C/2026/4118

28.7.2026

OPINIA KOMISJI

z dnia 2 czerwca 2026 r.

w sprawie konieczności i proporcjonalności przywrócenia przez Francję kontroli granicznej na jej granicach wewnętrznych zgodnie z art. 27a ust. 3 rozporządzenia (UE) 2016/399 (kodeks graniczny Schengen)

(Jedynie tekst w języku francuskim jest autentyczny)

(C/2026/4118)

1) Jak stanowi art. 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości.

2) Na podstawie art. 25 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (tekst jednolity) ([1]) dane państwo członkowskie może, w obliczu poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, w drodze wyjątku i tymczasowo przywrócić kontrolę graniczną na całej długości swoich granic wewnętrznych lub na ich określonych odcinkach. Rozwiązanie to powinno być stosowane wyłącznie jako środek ostateczny, a zakres i czas trwania tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej nie mogą przekraczać tego, co jest absolutnie niezbędne do reakcji na stwierdzone poważne zagrożenie.

3) Jak precyzuje art. 25a ust. 4 kodeksu granicznego Schengen, w przypadku gdy dane państwo członkowskie zamierza przywrócić kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych w celu przeciwdziałania możliwemu do przewidzenia poważnemu zagrożeniu, państwo to musi powiadomić Parlament Europejski, Radę, Komisję i pozostałe państwa członkowskie o planowanym przywróceniu takiej kontroli, najpóźniej cztery tygodnie przed planowanym przywróceniem kontroli granicznej lub jak najszybciej w przypadku gdy okoliczności, które spowodowały potrzebę przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, staną się znane temu państwu członkowskiemu mniej niż cztery tygodnie przed planowanym przywróceniem kontroli.

4) Jak wymaga art. 27a ust. 3 kodeksu granicznego Schengen, Komisja, po otrzymaniu powiadomień przekazanych w związku z przedłużeniem kontroli granicznej na granicach wewnętrznych na podstawie art. 25a ust. 4, które prowadzi do kontynuacji kontroli granicznej na granicach wewnętrznych trwającej łącznie dłużej niż 12 miesięcy, w oparciu o te same przyczyny, wydaje opinię dotyczącą konieczności i proporcjonalności takiej kontroli granicznej.

5) Ramy przywracania i przedłużania kontroli na granicach wewnętrznych zostały znacząco zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1717, które weszło w życie w dniu 10 lipca 2024 r. ([2]) W związku z tym początek wszystkich okresów, o których mowa w tytule III rozdział II kodeksu granicznego Schengen, obliczono od tej daty.

6) Pismem z dnia 11 października 2024 r. władze francuskie powiadomiły o przywróceniu kontroli granicznej na podstawie art. 25a kodeksu granicznego Schengen na wewnętrznych granicach lądowych, morskich i powietrznych w okresie od dnia 1 listopada 2024 r. do dnia 30 kwietnia 2025 r.

7) Pismem z dnia 3 kwietnia 2025 r. władze francuskie powiadomiły o przedłużeniu tego przywrócenia kontroli na dodatkowy okres sześciu miesięcy, od dnia 1 maja 2025 r. do dnia 31 października 2025 r. Pismem z dnia 6 października 2025 r. władze francuskie powiadomiły o drugim przedłużeniu przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych na kolejny okres sześciu miesięcy, od dnia 1 listopada 2025 r. do dnia 30 kwietnia 2026 r. Pismem z dnia 3 kwietnia 2026 r. władze francuskie powiadomiły o trzecim przedłużeniu przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych na kolejny okres sześciu miesięcy, od dnia 1 maja 2026 r. do dnia 31 października 2026 r.

([1]) Dz.U. L 77 z 23.3.2016, s. 1.

([2]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1717 z dnia 13 czerwca 2024 r. dotyczące zmiany rozporządzenia (UE) 2016/399 w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (Dz.U. L, 2024/1717, 20.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

8) Pismem z dnia 11 grudnia 2025 r. i zgodnie z art. 33 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen Francja przedłożyła sprawozdanie z przywrócenia i przedłużenia kontroli na granicach wewnętrznych w okresie od dnia 1 listopada 2024 r. do dnia 31 października 2025 r.

9) Francja została objęta prowadzonym przez Komisję zorganizowanym dialogiem na temat przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych. Po otrzymaniu od Francji powiadomienia o przedłużeniu kontroli ten zorganizowany dialog kontynuowano w ramach procedury konsultacji przewidzianej w art. 27a ust. 4 kodeksu granicznego Schengen.

10) Aktualną sytuację na granicach wewnętrznych opisano w sprawozdaniu w sprawie stanu strefy Schengen z dnia 23 kwietnia 2025 r. ([3]) i jest ona regularnie omawiana na forum Rady ds. Schengen.

11) Po otrzymaniu powiadomień przekazanych w związku z przedłużeniem kontroli granicznej na granicach wewnętrznych na podstawie art. 25a ust. 4 kodeksu granicznego Schengen, które prowadzi do kontynuacji kontroli granicznej na granicach wewnętrznych trwającej łącznie 12 miesięcy, Komisja musi wydać opinię dotyczącą konieczności i proporcjonalności takiej kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, jak stanowi art. 27a ust. 3 kodeksu granicznego Schengen. Obowiązek ten powstał wraz z otrzymaniem w dniu 3 kwietnia 2025 r. powiadomienia o przedłużeniu kontroli granicznej na wszystkich wewnętrznych granicach lądowych.

12) Po dokonaniu oceny wszystkich wyżej wymienionych powiadomień i sprawozdań, uzupełnionych informacjami przekazanymi przez Francję w ramach procesu konsultacji i innymi publicznie dostępnymi dokumentami urzędowymi, Komisja przyjmuje niniejszą opinię.

OCENA POWIADOMIEŃ I SPRAWOZDANIA

I. WYMOGI FORMALNE

13) W ramach kodeksu granicznego Schengen nałożono na państwa członkowskie szereg wymogów formalnych.

14) W art. 25a ust. 4 kodeksu granicznego Schengen zobowiązano państwa członkowskie – w przypadku gdy w danym państwie członkowskim poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego jest możliwe do przewidzenia – do powiadomienia Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji i pozostałych państw członkowskich najpóźniej cztery tygodnie przed planowanym przywróceniem kontroli granicznej.

15) Komisja zauważa, że powiadomienia o przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych i o jej przedłużeniu przekazano mniej niż cztery tygodnie przed ich wejściem w życie. Komisja podkreśla, że niewywiązanie się z obowiązku terminowego przekazania powiadomienia jest dopuszczalne jedynie w przypadku, gdy okoliczności, które spowodowały potrzebę przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych, staną się znane państwu członkowskiemu mniej niż cztery tygodnie przed planowanym przywróceniem kontroli.

16) Powiadomień o przedłużeniu kontroli na granicach wewnętrznych dokonano z wykorzystaniem wzoru ustanowionego w tym celu decyzją wykonawczą Komisji (UE) 2025/315 ([4]).

17) Zgodnie z art. 27 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen w sytuacjach, w których kontrolę graniczną przeprowadzano przez sześć miesięcy, państwa członkowskie mają obowiązek przedłożyć w każdym kolejnym powiadomieniu ocenę ryzyka przedstawiającą skalę i przewidywany rozwój sytuacji w odniesieniu do poważnego zagrożenia. Uwzględniając fakt, że organy krajowe mogą mieć trudności z przedstawieniem dokładnej oceny skali i przewidywanego czasu trwania poważnego zagrożenia leżącego u podstaw przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych, a także fakt, że w powiadomieniach pominięto niektóre informacje ze względów bezpieczeństwa publicznego, Komisja zauważa, że informacje przekazane w powiadomieniach należało przedstawić w sposób lepiej odpowiadający wymogom dotyczącym oceny ryzyka wynikającym z art. 27 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen, z uwzględnieniem tendencji w rozwoju poważnego zagrożenia w poprzednim okresie przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych oraz z wykorzystaniem analiz ryzyka przygotowanych na szczeblu krajowym i przez odpowiednie agencje Unii.

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

([4]) Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2025/315 z dnia 14 lutego 2025 r. ustanawiająca wzór powiadomienia o tymczasowym przywróceniu lub przedłużeniu kontroli granicznej na granicach wewnętrznych (Dz.U. L, 2025/315, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/315/oj).

18) Komisja przyjmuje do wiadomości, że w powiadomieniach pominięto niektóre informacje ze względu na ich związek z kwestiami interesu narodowego i bezpieczeństwa wewnętrznego, a także z powodu toczących się postępowań przygotowawczych. W art. 27 ust. 5 kodeksu granicznego Schengen zezwala się państwom członkowskim na wyłączenie informacji dotyczących poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego w przypadkach uzasadnionych względami bezpieczeństwa publicznego, mając na uwadze poufność toczących się postępowań przygotowawczych.

19) Komisja odnotowuje, że władze francuskie zwróciły się o zachowanie poufności wszystkich informacji zawartych w powiadomieniach i sprawozdaniu, zgodnie z art. 35 kodeksu granicznego Schengen.

20) Sprawozdanie z przywrócenia i przedłużenia kontroli na granicach wewnętrznych na podstawie art. 33 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen, które Francja miała przedłożyć w dniu 1 listopada 2025 r. (po upływie 12 miesięcy), przedłożono w dniu 11 grudnia 2025 r.

21) Sprawozdanie z przywrócenia i przedłużenia kontroli na granicach wewnętrznych zostało sporządzone zgodnie z jednolitym wzorem ustanowionym decyzją wykonawczą Komisji (UE) 2025/308 ([5]).

II. KONIECZNOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

Stanowisko władz francuskich

22) We wszystkich swoich powiadomieniach władze francuskie powołują się na istnienie poważnego zagrożenia porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego związanego z aktami terrorystycznymi lub zagrożeniami terrorystycznymi oraz zagrożeniami wynikającymi z poważnej przestępczości zorganizowanej.

23) W odniesieniu do kwestii bezpieczeństwa władze francuskie wskazują na:

— ryzyko użycia przemocy przez dżihadystów, do czego przyczyniają się siatki przestępcze już obecne w strefie Schengen oraz wzmocniona obecność Państwa Islamskiego m.in. w Afganistanie, Libii i Afryce Zachodniej;

— pogarszającą się sytuację w zakresie bezpieczeństwa w Syrii, na Bliskim Wschodzie i w Afganistanie, a także trwającą rosyjską wojnę napastniczą przeciwko Ukrainie, co zwiększa ryzyko przedostawania się bojowników terrorystycznych do Europy i Francji;

— wysoki poziom nielegalnych przepływów migracyjnych, wiążący się z ryzykiem infiltracji przez osoby zradykalizowane;

— odrodzenie się terroryzmu sponsorowanego przez państwo, wspieranego przez wrogie obce mocarstwa, często za pośrednictwem zagranicznych popleczników należących do wysoce mobilnych sieci transnarodowych działających w strefie Schengen;

— przedłużenie najwyższego poziomu zagrożenia w ramach systemu Vigipirate na okres od lata do jesieni 2025 r., ze szczególnym uwzględnieniem zabezpieczenia obiektów religijnych i placówek edukacyjnych, zgromadzeń świątecznych bądź religijnych, a także transportu publicznego i budynków.

24) Oprócz kwestii bezpieczeństwa władze francuskie zwracają uwagę na poważne zagrożenie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego wynikające z pogarszającej się sytuacji na północy kraju, gdzie gromadzi się coraz więcej migrantów o nieuregulowanym statusie planujących przeprawę małymi łodziami przez kanał La Manche. Migranci pragnący dostać się do Zjednoczonego Królestwa przekraczają, w różnym stopniu, wszystkie granice wewnętrzne Francji (głównie granicę francusko-włoską, francusko-szwajcarską, francusko-niemiecką i francusko-belgijską). Te trzy ostatnie strefy przygraniczne nie tylko borykają się z coraz większym problemem niedozwolonego przemieszczania się w obrębie strefy Schengen, ale stanowią również kluczowe korytarze dostaw sprzętu wodnego wykorzystywanego do przepraw przez kanał La Manche oraz korytarze handlu ludźmi.

([5]) Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2025/308 z dnia 14 lutego 2025 r. ustanawiająca jednolity wzór sprawozdania z przywrócenia lub przedłużenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych zgodnie z art. 33 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 (Dz.U. L, 2025/308, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/308/oj).

25) Władze francuskie twierdzą, że liczba migrantów o nieuregulowanym statusie zatrzymanych na granicach wewnętrznych od czasu przywrócenia na nich kontroli, a także duża liczba przemytników ludzi uzasadniają przedłużenie tej kontroli. W okresie od dnia 1 listopada 2024 r. do dnia 31 października 2025 r. na granicach wewnętrznych zatrzymano 36 053 nielegalnych migrantów. W tym samym okresie na wewnętrznych granicach lądowych dokonano readmisji 20 487 nielegalnych migrantów. Ponadto w okresie od stycznia do czerwca 2025 r. na granicach wewnętrznych zatrzymano ponad 600 przemytników.

Uwagi Komisji

26) Władze francuskie przedstawiły informacje na temat różnych aspektów poważnych zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego, które zidentyfikowano, a także argumenty uzasadniające konieczność i proporcjonalność przywrócenia kontroli granicznej.

27) W powiadomieniach i w sprawozdaniu nie podano konkretnych powodów wyboru zakresu geograficznego i czasowego przywrócenia i przedłużenia kontroli na granicach wewnętrznych. Nie wyjaśniono, dlaczego najwłaściwszy wydaje się okres sześciomiesięczny, a nie krótszy. Niezależnie od wyrywkowego charakteru kontroli i zastosowania podejścia opartego na analizie ryzyka nie podano również uzasadnienia dla przywrócenia kontroli granicznej na wszystkich granicach wewnętrznych bez rozróżnienia, co oznaczałoby, że poziom poważnego zagrożenia porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego jest taki sam na wszystkich granicach wewnętrznych.

28) Trudna sytuacja w zakresie bezpieczeństwa na świecie może budzić poważne obawy co do bezpieczeństwa narodowego państw członkowskich, w powiadomieniach zabrakło jednak dodatkowych informacji bądź analizy wyjaśniającej, w jaki sposób globalne środowisko bezpieczeństwa wpływa konkretnie na Francję oraz w jaki sposób instrument kontroli na granicach wewnętrznych może służyć do przeciwdziałania temu poważnemu zagrożeniu.

29) Przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych może przyczynić się do zatrzymywania terrorystów i przemytników ludzi. Władze francuskie wyraziły uzasadnione obawy dotyczące działalności terrorystycznej i przemytniczej, wskazując między innymi na obowiązujący wysoki poziom zagrożenia terrorystycznego i obecność terrorystów w strefie Schengen, o czym świadczą zatrzymania dokonane we Francji, Belgii, Austrii i Niemczech w maju, lipcu i październiku 2024 r. Przedstawiły również informacje na temat liczby zatrzymanych przemytników ludzi w okresie przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych.

30) Władze francuskie nie przedstawiły dalszych szczegółowych informacji na temat tego, w jaki sposób przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych okazało się skuteczne w przeciwdziałaniu zagrożeniu terrorystycznemu, ani na temat tego, w jaki sposób przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych jest uzupełnione innymi formami współpracy w zakresie bezpieczeństwa, takimi jak ukierunkowane postępowania przygotowawcze lub kontrole policyjne mające na celu rozbicie sieci przemytników ludzi lub sieci terrorystycznych.

31) Komisja przyjmuje do wiadomości wyrok francuskiej Rady Stanu z dnia 7 marca 2025 r., w którym Rada Stanu orzekła, że pierwsze przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych było zarówno konieczne, jak i proporcjonalne z uwagi na poważne zagrożenie terroryzmem i przestępczością zorganizowaną ([6]).

32) Komisja przyznaje, że Francja stoi w obliczu złożonej sytuacji migracyjnej na szczeblu krajowym, w szczególności na północy kraju. Francja boryka się z coraz większą liczbą przypadków nielegalnego przekraczania granicy zewnętrznej ze Zjednoczonym Królestwem. Ma to wpływ na francuski system azylowy i system przyjmowania uchodźców oraz stanowi czynnik przyciągający do UE. Powiadomienia nie zawierają jednak wystarczającego wyjaśnienia, dlaczego najwłaściwszym sposobem rozwiązania problemów migracyjnych związanych z przeprawianiem się przez kanał La Manche małymi łodziami jest przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych, a nie, na przykład, przeprowadzanie kontroli w strefach przygranicznych i poza nimi, na terytorium Francji.

33) Komisja zauważa, że niedozwolone wtórne przemieszczanie się obywateli państw trzecich może stanowić podstawę przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych, jeżeli takie niedozwolone przemieszczanie się stanowi poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego. W tym względzie w art. 25 ust. 1 lit. c) kodeksu granicznego Schengen odniesiono się konkretnie do sytuacji, w której nagłe niedozwolone przemieszczanie się na dużą skalę obywateli państw trzecich między państwami członkowskimi stanowi znaczne obciążenie dla ogólnych zasobów i zdolności dobrze przygotowanych właściwych organów i może zagrozić ogólnemu funkcjonowaniu obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych.

([6]) Rada Stanu, decyzja nr 499702 z dnia 7 marca 2025 r., ECLI:FR:CECHR:2025:499702.20250307.

34) Ponadto z najnowszych danych wynika, że sytuacja migracyjna w Unii uległa poprawie. W 2024 r. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej odnotowała znaczący spadek liczby przypadków niedozwolonego przekraczania granicy, w tym spadek o 59 % na szlaku środkowośródziemnomorskim, który pozostaje jednym z głównych punktów wjazdu o istotnym znaczeniu z punktu widzenia niedozwolonych przepływów do Francji. Zgodnie z unijnym sprawozdaniem ze zintegrowanej orientacji i analizy sytuacyjnej w 2025 r. liczba przypadków niedozwolonego przekraczania granicy spadła o jedną czwartą w porównaniu z 2024 r. (180 429 w 2025 r. w porównaniu z 240 199 w 2024 r.). Ponadto według danych Eurostatu w 2024 r. we Francji odnotowano umiarkowany, dziesięcioprocentowy spadek liczby wniosków o udzielenie azylu złożonych po raz pierwszy, przy stosunkowo stabilnych i nieco niższych miesięcznych przepływach w 2025 r. Spadek ten wpisuje się w szerszą tendencję wynikającą ze wzmożonych wspólnych wysiłków na rzecz ochrony granic zewnętrznych UE i nie można go przypisać wyłącznie przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych przez Francję.

35) Komisja podkreśla, że przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych nie zmienia zobowiązań Francji wynikających z obowiązujących przepisów prawa UE w zakresie azylu i powrotów. Przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych może przyczyniać się do wykrywania niedozwolonego przekraczania granicy na terytorium państwa członkowskiego, ułatwiać szybką readmisję na granicy wewnętrznej i zapewniać szybkie wykrywanie niedozwolonego przemieszczania się osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, co umożliwiłoby prawidłowe stosowanie przepisów rozporządzenia dublińskiego ([7]) dotyczących powierzenia odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu oraz przepisów dyrektywy powrotowej ([8]).

III. ŚRODKI ALTERNATYWNE

Stanowisko władz francuskich

36) Władze francuskie utworzyły specjalną inicjatywę, Force Frontières, której zadaniem jest poprawa synergii między różnymi wchodzącymi w jej skład organami, w tym organem policji, żandarmerią, służbami celnymi i personelem wojskowym, przy jednoczesnym zapewnieniu elastyczności jej działania.

37) Władze francuskie informują, że utrzymują ścisłą dwustronną współpracę policyjną z sąsiadującymi państwami członkowskimi we wszystkich strefach przygranicznych. Obejmuje to regularną wymianę informacji operacyjnych i koordynację przeprowadzania odpraw granicznych w ramach ośrodków współpracy policyjno-celnej. Władze francuskie wspierają ponadto tworzenie dwu- lub trójstronnych patroli i brygad we współpracy ze wszystkimi sąsiadującymi państwami strefy Schengen. Wysiłki te są jednak utrudnione ze względu na brak zainteresowania sąsiadujących państw strefy Schengen lub brak zasobów ludzkich.

38) Francja zawarła umowy o współpracy policyjnej ze wszystkimi sąsiadującymi państwami strefy Schengen, które to umowy przewidują między innymi utworzenie ośrodków współpracy policyjno-celnej, wymianę informacji, wspólne analizy ryzyka i wspólne patrole. Francja uczestniczy w działaniach dziesięciu ośrodków współpracy policyjno-celnej. Ponadto Francja zawarła szereg porozumień dotyczących zacieśnienia współpracy dwustronnej z sąsiadującymi państwami strefy Schengen, w których to porozumieniach przewiduje się ściślejszą współpracę organów ścigania. Francja współpracuje z sąsiadującymi państwami członkowskimi w ramach stałych brygad mieszanych, a także za pośrednictwem jednostki wywiadu operacyjnego na granicy włosko-francuskiej, która dodatkowo ułatwia wymianę informacji.

39) Francja posiada sieć oficerów łącznikowych ds. imigracji, działających przy ambasadach i obecnych na niektórych portach lotniczych w państwach członkowskich, którzy doradzają liniom lotniczym w sprawie odmowy przyjęcia na pokład pasażerów nieposiadających odpowiednich dokumentów. Od stycznia do września 2025 r. urzędnicy łącznikowi ds. imigracji uniemożliwili wejście na pokład 663 osobom w portach lotniczych wewnątrz strefy Schengen, przy czym około 89 % tych osób posiadało dokumenty oszukańcze.

([7]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 31).

([8]) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. L 348 z 24.12.2008, s. 98).

40) W dniu 6 sierpnia 2025 r. weszła w życie umowa pilotażowa między Francją a Zjednoczonym Królestwem, która ma na celu zapobieganie niebezpiecznym przeprawom przez kanał La Manche i Morze Północne i której okres obowiązywania przewidziano do dnia 11 czerwca 2026 r. W dniu 31 marca 2026 r. przedłużono ją o kolejne dwa miesiące, a następnie uzupełniono trzyletnią umową dwustronną zawartą w dniu 23 kwietnia 2026 r., przewidującą ściślejszą współpracę operacyjną ze Zjednoczonym Królestwem w zakresie kontroli granic morskich. Wspomniana umowa pilotażowa przewiduje mechanizm readmisji obywateli państw trzecich, którzy nielegalnie przybyli do Zjednoczonego Królestwa statkiem, w oparciu o zasadę „jeden za jednego". Za każdą readmisję dokonaną przez Francję Wielka Brytania zapewnia uregulowany wjazd do Wielkiej Brytanii. Oczekuje się, że umowa ta będzie miała efekt odstraszający dla migrantów o nieuregulowanym statusie pragnących przeprawić się przez kanał La Manche.

41) Władze francuskie twierdzą, że dalsza intensyfikacja kontroli policyjnych w strefach przygranicznych, przewidziana jako środek alternatywny w ramach kodeksu granicznego Schengen, wymaga wprowadzenia zmian w ustawodawstwie krajowym, które pozwolą na pełne wykorzystanie możliwości oferowanych państwom członkowskim na mocy art. 23 kodeksu granicznego Schengen. Odnośne środki są obecnie przedmiotem dyskusji i wkrótce powinny zostać przedstawione francuskiemu parlamentowi.

42) Władze francuskie informują o stosowaniu środków technologicznych na granicach wewnętrznych, w tym o wykorzystywaniu dronów na bardziej oddalonych przejściach granicznych oraz pojazdów modułowych służących do wykrywania przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów i do identyfikacji osób poszukiwanych, a także automatycznego rozpoznawania tablic rejestracyjnych.

43) Francja zawarła umowy o readmisji ze wszystkimi państwami sąsiadującymi strefy Schengen i ściśle współpracuje w zakresie readmisji migrantów o nieuregulowanym statusie zatrzymanych na granicach wewnętrznych i na terytorium Francji. Władze francuskie twierdzą, że wydalenie osób nielegalnie przekraczających granicę wewnętrzną na podstawie dwustronnych umów o readmisji jest łatwiejsze niż wydalenie migrantów o nieuregulowanym statusie zatrzymanych na terytorium Francji. Władze francuskie podjęły pierwsze kroki w kierunku określenia praktycznych ustaleń dotyczących stosowania procedury przekazania na mocy art. 23a kodeksu granicznego Schengen. Nawiązano kontakty z sąsiadującymi państwami strefy Schengen, ale negocjacje dotyczące aspektów technicznych prawdopodobnie zajmą trochę czasu, podobnie jak niezbędne dostosowanie krajowych przepisów i procedur.

44) Władze francuskie twierdzą, że oczekują na stosowanie paktu o migracji i azylu od dnia 23 czerwca 2026 r. oraz pełne stosowanie innych systemów mających na celu wzmocnienie zarządzania granicami zewnętrznymi, takich jak EES i ETIAS, jednak brak nowych przepisów krajowych rozszerzających uprawnienia policji w strefach przygranicznych oraz brak praktycznych ustaleń dotyczących stosowania procedury przekazania na podstawie art. 23a kodeksu granicznego Schengen sprawiają, że przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych nie mogą zastąpić środki alternatywne.

Uwagi Komisji

45) Komisja odnotowuje, że Francja aktywnie stosuje środki alternatywne towarzyszące przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych i ograniczające jego skutki.

46) Na wniosek władz francuskich i po zmianie szczegółowego planu działania w ramach wspólnej operacji w listopadzie 2025 r. rozpoczęto realizację działań związanych z pozyskiwaniem informacji na północy Francji. Obejmuje to rozmieszczenie specjalistów ds. pozyskiwania informacji na przejściach granicznych, a także ewentualne wykorzystanie morskich i przybrzeżnych statków patrolowych do wykrywania i zgłaszania incydentów związanych z migrantami oraz wspierania operacji poszukiwawczo-ratowniczych pod kierownictwem odpowiednich ośrodków koordynacji ratownictwa morskiego.

47) Komisja odnotowuje istnienie inicjatyw mających na celu zacieśnienie dwustronnej współpracy policyjnej ze wszystkimi sąsiadującymi państwami strefy Schengen, w tym utworzenie stałych brygad mieszanych oraz zmianę umów o współpracy policyjnej.

48) Francja zawarła umowy o readmisji ze wszystkimi sąsiadującymi państwami członkowskimi. Komisja nie dysponuje wystarczającymi informacjami, aby kompleksowo ocenić praktyczną skuteczność tych umów, jednak odnotowuje dużą liczbę readmisji zgłoszonych przez władze francuskie. Komisja odnotowuje również, że Francja działa zgodnie z odpowiednimi przepisami prawa UE oraz zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącym stosowania kodeksu granicznego Schengen i dyrektywy powrotowej na granicach wewnętrznych, na których przywrócono kontrolę ([9]).

([9]) Wyrok Trybunału z dnia 21 września 2023 r., Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) i in./Ministre de l'Intérieur, sprawa C-143/22, ECLI:EU:C:2023:689.

49) Komisja przyjmuje do wiadomości niedawne inicjatywy mające na celu określenie praktycznych ustaleń dotyczących stosowania procedury przekazania na mocy art. 23a kodeksu granicznego Schengen.

50) Komisja zauważa, że nawet w przypadku braku przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych władze francuskie mogą nadal wykonywać uprawnienia publiczne, w tym uprawnienia mające na celu ograniczenie nielegalnej migracji w wewnętrznych strefach przygranicznych. W tym względzie Komisja zauważa, że w prawie krajowym przewidziano ograniczenia w stosowaniu środków alternatywnych, w szczególności kontroli policyjnych w strefach przygranicznych.

51) Komisja podkreśla, że gdyby Francja zastąpiła kontrolę na granicach wewnętrznych kontrolami policyjnymi, zgodnie z art. 25 kodeksu granicznego Schengen władze francuskie w każdym momencie miałyby możliwość w trybie natychmiastowym przywrócić kontrolę na granicach wewnętrznych, jeżeli okazałoby się to konieczne w celu przeciwdziałania poważnemu zagrożeniu porządku publicznego i bezpieczeństwa narodowego, które wystąpi nieoczekiwanie z powodu niemożliwych do przewidzenia zdarzeń.

IV. ŚRODKI ŁAGODZĄCE

Stanowisko władz francuskich

52) Władze francuskie informują, że przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych miało znikomy wpływ na swobodny przepływ osób i bardzo ograniczony wpływ na mobilność transgraniczną, a mieszkańcy obszarów przygranicznych nie zgłaszali żadnych szczególnych trudności.

53) Kontrole mają charakter niesystematyczny i opierają się na analizie ryzyka, nawet jeśli na niektórych dozwolonych przejściach granicznych stale obecni są funkcjonariusze organów ścigania. Kontrole przeprowadza się głównie wyrywkowo i w sposób zapewniający płynność ruchu przy jednoczesnym zachowaniu bezpieczeństwa.

54) Intensywność i częstotliwość kontroli dostosowuje się w zależności od rodzaju granicy (powietrzna, morska lub lądowa) oraz regularnie aktualizowanej oceny ryzyka, przeprowadzanej zgodnie z metodyką CIRAM 2.0 przez właściwe organy lokalne.

55) Władze francuskie informują, że w celu zminimalizowania zakłóceń podejmują następujące działania:

— dostosowują odprawę graniczną do warunków ruchu;

— koordynują ustalenia operacyjne (np. otwieranie pasów ruchu, zmiany tras, przenoszenie punktów kontroli) z zarządcami infrastruktury transportowej;

— współpracują z sąsiadującymi państwami członkowskimi w celu przeprowadzania kontroli na wcześniejszych etapach (np. we wspólnych ośrodkach lub poprzez wspólne patrole);

— zapewniają, aby personel straży granicznej był przeszkolony w zakresie przeprowadzania szybkich kontroli w ograniczonym czasie, w szczególności w środkach transportu publicznego.

56) Władze francuskie podkreślają, że celem jest przeprowadzenie selektywnej kontroli, różniącej się od systematycznych kontroli na granicach zewnętrznych strefy Schengen, oraz uniknięcie zakłóceń porządku publicznego lub zagęszczenia ruchu w strefach przygranicznych.

Uwagi Komisji

57) Powiadomienia przedłożone przez władze francuskie świadczą o ich zaangażowaniu w zapewnienie, by wpływ kontroli na granicach wewnętrznych pozostawał ograniczony zgodnie z wymogami art. 26 ust. 3 kodeksu granicznego Schengen.

58) Komisja zauważa, że kontrola graniczna odbywa się w sposób ukierunkowany i oparty na analizie ryzyka, aby wpływ na ruch transgraniczny i swobodny przepływ osób był ograniczony. Takie środki pomagają łagodzić skutki kontroli.

59) W ciągu ostatniej dekady Francja – pod kierunkiem Komisji i w ścisłej współpracy z sąsiadującymi państwami członkowskimi – podjęła kroki zmierzające do zapewnienia płynności ruchu przez granice wewnętrzne, na których przywrócono kontrolę. W szczególności doprowadziło to do pełnego ponownego otwarcia wszystkich przejść granicznych na granicy francusko-hiszpańskiej.

60) Komisja otrzymała jedynie kilka skarg dotyczących zakłóceń w ruchu transgranicznym w wyniku przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych.

V. ZALECENIA

61) Sprawne funkcjonowanie strefy Schengen zależy od pełnego i skutecznego wdrożenia dorobku prawnego w dziedzinie migracji i azylu. Rozpoczęcie stosowania paktu o migracji i azylu w dniu 23 czerwca 2026 r. to ważny czynnik pozwalający rozwiać obawy dotyczące niedozwolonego przemieszczania się obywateli państw trzecich lub obawy dotyczące migracji i bezpieczeństwa w związku z nielegalną migracją, na które to obawy powołała się Francja jako uzasadnienie przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych.

62) Głównym powodem przytoczonym przez Francję jako uzasadnienie przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych są kwestie bezpieczeństwa. Prawo UE zapewnia już szeroki wachlarz narzędzi, które mogą pomóc w rozwiązaniu problemów zgłaszanych przez władze francuskie. Państwa członkowskie powinny w pełni wykorzystywać istniejące mechanizmy w celu zwiększenia bezpieczeństwa i zacieśnienia współpracy w zakresie ścigania przestępstw. Mechanizmy te obejmują rozporządzenie Prüm II, nowy System Informacyjny Schengen oraz nowe przepisy dotyczące danych pasażera przekazywanych przed podróżą i danych dotyczących przelotu pasażera ([10]). Uruchomienie systemów EES i ETIAS dodatkowo zabezpieczy granice zewnętrzne ([11]).

63) Komisja zwraca uwagę, że zgodnie z rozporządzeniem w sprawie kontroli przesiewowej ([12]), które stanowi część paktu o migracji i azylu, kontrola bezpieczeństwa z wykorzystaniem wszystkich odpowiednich baz danych będzie elementem zarówno kontroli przesiewowej na granicach zewnętrznych, jak i na terytorium kraju.

64) Władze francuskie powinny dalej rozwijać współpracę i wymianę informacji z państwami członkowskimi sąsiadującymi z Francją, w tym poprzez odpowiednią zmianę istniejących dwustronnych umów lub porozumień o readmisji czy określenie praktycznych ustaleń dotyczących stosowania procedury przekazania na mocy art. 23a kodeksu granicznego Schengen, a także zawarcie dwustronnych umów o współpracy policyjnej z sąsiadującymi państwami członkowskimi.

65) Komisja podkreśla, że stosowanie środków alternatywnych, w tym rozwiązań technologicznych i kontroli policyjnych w strefach przygranicznych, może być wydajniejszym i skuteczniejszym sposobem zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa i kontroli migracji, bez konieczności przywracania kontroli na granicach wewnętrznych. W tym względzie zauważa, że już teraz odprawy graniczne odbywają się wyrywkowo i w oparciu o analizę ryzyka.

([10]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/982 z dnia 13 marca 2024 r. w sprawie zautomatyzowanego przeszukania danych i zautomatyzowanej wymiany danych na potrzeby współpracy policyjnej oraz zmieniające decyzje Rady 2008/615/WSiSW i 2008/616/WSiSW oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1726, (UE) 2019/817 i (UE) 2019/818 (rozporządzenie Prüm II) (Dz.U. L, 2024/982, 5.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj); Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1862 z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) w dziedzinie współpracy policyjnej i współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, zmiany i uchylenia decyzji Rady 2007/533/WSiSW oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1986/2006 i decyzji Komisji 2010/261/UE (Dz.U. L 312 z 7.12.2018, s. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj); Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/13 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie gromadzenia i przekazywania danych pasażera przekazywanych przed podróżą w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania oraz w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2019/818 (Dz.U. L, 2025/13, 8.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/681 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 132; ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([11]) Retificação do Regulamento (UE) 2017/2226 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2017, que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (SES) para registo dos dados das entradas e saídas e dos dados das recusas de entrada dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros, que determina as condições de acesso ao SES para efeitos de aplicação da lei, e que altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e os Regulamentos (CE) n.o 767/2008 e (UE) n.o 1077/2011 (JO L 327 de 9.12.2017, p. 20, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj); Regulamento (UE) 2018/1240 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de setembro de 2018, que cria um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS) e altera os Regulamentos (UE) n.o 1077/2011, (UE) n.o 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE) 2017/2226 (JO L 236 de 19.9.2018, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

([12]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1356 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie wprowadzenia kontroli przesiewowej obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/817 (Dz.U. L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj).

66) Władze francuskie powinny zwrócić szczególną uwagę na regiony transgraniczne, na które wpływa przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych, oraz zbadać, na ile możliwe byłoby zaproponowanie rozwiązań technologicznych lub rozwiązań dostosowanych do potrzeb poszczególnych regionów przygranicznych lub kategorii osób odbywających podróż niezbędną, co pozwoliłoby jeszcze bardziej zwiększyć płynność ruchu transgranicznego.

67) Komisja zaleca, aby władze francuskie usunęły wszelkie przeszkody prawne lub operacyjne, które utrudniają skuteczne stosowanie środków alternatywnych na granicach wewnętrznych do celów zarządzania migracjami.

68) Władze francuskie powinny dążyć do stopniowego znoszenia kontroli na granicach wewnętrznych, stosując podejście dostosowane do konkretnych odcinków granicy wewnętrznej i poszczególnych zagrożeń, oraz w pełni wykorzystywać dostępne środki alternatywne określone w zaleceniu Komisji (UE) 2024/268 ([13]) oraz możliwości wynikające z kodeksu granicznego Schengen. Środki te powinny wzmocnić i uzupełnić istniejące środki. Francja powinna również określić harmonogram przyjęcia niezbędnych przepisów krajowych umożliwiających stosowanie środków alternatywnych.

69) Komisja uważa, że udana współpraca z sąsiadującymi państwami członkowskimi oraz stosowanie środków alternatywnych stanowią solidną podstawę, w oparciu o którą Francja może podejmować działania zmierzające do stopniowego zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych, bez konieczności obniżania poziomu bezpieczeństwa czy rezygnacji z kontroli migracji. Komisja będzie pozostawać w ścisłym kontakcie ze wszystkimi zainteresowanymi państwami członkowskimi, aby wspierać osiągnięcie tego celu.

Sporządzono w Brukseli dnia 2 czerwca 2026 r.

W imieniu Komisji
Magnus BRUNNER
Członek Komisji

([13]) Zalecenie Komisji (UE) 2024/268 z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie współpracy między państwami członkowskimi w zakresie poważnych zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego na obszarze bez kontroli na granicach wewnętrznych (Dz.U. L, 2024/268, 17.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).