuuluvan seulonta-asetuksen ([12]) mukaan kaikkien asiaankuuluvien tietokantojen turvallisuustarkastus on osa sekä ulkorajoilla että alueen sisällä tehtävää seulontaa.

64) Ranskan viranomaisten olisi kehitettävä edelleen yhteistyötään ja tietojenvaihtoaan naapurijäsenvaltioiden 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 ja kahdenvälisistä poliisiyhteistyösopimuksista naapurijäsenvaltioiden kanssa.

65) Komissio korostaa, että vaihtoehtoisten toimenpiteiden, myös teknisten ratkaisujen ja raja-alueella tehtävien poliisitarkastusten, käyttö voi olla muita tehokkaampi ja vaikuttavampi keino turvallisuuden ja muuttoliikkeen valvonnan korkean tason varmistamiseen sisärajavalvontaa palauttamatta. Tältä osin se toteaa, että rajatarkastuksia tehdään jo nyt satunnaisesti ja riskiperusteisesti.

([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]) Oikaisu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (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).

66) Ranskan viranomaisten olisi kiinnitettävä erityistä huomiota raja-alueisiin, joihin sisärajavalvonnan palauttaminen vaikuttaa, ja selvitettävä, missä määrin rajat ylittävän matkustamisen sujuvuuden parantamiseksi voitaisiin ehdottaa teknologisia tai kullekin raja-alueelle tai olennaiselle matkustajaryhmälle räätälöityjä ratkaisuja.

67) Komissio suosittelee, että Ranskan viranomaiset puuttuvat kaikkiin oikeudellisiin tai toiminnallisiin esteisiin, jotka haittaavat vaihtoehtoisten toimenpiteiden tehokasta käyttöä muuttoliikkeen hallintaan sisärajoilla.

68) Ranskan viranomaisten olisi pyrittävä poistamaan sisärajavalvonta asteittain kullekin sisärajaosuudelle ja uhkalle räätälöityä lähestymistapaa käyttäen sekä hyödynnettävä kaikkia komission suosituksessa (EU) 2024/268 ([13]) esitettyjä vaihtoehtoisia toimenpiteitä ja Schengenin rajasäännöstön mukaisia mahdollisuuksia. Näillä toimenpiteillä olisi vahvistettava ja täydennettävä nykyisiä toimenpiteitä. Ranskan olisi myös esitettävä määräaika sellaisen tarvittavan kansallisen lainsäädännön hyväksymiselle, joka mahdollistaisi vaihtoehtoisten toimenpiteiden käytön.

69) Komissio katsoo, että menestyksekäs yhteistyö naapurijäsenvaltioiden kanssa sekä vaihtoehtoisten toimenpiteiden soveltaminen muodostavat vankan perustan, jonka pohjalta Ranska voi 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. kesäkuuta 2026.

Komission puolesta
Magnus BRUNNER
Komission jäsen

([13]) 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).