Europeiska unionens
officiella tidning

SV
C-serien

C/2026/4118

28.7.2026

KOMMISSIONENS YTTRANDE

av den 2 juni 2026

om nödvändigheten och proportionaliteten av Frankrikes återinförande av gränskontroll vid sina inre gränser i enlighet med artikel 27a.3 i förordning (EU) 2016/399 (kodex om Schengengränserna)

(Endast den franska texten är giltig)

(C/2026/4118)

(1) Enligt artikel 3.2 i fördraget om Europeiska unionen ska unionen ”erbjuda sina medborgare ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser, där den fria rörligheten för personer garanteras samtidigt som lämpliga åtgärder vidtas avseende kontroller vid yttre gränser, asyl, invandring samt förebyggande och bekämpande av brottslighet”.

(2) Enligt artikel 25 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (kodifiering) ([1]) får en medlemsstat undantagsvis tillfälligt återinföra gränskontroll vid hela sin inre gräns, eller vid vissa avsnitt, om det föreligger ett allvarligt hot mot allmän ordning eller inre säkerhet. Detta bör endast göras som en sista utväg, och omfattningen och varaktigheten för det tillfälliga återinförandet av gränskontroll bör inte överskrida vad som är absolut nödvändigt för att hantera det allvarliga hotet.

(3) I artikel 25a.4 i kodexen om Schengengränserna anges att en medlemsstat som planerar att återinföra gränskontroll vid de inre gränserna för att hantera ett förutsebart allvarligt hot bör meddela Europaparlamentet, rådet, kommissionen och övriga medlemsstater om det planerade återinförandet av sådan kontroll senast fyra veckor före det planerade återinförandet av gränskontroll, eller så snart som möjligt om de omständigheter som föranledde behovet att återinföra gränskontroll vid de inre gränserna blev kända för medlemsstaten mindre än fyra veckor före det planerade återinförandet.

(4) Enligt artikel 27a.3 i kodexen om Schengengränserna ska kommissionen, efter mottagande av meddelanden som lämnats in med avseende på en förlängning av gränskontroll vid de inre gränserna enligt artikel 25a.4 som leder till fortsatt gränskontroll vid de inre gränserna, på samma grunder, i mer än sammanlagt tolv månader, avge ett yttrande om nödvändigheten och proportionaliteten av sådan gränskontroll.

(5) Ramen för återinförande och förlängning av inre gränskontroll reviderades väsentligen genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1717 ([2]), som trädde i kraft den 10 juli 2024. De perioder som avses i avdelning III kapitel II i kodexen om Schengengränserna har följaktligen beräknats börja från och med den dagen.

(6) Genom en skrivelse av den 11 oktober 2024 meddelade de franska myndigheterna att gränskontroll skulle återinföras på grundval av artikel 25a i kodexen om Schengengränserna, vid deras inre land- sjö- och luftgränser, från och med den 1 november 2024 till och med den 30 april 2025.

(7) Genom en skrivelse av den 3 april 2025 meddelade de franska myndigheterna att detta återinförande skulle förlängas med ytterligare sex månader från och med den 1 maj 2025 till och med den 31 oktober 2025. Genom en skrivelse av den 6 oktober 2025 meddelade de franska myndigheterna att återinförandet av inre gränskontroll skulle förlängas en andra gång med ytterligare sex månader från och med den 1 november 2025 till och med den 30 april 2026. Genom en skrivelse av den 3 april 2026 meddelade de franska myndigheterna att återinförandet av inre gränskontroll skulle förlängas en tredje gång med ytterligare sex månader från och med den 1 maj 2026 till och med den 31 oktober 2026.

([1]) EUT L 77, 23.3.2016, s. 1.
([2]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1717 av den 13 juni 2024 om ändring av förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer (EUT L, 2024/1717, 20.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

(8) Genom en skrivelse av den 11 december 2025, i enlighet med artikel 33.2 i kodexen om Schengengränserna, lämnade Frankrike in en rapport om återinförandet och förlängningen av inre gränskontroll, för perioden mellan den 1 november 2024 och den 31 oktober 2025.

(9) Frankrike deltog i kommissionens strukturerade dialog om återinförandet av inre gränskontroll. Efter mottagande av Frankrikes meddelande om förlängning har denna strukturerade dialog fortsatt som en del av en samrådsprocess som föreskrivs i artikel 27a.4 i kodexen om Schengengränserna.

(10) Det aktuella läget vid de inre gränserna beskrevs i rapporten om Schengenläget av den 23 april 2025 ([3]) och diskuteras regelbundet i Schengenrådet.

(11) Efter mottagande av meddelanden som lämnats in med avseende på en förlängning av gränskontroll vid de inre gränserna enligt artikel 25a.4 i kodexen om Schengengränserna som leder till fortsatt gränskontroll vid de inre gränserna i sammanlagt tolv månader, ska kommissionen avge ett yttrande om nödvändigheten och proportionaliteten av sådan gränskontroll, enligt vad som föreskrivs i artikel 27a.3 i kodexen om Schengengränserna. Denna skyldighet uppkom genom mottagandet av meddelandet om förlängning av gränskontroll vid samtliga inre landgränser den 3 april 2025.

(12) Kommissionen antar föreliggande yttrande efter en bedömning av alla ovannämnda meddelanden och rapporten, tillsammans med den information som Frankrike lämnat inom ramen för samrådsprocessen och andra offentliga handlingar som är allmänt tillgängliga.

BEDÖMNING AV MEDDELANDENA OCH RAPPORTEN

I. FORMELLA KRAV

(13) Inom ramen för kodexen om Schengengränserna åläggs medlemsstaterna en rad formella krav.

(14) Enligt artikel 25a.4 i kodexen ska medlemsstaterna, om ett allvarligt hot mot allmän ordning eller inre säkerhet kan förutses i en medlemsstat, meddela Europaparlamentet, rådet, kommissionen och övriga medlemsstater senast fyra veckor före det planerade återinförandet av gränskontroll.

(15) Kommissionen konstaterar att meddelandena om återinförandet av gränskontroll och det förlängda återinförandet lämnades mindre än fyra veckor innan de trädde i kraft. Kommissionen betonar att det får medges undantag från skyldigheten att i god tid lämna in ett meddelande endast om de omständigheter som föranleder behovet att återinföra inre gränskontroll blir kända för medlemsstaten mindre än fyra veckor före det planerade återinförandet.

(16) Meddelandena om förlängningarna av den inre gränskontrollen lämnades med den mall som inrättades för det ändamålet genom kommissionens genomförandebeslut (EU) 2025/315 ([4]).

(17) Enligt artikel 27.2 i kodexen om Schengengränserna ska medlemsstaten i situationer där gränskontroll har tillämpats i sex månader i alla efterföljande meddelanden tillhandahålla en riskbedömning som beskriver omfattningen och den förväntade utvecklingen av det allvarliga hotet. En exakt bedömning av omfattningen och den förväntade varaktigheten för det allvarliga hot som ligger till grund för återinförandet av inre gränskontroll kan visserligen vara svår att tillhandahålla, och kommissionen tar hänsyn till att informationen har undanhållits från meddelandena av skäl som gäller allmän säkerhet, men noterar ändå att den information som lämnades i meddelandena skulle kunna läggas fram bättre sett till riskbedömningen i enlighet med artikel 27.2 i kodexen om Schengengränserna, med beaktande av hur det allvarliga hotet utvecklades under den period som föregick återinförandet av inre gränskontroll, och med hjälp av riskanalyser utarbetade på nationell nivå och av de relevanta unionsbyråerna.

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

([4]) Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2025/315 av den 14 februari 2025 om fastställande av en mall för meddelandet om tillfälligt återinförande eller förlängning av gränskontroll vid de inre gränserna (EUT L, 2025/315, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/315/oj).

(18) Kommissionen noterar att information har undanhållits från meddelandena på grund av sin koppling till frågor om nationellt intresse och inre säkerhet, och även av skäl som rör pågående brottsutredningar. Enligt artikel 27.5 i kodexen om Schengengränserna får medlemsstaterna utelämna information med avseende på det allvarliga hotet mot allmän ordning eller inre säkerhet av hänsyn till den allmänna säkerheten, med beaktande av konfidentialiteten i pågående utredningar.

(19) Kommissionen är medveten om att de franska myndigheterna har begärt att de upplysningar som lämnas i meddelandena och rapporten förblir konfidentiella i sin helhet i enlighet med artikel 35 i kodexen om Schengengränserna.

(20) Rapporten om återinförandet och förlängningen av inre gränskontroll, på grundval av artikel 33.2 i kodexen om Schengengränserna, som Frankrike skulle lämna in den 1 november 2025 (efter tolv månader), lämnades in den 11 december 2025.

(21) Rapporten om återinförandet och förlängningen av inre gränskontroll följer den enhetliga mall som fastställs genom Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2025/308 ([5]).

II. NÖDVÄNDIGHET OCH PROPORTIONALITET

De franska myndigheternas ståndpunkt

(22) I alla sina meddelanden åberopar de franska myndigheterna att det föreligger ett allvarligt hot mot allmän ordning eller inre säkerhet kopplat till terroristincidenter eller terroristhot, samt hot som kommer från grov organiserad brottslighet.

(23) När det gäller säkerhetsproblemen påpekar de franska myndigheterna följande:

— Risken för jihadistiskt våld, som underblåses av kriminella nätverk som redan finns i Schengenområdet och av Islamiska statens utökade närvaro i bland annat Afghanistan, Libyen och Västafrika.

— Det försämrade säkerhetsläget i Syrien, Mellanöstern och Afghanistan, plus Rysslands pågående anfallskrig mot Ukraina, som förhöjer risken att terroristiskt stridande kommer in i Europa och Frankrike.

— Den höga nivån av irreguljära migrationsströmmar där det finns risk för infiltrering av radikaliserade enskilda personer.

— Återuppståendet av statligt sponsrad terrorism från fientliga utländska makter, ofta genom utländska proxyaktörer som tillhör mycket rörliga nationsöverskridande nätverk verksamma inom Schengenområdet.

— Den förnyade högsta hotnivån inom systemet Vigipirate för perioden sommar–höst 2025, med fokus på att säkra religiösa inrättningar och utbildningsinrättningar, festliga eller religiösa sammankomster samt kollektivtrafik och byggnader.

(24) Utöver sina farhågor i fråga om säkerhet påpekar de franska myndigheterna det allvarliga hot mot allmän ordning och inre säkerhet som kommer från den försämrade situationen i landets norra del, där allt fler irreguljära migranter samlas i syfte att korsa Engelska kanalen i små båtar. Migranter som försöker nå Förenade kungariket transiterar i varierande grad via Frankrikes samtliga inre gränser (främst de fransk-italienska, fransk-schweiziska, fransk-tyska och fransk-belgiska gränserna). Samtidigt som detta förvärrar problemet med otillåtna förflyttningar inom Schengenområdet, är de tre sistnämnda gränsområdena också viktiga korridorer för att leverera den sjöutrustning som används för att korsa Engelska kanalen, och för människohandel.

([5]) Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2025/308 av den 14 februari 2025 om fastställande av en enhetlig mall för rapporten om återinförande eller förlängning av gränskontroll vid de inre gränserna i enlighet med artikel 33 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 (EUT L, 2025/308, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/308/oj).

(25) De franska myndigheterna framhåller att antalet irreguljära migranter som fångats upp vid de inre gränserna sedan inre gränskontroll återinfördes, och även det höga antalet människosmugglare, motiverar förlängningen av gränskontrollen. Mellan den 1 november 2024 och den 31 oktober 2025 greps 36 053 irreguljära migranter vid de inre gränserna. Under samma period återtogs 20 487 irreguljära migranter vid de inre landgränserna. Dessutom greps över 600 smugglare vid de inre gränserna mellan januari och juni 2025.

Kommissionens synpunkter

(26) De franska myndigheterna har lämnat information om de olika aspekterna av de identifierade allvarliga hoten mot den inre säkerheten och den allmänna ordningen samt argument för att styrka den återinförda gränskontrollens nödvändighet och proportionalitet.

(27) I meddelandena och rapporten uppges inga särskilda skäl till den geografiska och tidsmässiga omfattning som valts för beslutet att återinföra och förlänga inre gränskontroll. Det finns ingen förklaring till att en varaktighetstid på sex månader tycks lämpligast i stället för en kortare period. Trots det icke-systematiska och riskbaserade tillvägagångssättet finns det inte heller någon motivering till återinförandet av gränskontroll vid samtliga inre gränser utan åtskillnad, som borde förutsätta att det allvarliga hotet mot allmän ordning och inre säkerhet är på samma nivå vid samtliga inre gränser.

(28) Även om det svåra globala säkerhetsläget kan ge upphov till allvarlig oro för medlemsstaternas nationella säkerhet, skulle meddelandena kunna ge ytterligare information eller analys som förklarar hur det globala säkerhetsklimatet påverkar just Frankrike och hur instrumentet inre gränskontroll kan fungera mot detta allvarliga hot.

(29) Återinförandet av inre gränskontroll kan bidra till gripande av såväl terrorister som människosmugglare. De franska myndigheterna har framhållit berättigad oro på det området, vilket bland annat framgår av den höga terroristhotnivå som gäller och av förekomsten av terrorister i Schengenområdet, som bevisas av gripanden som gjordes i Frankrike, Belgien, Österrike och Tyskland i maj, juli och oktober 2024. De har även tillhandahållit siffror på antal människosmugglare som gripits inom ramen för återinförandet av inre gränskontroll.

(30) De franska myndigheterna har inte lämnat vidare detaljer om på vilket sätt återinförandet av inre gränskontroll har fungerat mot terroristhotet, eller om hur återinförandet av inre gränskontroll kompletteras av andra former av säkerhetssamarbete, såsom riktade brottsutredningar eller poliskontroller i syfte att upplösa nätverk av människosmugglare eller terrorister.

(31) Kommissionen noterar den franska högsta förvaltningsdomstolens dom av den 7 mars 2025, där domstolen avgjorde att det första återinförandet av inre gränskontroll var både nödvändigt och proportionerligt för att bemöta det allvarliga hotet från terrorism och organiserad brottslighet ([6]).

(32) Kommissionen är medveten om att Frankrike tampas med en komplicerad nationell migrationssituation, särskilt i landets norra del. Landet har varit drabbat av allt fler olagliga passager vid den yttre gränsen mot Förenade kungariket, något som fått konsekvenser för dess asyl- och mottagningssystem, och som utgör en påtryckningsfaktor gentemot EU. Meddelandena förklarar dock inte tillräckligt varför återinförandet av inre gränskontroll är det lämpligaste sättet att ta itu med migrationsproblemen kopplade till små båtar som korsar Engelska kanalen, och inte i stället till exempel kontroller inom gränsområdena och därutöver, inom det franska territoriet.

(33) Kommissionen noterar att tredjelandsmedborgares otillåtna förflyttningar kan utgöra grund för att återinföra inre gränskontroll om dessa otillåtna förflyttningar utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning eller inre säkerhet. Här hänvisas i artikel 25.1 c i kodexen om Schengengränserna specifikt till den situation då plötsliga storskaliga otillåtna förflyttningar av tredjelandsmedborgare mellan medlemsstaterna sätter betydande press på väl förberedda behöriga myndigheters totala resurser och kapacitet och sannolikt kommer att utgöra en risk för det övergripande funktionssättet för området utan inre gränskontroll.

([6]) Högsta förvaltningsdomstolen, beslut nr 499702, 7 mars 2025, ECLI:FR:CECHR:2025:499702.20250307.

(34) Dessutom visar de senaste uppgifterna att migrationssituationen i unionen har förbättrats. Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån har observerat en kraftig nedgång av antalet obehöriga gränspassager 2024, däribland en minskning med 59 % på den centrala Medelhavsrutten, som fortfarande är ett av de främsta inreseställena som påverkar de otillåtna förflyttningarna till Frankrike. Enligt EU:s rapport om integrerad situationsmedvetenhet och analys minskade de obehöriga gränspassagerna 2025 med en fjärdedel jämfört med 2024 (180 429 år 2025, att jämföra med 240 199 år 2024). Enligt uppgifter från Eurostat hade Frankrike dessutom 2024 en måttlig minskning på 10 % av antalet förstagångsansökningar om asyl, med relativt stabila och något lägre månatliga flöden 2025. Denna nedgång är en del av en mer omfattande trend p.g.a. ökade kollektiva insatser för att skydda EU:s yttre gränser, och kan inte bara tillskrivas Frankrikes återinförande av inre gränskontroll.

(35) Kommissionen understryker att återinförandet av inre gränskontroll inte ändrar på Frankrikes skyldigheter enligt EU-rättens tillämpliga regler för asyl och återvändande. Återinförandet av inre gränskontroll kan göra det lättare att upptäcka obehöriga gränspassager in på en medlemsstats territorium, underlätta snabba återtaganden vid den inre gränsen och säkerställa att otillåtna förflyttningar av personer som ansöker om internationellt skydd snabbt blir upptäckta, vilket skulle göra det möjligt att korrekt tillämpa Dublinförordningens regler ([7]) om tilldelningen av ansvar för att pröva en asylansökan, och även reglerna i återvändandedirektivet ([8]).

III. ALTERNATIVA ÅTGÄRDER

De franska myndigheternas ståndpunkt

(36) De franska myndigheterna har skapat ett särskilt avsett initiativ, *Force Frontières*, som har till uppgift att förbättra synergierna mellan de olika myndigheter det utgörs av, däribland polismyndigheten, gendarmeriet, tull och militärpersonal, och samtidigt kunna placeras ut flexibelt.

(37) De franska myndigheterna meddelar att de bibehåller ett nära bilateralt polissamarbete med grannmedlemsstater i alla gränsområden. Dit hör regelbundet utbyte av operativ information och samordnat genomförande av in- och utresekontroller i samband med centrumen för polis- och tullsamarbete. De franska myndigheterna främjar vidare utarbetandet av bi- eller trilaterala patruller och brigader ihop med alla Schengengrannländerna. Dessa insatser hämmas emellertid av bristande intresse i Schengengrannländer eller brist på personal.

(38) Frankrike har polissamarbetsavtal med alla sina Schengengrannländer där det bl.a. föreskrivs att man ska skapa centrum för polis- och tullsamarbete, informationsutbyten, gemensamma riskanalyser och gemensamma patruller. Frankrike deltar i tio centrum för polis- och tullsamarbete. Dessutom har Frankrike ingått ett antal fördrag för fördjupat bilateralt samarbete med Schengengrannländer, och där föreskrivs fördjupat samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter. Frankrike samarbetar med grannmedlemsstater inom ramen för permanenta blandade brigader, och även genom att det inrättats en operativ underrättelseenhet vid den italiensk-franska gränsen som ytterligare underlättar informationsutbyten.

(39) Frankrike har inrättat ett nätverk av sambandsmän för invandring, som är kopplade till dess ambassader och finns på vissa flygplatser i medlemsstaterna, där de ger råd till flygbolagen om att neka ombordstigning för passagerare som saknar lämpliga handlingar. Från januari till september 2025 hindrade sambandsmännen för invandring 663 personer på flygplatser inom Schengenområdet från att gå ombord, och omkring 89 % av dessa personer innehade falska handlingar.

([7]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (EUT L 180, 29.6.2013, s. 31).

([8]) Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 24.12.2008, s. 98).

(40) Den 6 augusti 2025 trädde ett pilotavtal mellan Frankrike och Förenade kungariket i kraft, som ska förebygga farliga överfarter över Engelska kanalen och Nordsjön, och som skulle gälla till och med den 11 juni 2026. Det förlängdes den 31 mars 2026 för ytterligare två månader, och kompletterades av ett treårigt bilateralt avtal som ingicks den 23 april 2026 och ombesörjer fördjupat operativt samarbete med Förenade kungariket om gränskontroll för sjöfarten. I pilotavtalet föreskrivs en återtagandemekanism för tredjelandsmedborgare som har anlänt irreguljärt med båt till Förenade kungariket, på grundval av ”ett för ett”-principen. Förenade kungariket matchar varje återtagande Frankrike gör med en reguljär inresa till Förenade kungariket. Det förväntas att detta avtal medför en avskräckande effekt gentemot irreguljära migranter som vill ta sig över Engelska kanalen.

(41) De franska myndigheterna framhåller att en vidare intensifiering av poliskontroller i gränsområden, som föreskrivs som en alternativ åtgärd i kodexen om Schengengränserna, kräver ändringar av den nationella lagstiftningen för att fullt ut kunna utnyttja de möjligheter medlemsstaterna har enligt artikel 23 i kodexen om Schengengränserna. De relevanta åtgärderna håller för närvarande på att diskuteras och borde föreslås för det franska parlamentet inom kort.

(42) De franska myndigheterna rapporterar användning av tekniska hjälpmedel vid de inre gränserna, inbegripet användning av drönare på mer avlägset belägna gränsövergångsställen, plus modulära fordon för att upptäcka dokumentförfalskning och identifiera efterlysta personer, samt automatisk avläsning av registreringsskyltar.

(43) Frankrike har återtagandeavtal med alla sina Schengengrannländer och ett nära samarbete kring återtagande av irreguljära migranter som grips vid de inre gränserna och på franskt territorium. De franska myndigheterna framhåller att det inom ramen för bilaterala återtagandeavtal är enklare att återsända personer som passerar den inre gränsen irreguljärt än irreguljära migranter som grips inom territoriet. De franska myndigheterna har tagit inledande steg mot att ingå praktiska arrangemang för tillämpningen av överföringsförfarandet inom ramen för artikel 23a i kodexen om Schengengränserna. Kontakter har etablerats med Schengengrannländer, men förhandlingar på teknisk nivå kommer förmodligen att ta viss tid, liksom den anpassning som behöver göras av nationella regler och förfaranden.

(44) De franska myndigheterna framhåller att så länge man inväntar tillämpningen av migrations- och asylpakten den 23 juni 2026 och den fullständiga tillämpningen av andra system för att förstärka förvaltningen av de yttre gränserna, såsom in- och utresesystemet och Etias, och saknar ny nationell lagstiftning som utökar polisens befogenheter i gränsområden och ingångna praktiska arrangemang för att tillämpa överföringsförfarandet i enlighet med artikel 23a i kodexen om Schengengränserna, kan alternativa åtgärder inte ersätta återinförandet av inre gränskontroll.

Kommissionens synpunkter

(45) Kommissionen noterar att Frankrike aktivt tillämpar alternativa åtgärder som åtföljer och begränsar konsekvenserna av återinförandet av inre gränskontroll.

(46) På grundval av begäran från de franska myndigheterna, och efter att den särskilda verksamhetsplanen för den gemensamma insatsen ändrats, började avrapporteringsaktiviteter genomföras i norra Frankrike i november 2025. Där ingår att sätta in avrapporteringsprofiler vid gränsövergångsställena och även att eventuellt placera ut patrullfartyg och kustpatrullfartyg till havs i syfte att upptäcka och rapportera migrantrelaterade incidenter och stödja sök- och räddningsåtgärder under vägledning från de relevanta samordningscentralerna för sjöräddning.

(47) Kommissionen är medveten om att det finns initiativ för att utöka formaten för bilateralt polissamarbete med alla Schengengrannländer, däribland inrättande av permanenta blandade brigader och reviderade polissamarbetsavtal.

(48) Frankrike har återtagandeavtal med samtliga grannmedlemsstater. Även om det saknas tillräcklig information för att omfattande bedöma hur ändamålsenliga dessa avtal är i praktiken, konstaterar kommissionen att de franska myndigheterna rapporterat ett stort antal återtaganden. Kommissionen noterar även att Frankrike agerar i enlighet med de relevanta reglerna i EU-rätten och i linje med Europeiska unionens domstols rättspraxis om tillämpningen av kodexen om Schengengränserna och återvändandedirektivet vid de inre gränser där kontroll återinförs ([9]).

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

(49) Kommissionen är medveten om de senaste initiativen för att komma fram till praktiska arrangemang för att tillämpa överföringsförfarandet i enlighet med artikel 23a i kodexen om Schengengränserna.

(50) Kommissionen noterar att franska myndigheter även när det inte återinförts inre gränskontroll får fortsätta att utöva offentliga befogenheter, däribland sådana som syftar till att minska olaglig migration i inre gränsområden. Här noterar kommissionen att begränsningarna av användningen av alternativa åtgärder, i synnerhet poliskontroller i gränsområden, föreskrivs i nationell rätt.

(51) Kommissionen betonar att om Frankrike skulle besluta att ersätta inre gränskontroll med poliskontroller, kommer artikel 25 i kodexen om Schengengränserna att fortsätta tillåta de franska myndigheterna att omedelbart återinföra inre gränskontroll för att åtgärda ett allvarligt hot mot allmän ordning och nationell säkerhet som uppkommer oväntat p.g.a. oförutsägbara händelser.

IV. BEGRÄNSANDE ÅTGÄRDER

De franska myndigheternas ståndpunkt

(52) De franska myndigheterna rapporterar att återinförandet av inre gränskontroller har haft försumbara konsekvenser för den fria rörligheten för personer, med mycket begränsad effekt på den gränsöverskridande rörligheten och inga särskilda svårigheter rapporterade från boende vid gränserna.

(53) Kontrollerna är icke-systematiska och riskbaserade, även när det finns brottsbekämpande myndigheter permanent närvarande vid vissa godkända gränsövergångsställen. Kontrollerna utförs mestadels slumpmässigt och är utformade för att säkerställa jämna trafikflöden och samtidigt upprätthålla säkerheten.

(54) In- och utresekontrollernas intensitet och frekvens anpassas utifrån typen av gräns (luft-, sjö- eller landgräns) och en regelbundet uppdaterad riskbedömning som de behöriga lokala myndigheterna utför i linje med CIRAM 2.0-metodiken.

(55) De franska myndigheterna rapporterar att de för att minimera störningar utför följande åtgärder, nämligen att

— anpassa in- och utresekontrollerna efter trafikförhållandena,

— ha samordning med transportinfrastrukturförvaltarna kring de operativa arrangemangen (t.ex. körfältsöppningar, omledningar, omplacering av kontroller),

— samarbeta med grannmedlemsstater för att utföra kontroller i tidigare led (t.ex. på gemensamma centraler eller genom gemensamma patruller),

— säkerställa att gränskontrollpersonal får utbildning i att utföra snabba eller ”tidsbestämda” in- och utresekontroller, särskilt i kollektivtrafik.

(56) De franska myndigheterna understryker att målet är att utföra selektiv screening, åtskild från de systematiska in- och utresekontrollerna vid Schengenområdets yttre gränser, och att undvika alla störningar av allmän ordning eller trafikstockningar i gränsområden.

Kommissionens synpunkter

(57) De meddelanden som de franska myndigheterna har lämnat in visar att de är fast beslutna att säkerställa att konsekvenserna av inre gränskontroll förblir begränsade i enlighet med artikel 26.3 i kodexen om Schengengränserna.

(58) Kommissionen noterar att gränskontroll äger rum på ett målinriktat och riskbaserat sätt för att begränsa effekten på resor över gränserna och på den fria rörligheten för personer. Sådana åtgärder bidrar till att begränsa kontrollernas konsekvenser.

(59) Det senaste årtiondet har Frankrike vidtagit åtgärder, under kommissionens vägledning och i nära samarbete med sina grannmedlemsstater, för att säkerställa att trafiken går smidigt över de inre gränser där kontroll återinförts. Detta har framför allt lett till att samtliga gränsövergångsställen längs den fransk-spanska gränsen har återöppnats fullständigt.

(60) Kommissionen har mottagit endast ett fåtal klagomål om störningar i trafiken över gränserna till följd av återinförandet av inre gränskontroll.

V. REKOMMENDATIONER

(61) Ett välfungerande Schengenområde är beroende av att regelverket för migration och asyl genomförs fullständigt och ändamålsenligt. När migrations- och asylpakten börjar tillämpas den 23 juni 2026 blir det en viktig drivkraft för att hantera oron kring tredjelandsmedborgares otillåtna förflyttningar eller migrations- och säkerhetsproblem kopplade till olaglig migration – farhågor som Frankrike lyft fram för att motivera återinförandet av inre gränskontroll.

(62) Säkerhetsproblem är det huvudskäl som Frankrike uppgivit som motivation till att återinföra inre gränskontroll. I EU-rätten finns redan ett stort antal verktyg som är till hjälp för att behandla de farhågor som de franska myndigheterna lyft fram. Medlemsstaterna bör fullt ut utnyttja befintliga mekanismer för att höja säkerheten och förbättra brottsbekämpningssamarbetet. Hit hör Prüm II-förordningen, den nya versionen av Schengens informationssystem och den nya lagstiftningen om förhandsinformation om passagerare och passageraruppgifter ([10]). De yttre gränserna kommer att säkras ytterligare när in- och utresesystemet och Etias tas i drift ([11]).

(63) Kommissionen påpekar att enligt screeningförordningen ([12]), som utgör en del av migrations- och asylpakten, kommer en säkerhetskontroll av alla relevanta databaser att utgöra en del av screeningen både vid de yttre gränserna och inom territoriet.

(64) De franska myndigheterna bör ytterligare utveckla sitt samarbete och informationsutbyte med Frankrikes grannmedlemsstater, däribland genom att på lämpligt sätt se över befintliga bilaterala återtagandeavtal eller återtagandearrangemang och/eller ingå praktiska arrangemang för tillämpningen av överföringsförfarandet i enlighet med artikel 23a i kodexen om Schengengränserna, och även utveckla sina bilaterala polissamarbetsavtal med grannmedlemsstater.

(65) Kommissionen understryker att användning av alternativa åtgärder, däribland tekniska lösningar och poliskontroller inom gränsområdet, kan vara ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt att säkerställa en hög nivå för säkerhet och migrationskontroll utan att inre gränskontroll behöver återinföras. På detta område noterar kommissionen att in- och utresekontroller redan nu äger rum på ett icke-systematiskt och riskbaserat sätt.

([10]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/982 av den 13 mars 2024 om automatisk sökning och automatiskt utbyte av uppgifter för polissamarbete och om ändring av rådets beslut 2008/615/RIF och 2008/616/RIF samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 och (EU) 2019/818 (Prüm II-förordningen) (EUT L, 2024/982, 5.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj); Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1862 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, om ändring och upphävande av rådets beslut 2007/533/RIF och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1986/2006 och kommissionens beslut 2010/261/EU (EUT L 312, 7.12.2018, s. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj); Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/13 av den 19 december 2024 om insamling och överföring av förhandsinformation om passagerare för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet, och om ändring av förordning (EU) 2019/818 (EUT L, 2025/13, 8.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj); Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/681 av den 27 april 2016 om användning av passageraruppgiftssamlingar (PNR-uppgifter) för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet (EUT L 119, 4.5.2016, s. 132, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([11]) Rättelse till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2226 av den 30 november 2017 om inrättande av ett in- och utresesystem för registrering av in- och utreseuppgifter och av uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar medlemsstaternas yttre gränser, om fastställande av villkoren för åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål och om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och förordningarna (EG) nr 767/2008 och (EU) nr 1077/2011 (EUT L 327, 9.12.2017, s. 20, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj); Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1240 av den 12 september 2018 om inrättande av ett EU-system för reseuppgifter och resetillstånd (Etias) och om ändring av förordningarna (EU) nr 1077/2011, (EU) nr 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 och (EU) 2017/2226 (EUT L 236, 19.9.2018, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

([12]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1356 av den 14 maj 2024 om införande av screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och om ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817 (EUT L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj).

(66) De franska myndigheterna bör särskilt uppmärksamma de gränsregioner som påverkas av återinförandet av inre gränskontroll, och utreda i hur stor omfattning man kan föreslå tekniska eller specialanpassade lösningar per gränsregion eller kategori av resenärer med en nödvändig funktion, för att få resorna över gränserna att gå ännu smidigare.

(67) Kommissionen rekommenderar att de franska myndigheterna griper sig an alla rättsliga eller operativa hinder mot att effektivt använda alternativa åtgärder vid sina inre gränser i migrationshanteringssyfte.

(68) De franska myndigheterna bör arbeta i riktning mot att gradvis häva den inre gränskontrollen, på grundval av en specialanpassad strategi per avsnitt av den inre gränsen och per hot, och fullt ut använda de tillgängliga alternativa åtgärder som fastställs i kommissionens rekommendation (EU) 2024/268 ([13]) och möjligheterna inom ramen för kodexen om Schengengränserna. Dessa åtgärder bör stärka och komplettera de befintliga åtgärderna. Frankrike bör även tillhandahålla en tidsplan för antagandet av den nationella lagstiftning som behövs för att möjliggöra användning av alternativa åtgärder.

(69) Kommissionen anser att lyckat samarbete med grannmedlemsstater, och även tillämpning av alternativa åtgärder, ger en stabil grund för Frankrike i dess arbete mot att gradvis häva den inre gränskontrollen utan att behöva kompromissa med sin säkerhet eller migrationskontroll. Kommissionen kommer att fortsätta ha nära kontakt med alla berörda medlemsstater för att uppnå det målet.

Utfärdat i Bryssel den 2 juni 2026.

På kommissionens vägnar
Magnus BRUNNER
Ledamot av kommissionen

([13]) Kommissionens rekommendation (EU) 2024/268 av den 23 november 2023 om samarbete mellan medlemsstaterna med avseende på allvarliga hot mot den inre säkerheten och den allmänna ordningen i området utan kontroller vid de inre gränserna (EUT L, 2024/268, 17.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).