C/2026/4252

4.8.2026

KOMISSION LAUSUNTO,

annettu 2 päivänä kesäkuuta 2026,

rajavalvonnan Itävallan Tšekin, Slovakian, Unkarin ja Slovenian vastaisille maarajoille palauttamisen tarpeellisuudesta ja oikeasuhteisuudesta asetuksen (EU) 2016/399 (Schengenin rajasäännöstö) 27 a artiklan 3 kohdan mukaisesti

(ainoastaan saksankielinen teksti on todistusvoimainen)

(C/2026/4252)

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 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 annetulla 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) Itävallan viranomaiset ilmoittivat 16 päivänä lokakuuta 2024 päivätyllä kirjeellä rajavalvonnan palauttamisesta Schengenin rajasäännöstön 25 a artiklan nojalla Tšekin ja Slovakian vastaisille sisäisille maarajoille kuudeksi kuukaudeksi eli 16 päivän lokakuuta 2024 ja 15 päivän huhtikuuta 2025 väliseksi ajaksi. Itävallan viranomaiset ilmoittivat 15 päivänä huhtikuuta 2025 päivätyllä kirjeellä tämän palauttamisen jatkamisesta kuudella kuukaudella 16 päivän huhtikuuta ja 15 päivän lokakuuta 2025 väliseksi ajaksi. Itävallan viranomaiset ilmoittivat 15 päivänä lokakuuta 2025 päivätyllä kirjeellä tämän palauttamisen jatkamisesta toisen kerran vielä kahdella kuukaudella 16 päivän lokakuuta ja 15 päivän joulukuuta 2025 väliseksi ajaksi.

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

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

7) Itävallan viranomaiset ilmoittivat 11 päivänä marraskuuta 2024 päivätyllä kirjeellä rajavalvonnan palauttamisesta Schengenin rajasäännöstön 25 a artiklan nojalla Unkarin ja Slovenian vastaisille sisäisille maarajoille kuudeksi kuukaudeksi seuraavasta päivästä lähtien. Itävallan viranomaiset ilmoittivat 9 päivänä toukokuuta 2025 päivätyllä kirjeellä palauttamisen jatkamisesta kuudella kuukaudella 12 päivän toukokuuta ja 11 päivän marraskuuta 2025 väliseksi ajaksi. Itävallan viranomaiset ilmoittivat 15 päivänä lokakuuta 2025 päivätyllä kirjeellä tämän palautuksen jatkamisesta toisen kerran samoin perustein yhdellä kuukaudella ja kolmella päivällä 12 päivän marraskuuta ja 15 päivän joulukuuta 2025 väliseksi ajaksi.

8) Itävallan viranomaiset ilmoittivat 10 päivänä joulukuuta 2025 päivätyllä kirjeellä rajavalvonnan jatkamisesta Itävallan Tšekin ja Slovakian vastaisilla sekä Unkarin ja Slovenian vastaisilla sisäisillä maarajoilla kolmannen kerran vielä kuudella kuukaudella 16 päivän joulukuuta 2025 ja 15 päivän kesäkuuta 2026 väliseksi ajaksi.

9) Itävalta toimitti 8 päivänä tammikuuta 2026 päivätyllä kirjeellä Schengenin rajasäännöstön 33 artiklan 2 kohdan mukaisesti kaksi Schengenin rajasäännöstön 33 artiklan 2 kohdan mukaista selvitystä sisärajavalvonnan palauttamisesta. Toisessa selvityksessä käsiteltiin rajavalvonnan palauttamista Itävallan Slovenian ja Unkarin vastaisille sisäisille maarajoille 12 päivän marraskuuta 2024 ja 11 päivän marraskuuta 2025 väliseksi ajaksi. Toisessa selvityksessä puolestaan käsiteltiin rajavalvonnan palauttamista Itävallan Tšekin ja Slovakian vastaisille sisäisille maarajoille 16 päivän lokakuuta 2024 ja 15 päivän lokakuuta 2025 väliseksi ajaksi.

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

11) Schengenin arviointiryhmä vieraili 5 päivänä kesäkuuta 2025 Itävallan ja Slovenian välisellä sisäisellä maarajalla osana Itävallan Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin mukaista säännöllistä arviointia.

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

13) 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. Kyseinen ilmoitus rajavalvonnan jatkamisesta Tšekin ja Slovakian sisäisillä maarajoilla toimitettiin 15 päivänä huhtikuuta 2025. Kyseinen ilmoitus rajavalvonnan jatkamisesta Unkarin ja Slovenian sisäisillä maarajoilla toimitettiin 9 päivänä toukokuuta 2025.

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

ILMOITUSTEN JA SELVITYSTEN ARVIOINTI

I. MUODOLLISET VAATIMUKSET

15) Schengenin rajasäännöstössä asetetaan jäsenvaltioille sisärajavalvonnan palauttamisen yhteydessä useita muodollisia velvoitteita.

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

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

17) Komissio toteaa, että sisärajavalvonnan palauttamista ja jatkamista koskevat ilmoitukset annettiin tiedoksi alle neljä viikkoa ennen niiden voimaantuloa, koska kyse oli ”dynaamisesta tilanteesta” ja halusta tarjota ”uusimmat tiedot ja arvioinnit”. 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.

18) Komissio toteaa, että rajavalvonnan palauttamista jatketaan toisen kerran Itävallan Tšekin ja Slovakian vastaisilla sekä Unkarin ja Slovenian vastaisilla sisäisillä maarajoilla lyhyemmäksi ajaksi kuin valvonnan edellisten palauttamisten yhteydessä. Itävallan viranomaiset ilmoittivat arvioivansa tänä aikana kaikkia sisärajavalvonnan palauttamisia ja mahdollisesti yhdenmukaistavansa niiden voimassaolon päättymispäivämäärät, minkä ne tekivätkin ilmoittaessaan kolmannesta jatkamisesta Tšekin ja Slovakian sekä Unkarin ja Slovenian vastaisilla sisäisillä maarajoilla 10 päivänä joulukuuta 2025.

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

20) 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.

21) Kansallisten viranomaisten voi olla vaikea arvioida tarkasti vakavan uhkan laajuutta ja ennakoitua kestoa, koska tilanne paikan päällä voi kehittyä nopeasti ja sitä voi olla vaikea ennustaa. Komissio korostaa kuitenkin, että on tärkeää täyttää Schengenin rajasäännöstön 27 artiklan 2 kohdan mukainen velvoite eli tehdä riskinarviointi vakavasta uhkasta silloin, kun annetaan ilmoitus valvonnan palauttamisesta tai jatkamisesta, ottaa huomioon vakavan uhkan kehittymisen suuntaukset edellisellä sisärajavalvonnan palauttamisjaksolla sekä käyttää kansallisen tason ja asiaankuuluvien unionin virastojen laatimia riskianalyysejä.

22) Komissio toteaa, että Schengenin rajasäännöstön 33 artiklan 2 kohtaan perustuva sisärajavalvonnan palauttamista ja jatkamista koskeva selvitys oli annettava, kun sisärajavalvonta palautettiin Itävallan Tšekin ja Slovakian vastaisille rajoille 16 päivänä lokakuuta 2025 ja Itävallan Unkarin ja Slovenian vastaisille rajoille 12 päivänä marraskuuta 2025. Kumpikin selvitys toimitettiin 8 päivänä tammikuuta 2026.

23) Sisärajavalvonnan palauttamista ja jatkamista koskevissa selvityksissä oli noudatettu täytäntöönpanopäätöksessä (EU) 2025/308 ([5]) vahvistettua yhtenäistä muotoa.

II. TARPEELLISUUS JA OIKEASUHTEISUUS

Itävallan viranomaisten kanta

24) Itävallan viranomaiset vetoavat siihen, että muuttoliikkeeseen ja turvallisuuteen liittyvät haasteet aiheuttavat vakavan uhkan yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle. Sisärajavalvonnan palauttamisella pyritään vähentämään julkisiin palveluihin kohdistuvaa kuormitusta ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen kohdistuvaa painetta, jotka johtuvat turvapaikanhakijoiden ja laittomien muuttajien, myös tilapäistä suojelua saavien Ukrainan kansalaisten, tasaisen suurista määristä.

([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).

([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) Turvallisuustilanteen osalta Itävallan viranomaiset viittaavat maailmanlaajuisen turvallisuustilanteen kehitykseen, kuten Venäjän Ukrainaa vastaan käymään hyökkäyssotaan ja Lähi-idän tilanteeseen. Lisäksi Itävaltaan kohdistuu ääri-islamismin voimistumisen aiheuttama suuri terroriuhka, joka johtuu siitä, että sen alueella on erityisesti Länsi-Balkanilta peräisin olevia terroristiverkostoja, joiden jäsenet matkustavat sisärajojen yli.

26) Muuttoliiketilanteen osalta Itävallan viranomaiset katsovat, että koska muuttoliike- ja turvapaikkasopimusta ei ole pantu kaikilta osin täytäntöön, turvapaikkajärjestelmän ja ulkorajojen valvonnan puutteet tekevät sisärajavalvonnan palauttamisesta välttämätöntä ja oikeasuhteista.

Itävallan viranomaiset viittaavat tältä osin

— Dublin-siirtojen pieneen määrään ja siihen, että Dublin-palautukset vastuussa oleviin jäsenvaltioihin ovat mahdottomia;

— tarpeeseen vahvistaa luvattomien rajanylitysten laskevaa suuntausta ja puuttua niiden vuonna 2025 odotettavissa olevaan kasvuun Länsi-Balkanin rannikon reitillä;

— Afganistanin, Turkin, Saharan eteläpuolisen alueen, Pohjois-Afrikan ja Syyrian jatkuvaan epävakauteen, joka aiheuttaa jatkuvaa painetta EU:n ulkorajoille;

— merkittäviin tutkimustuloksiin, jotka koskevat ihmisten salakuljetuksen torjumista sisärajavalvonnan palauttamisella.

27) Itävallan viranomaiset toteavat, että sisärajavalvonnan palauttaminen on ainoa tapa kieltää sisärajojen ylittäminen nimettyjen rajanylityspaikkojen ulkopuolella, koska sen seurauksena Itävallan armeija voi suorittaa valvontaa rajanylityspaikkojen välillä rajapoliisin valvonnassa.

28) Itävallan lainsäädännön mukaan ainoastaan sisärajavalvonnan palauttaminen mahdollistaa sen, että Itävallan rajapoliisi voi suorittaa sisärajan (aiottuun) ylitykseen liittyviä maahantulotarkastuksia ja henkilöllisyyden tarkastuksia.

29) Itävallan viranomaiset toteavat, että sisärajavalvonta on rajattu välttämättömään ja se toteutetaan riskiperusteisesti kohdennetuilla satunnaistarkastuksina, joita ei tehdä järjestelmällisesti.

Komission huomautukset

30) Itävallan viranomaiset ovat toimittaneet tietoja havaituista sisäiseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen kohdistuvien vakavien uhkien eri näkökohdista sekä esittäneet perusteluja, jotka tukevat palautetun sisärajavalvonnan tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta.

31) Vaikea maailmanlaajuinen turvallisuustilanne voi aiheuttaa vakavaa huolta jäsenvaltioiden kansallisesta turvallisuudesta. Ilmoituksessa olisi kuitenkin voitu esittää lisäanalyysi, jossa selitettäisiin, miten maailmanlaajuinen turvallisuusympäristö vaikuttaa erityisesti Itävaltaan ja miten tätä vakavaa uhkaa voitaisiin sisärajavalvonnan keinoin torjua.

32) Yleiseen järjestykseen ja kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhkan arvioinnissa ei selitetä, miten nämä uhkat vaikuttavat Itävallan sisärajojen eri osiin.

33) Komissio myöntää, että Itävallan muuttoliiketilanne on monimutkainen, minkä osoittavat tiedot turvapaikkahakemusten kokonaismäärästä, mukaan lukien luvattoman maahantulon jälkeen saadut hakemukset, joiden kansainvälistä suojelua hakevat tekijät on rekisteröity toisessa jäsenvaltiossa tai saavat kansainvälistä suojelua toisessa jäsenvaltiossa, sekä pakolaisten perheenjäsenille perheenyhdistämistä varten myönnettyjen maahantulolupien määrä. Itävallan kykyyn tarjota kansainvälistä suojelua hakeville asianmukaiset vastaanotto-olosuhteet on vaikuttanut myös tarve tukea ukrainalaisia, jotka saavat Venäjän Ukrainaa vastaan käynnistämän hyökkäyssodan vuoksi tilapäistä suojelua.

34) Kolmansien maiden kansalaisten luvaton edelleenliikkuminen voi olla peruste sisärajavalvonnan palauttamiselle, jos tällainen luvaton liikkuminen aiheuttaa vakavan uhkan yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle. Tässä yhteydessä tarkistetun 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.

35) Viimeaikaiset tiedot osoittavat, että unionin muuttoliiketilanne on parantunut merkittävästi. Euroopan raja- ja merivartiovirasto on havainnut, että luvattomien rajanylitysten määrä laski unionin ulkorajoilla vuonna 2024 jyrkästi, ja Länsi-Balkanin reitillä lasku oli tuolloin 78 prosenttia. EU:n yhteisen tilannetietoisuuden ja -analyysin mukaan luvattomat rajanylitykset vähenivät vuonna 2025 edelleen 41 prosenttia vuoteen 2024 verrattuna (niitä oli 12 687 vuonna 2025 ja 21 637 vuonna 2024). Eurostatin tietojen mukaan Itävallassa ensi kertaa tehtyjen turvapaikkahakemusten määrä väheni 49 prosenttia vuonna 2024 ja laski edelleen vuonna 2025. Tämä lasku on osa laajempaa suuntausta, joka johtuu EU:n ulkorajojen suojeluun tähtäävien yhteisten toimien lisääntymisestä, eikä sen voida katsoa johtuvan pelkästään siitä, että Itävalta on palauttanut sisärajavalvonnan.

36) Komissio korostaa, että sisärajavalvonnan palauttaminen ei muuta Itävallalle EU:n turvapaikka-asioita ja palauttamista koskevan lainsäädännön nojalla kuuluvia velvoitteita. Sisärajavalvonnan palauttaminen voi auttaa havaitsemaan jäsenvaltion alueelle tehtäviä luvattomia rajanylityksiä, helpottaa nopeita takaisinottoja sisärajalla ja varmistaa, että kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden luvaton liikkuminen havaitaan nopeasti, mikä mahdollistaa turvapaikkahakemuksen käsittelyä koskevan vastuun jakamista koskevien Dublin-asetuksen ([6]) sääntöjen asianmukaisen soveltamisen. Ilmoituksissa on kuitenkin vain vähän tietoa sellaisten kiinniottojen ja takaisinottojen määrästä sisärajan eri osissa, jotka oikeuttaisivat sisärajavalvonnan palauttamisen jatkamisen.

37) Sisärajavalvonnan palauttaminen voi olla keino edistää ihmissalakuljettajien ja terroristien kiinniottoja. Itävallan viranomaiset ovat esittäneet perustellun huolen terroristiverkostojen (johtajien) läsnäolosta Itävallan alueella ja lisäarvosta, jonka sisärajavalvonnan palauttaminen toisi näiden verkostojen jäsenten matkustaessa sisärajojen yli. Ilmoituksissa ei kuitenkaan ole riittävästi tietoa ihmissalakuljettajien tai terroristien kiinniottamisesta eri osissa sisärajaa, jolle valvonta on palautettu. Itävallan viranomaiset eivät myöskään selitä, miten sisärajavalvonnan palauttamista täydennetään muilla turvallisuusyhteistyön muodoilla, kuten kohdennetuilla rikostutkinnoilla tai poliisivalvonnalla, joiden tavoitteena on hajottaa ihmissalakuljettajien tai terroristien verkostoja.

38) Komissio toteaa, että ilmoituksissa tai selvityksissä ei esitetä erityisiä perusteluja sisärajavalvonnan palauttamista koskevan päätöksen maantieteellisen ja ajallisen soveltamisalan valinnalle. Niissä ei ole selitetä, miten vakava uhka vaikuttaa sisärajan eri osiin, joihin sisärajavalvonta on palautettu. Mitään selitystä ei esitetä siitä, miksi kuuden kuukauden kesto katsottiin ensimmäisillä kerroilla tarkoituksenmukaisemmaksi jatkamiseen kuin lyhyempi ajanjakso tai miksi kahden kuukauden kesto katsottiin tarkoituksenmukaisimmaksi, kun valvontaa jatkettiin toisen kerran.

III. VAIHTOEHTOISET TOIMENPITEET

Itävallan viranomaisten kanta

39) Itävallan viranomaiset ilmoittavat toteuttaneensa useita vaihtoehtoisia toimenpiteitä. Ne ovat tehostaneet poliisivalvontaa ja kahdenvälistä poliisiyhteistyötä kaikilla raja-alueilla. Toimiin kuuluvat operatiivisten tietojen vaihto sekä yhteinen partiointi Tšekin ja Slovenian sisäisillä maarajoilla useita kertoja kuukaudessa.

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

40) Itävalta on tehnyt poliisiyhteistyösopimukset kaikkien naapurijäsenvaltioidensa kanssa. Se on mukana kahdeksan poliisiyhteistyökeskuksen toiminnassa, ja niistä kuusi sijaitsee sisärajoilla, joille on palautettu valvonta. Itävalta on sijoittanut pysyviä poliisiyhdyshenkilöitä Prahaan ja Bratislavaan.

41) Itävallalla on takaisinottosopimukset kaikkien naapurimaidensa kanssa, ja se tekee tiivistä yhteistyötä sisärajoilla ja Itävallan alueella kiinni otettujen laittomien muuttajien takaisinottamiseksi. Itävallan viranomaiset ovat ryhtyneet ensimmäisiin toimiin, joilla on tarkoitus saattaa päätökseen Schengenin rajasäännöstön 23 a artiklan mukaisen siirtomenettelyn soveltamista koskevat käytännön järjestelyt.

42) Itävalta vastaa ennakoivasti muuttoliikehaasteisiin lähtö- ja kauttakulkumaissa erilaisilla kahdenvälisillä toimenpiteillä: se on esimerkiksi lähettänyt niihin asiakirjaneuvonantajia sekä osallistunut kahdenvälisiin rajapoliisi-operaatioihin ja Frontexin operaatioihin.

43) Itävallan liittovaltion poliisiin perustettiin vuonna 2018 rajapoliisiyksikkö (PUMA). Se on poliisin erityistyöryhmä, jonka vastuulla on muuttoliike- ja rajavalvontaoperaatioiden tukeminen sillä alueella ja niillä sisärajoilla, joille valvonta palautetaan. PUMAn virkamiehiä on lähetetty yhdessä Unkarin rajapoliisin kanssa myös Unkarin alueelle Unkarin ja Serbian rajalle.

Komission huomautukset

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

45) Komissio toteaa Itävallan tehneen kaikkien Schengen-naapurivaltioidensa kanssa takaisinottosopimukset, mutta sillä ei ole riittävästi tietoa näiden sopimusten vaikuttavuuden arvioimiseen käytännössä. Se toteaa, että Itävalta toimii asiaa koskevan EU:n lainsäädännön mukaisesti ja noudattaa Schengenin rajasäännöstöä ja palauttamisdirektiivin soveltamista koskevaa Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ([7]) sisärajoilla, joille valvonta on palautettu.

46) Itävalta on osallistunut aktiivisesti Europolin toimiin laittoman muuttoliikkeen ja ihmisten salakuljetuksen torjumiseksi muun muassa Wienissä sijaitsevassa ihmisten salakuljetusta tutkivassa eurooppalaisessa keskuksessa, Länsi-Balkanin EMPACT-työryhmässä ja operatiivisessa Pathfinder-toimintaryhmässä.

47) Itävalta myös vastaa muuttoliikkeen haasteisiin ennakoivasti lähtö- ja kauttakulkumaissa. Esimerkkejä onnistuneista vaihtoehtoisista toimenpiteistä muuttoliike- ja turvallisuusongelmien ratkaisemiseksi ovat Itävallan osallistuminen operaatioon FOX ([8]) ja poliisiin perustettu erityinen muuttoliike- ja rajayksikkö (PUMA), joka voi toimia sekä kansallisella alueella että Itävallan ulkopuolella. Komissio katsoo kuitenkin, että Itävallan viranomaiset eivät ole toimittaneet riittävästi tietoja, jotka selittäisivät sitä, miksi PUMA-yksikön toiminta Itävallan alueella ei ole riittävä vaihtoehto sisärajavalvonnan palauttamiselle.

48) Komissio toteaa, että oikeutta ylittää sisäraja missä tahansa kohdassa voidaan rajoittaa koskemaan vain nimettyjä rajanylityspaikkoja sisärajavalvonnan palauttamisen perusteella. Vaikka sisärajavalvontaa ei palautettaisi, Itävallan viranomaiset voivat kuitenkin edelleen käyttää julkista valtaa myös laittoman muuttoliikkeen vähentämiseen sisäisillä raja-alueilla.

([7]) 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.

([8]) Operaatio FOX on osa Itävallan ja Unkarin rajat ylittävää yhteistyötä, jonka tarkoituksena on torjua salakuljetustoimintaa, erityisesti laittomaan muuttoliikkeeseen liittyviä toimia. Operaatioon kuuluu yhteisiä toimia, joilla estetään muuttajien ja salakuljettajien liikkuminen yhteisen rajan yli ja puututaan turvapaikka-asioiden väärinkäyttöön.

IV. LIEVENTÄVÄT TOIMENPITEET

Itävallan viranomaisten kanta

49) Itävallan viranomaiset ilmoittavat toteuttaneensa useita lieventäviä toimenpiteitä. Ensinnäkin ne ovat jatkuvasti yhteydessä Itävallan Schengen-naapurivaltioihin pitääkseen valvonnan mahdollisimman vähäisenä ottaen huomioon raja-alueiden väliset sosiaaliset ja taloudelliset yhteydet. Ennen sisärajavalvonnan palauttamista, sen aikana ja sen jälkeen järjestetään kuulemisia, joihin osallistuu yhteyshenkilöitä, liittovaltion ministeriön asiasta vastaava erityisosasto, osavaltioiden poliisidirektoraatteja, naapurialueiden yksiköitä ja poliisiyhteistyökeskuksia.

50) Sisärajavalvontaa toteutetaan riskiperusteisina satunnaistarkastuksina ja rajavartiointina, minkä tarkoituksena on lieventää sisärajavalvonnan palauttamisen vaikutusta rajat ylittävään liikenteeseen.

51) Itävallan viranomaiset seuraavat liikennevirtoja jatkuvasti ja antavat matkustajille tietoa liikennetilanteesta sisärajoilla.

52) Itävallan viranomaisten mukaan viivästykset sisärajalla ovat rajoittuneet ruuhka-aikoihin ja lomakauteen.

53) Itävallan viranomaisten ilmoituksen mukaan valituksia, jotka koskevat odotusaikojen pidentymistä sisärajojen rajanylityspaikoilla, on tehty vain vähän eikä sisärajavalvonnan palauttamista koskevia virallisia valituksia ole tehty lainkaan.

Komission huomautukset

54) Ilmoitukset osoittavat, että Itävallan viranomaiset ovat sitoutuneita sen varmistamiseen, että sisärajavalvonnan vaikutukset jäävät vähäisiksi, kuten Schengenin rajasäännöstön 26 artiklan 3 kohdassa edellytetään.

55) Itävalta on toteuttanut komission johdolla ja tiiviissä yhteistyössä naapurijäsenvaltioidensa kanssa toimia liikenteen sujuvuuden varmistamiseksi sisäisen maarajan ylityspaikoilla, joille valvonta on palautettu.

56) Rajavalvontaa tehdään kohdennetusti ja riskiperusteisesti, jotta rajat ylittävään matkustamiseen kohdistuvat vaikutukset ovat mahdollisimman vähäisiä. Tällaiset toimenpiteet auttavat lieventämään tarkastusten vaikutusta mutta eivät vaikuta lisävaatimuksiin, jotka koskevat tarkastusten rajoittamista ajan ja laajuuden osalta.

57) Itävalta on ilmoittanut raja-alueistaan Schengenin rajasäännöstön 42 b artiklan mukaisesti.

58) Itävallan viranomaisten toimittamissa ilmoituksissa ei kiinnitetä erityistä huomiota raja-alueisiin, joita sisärajavalvonnan palauttaminen koskee, eikä selitetä, missä määrin rajat ylittävän matkustamisen sujuvuuden varmistamiseksi voitaisiin ehdottaa teknologisia tai kullekin raja-alueelle tai olennaiselle matkustajaryhmälle räätälöityjä ratkaisuja. Itävallan viranomaisten toimittamissa selvityksissä kuitenkin esitetään tältä osin yksityiskohtaisempia tietoja.

59) Komissio on samaa mieltä naapurijäsenvaltioiden kuulemisprosessin yhteydessä ilmaisemista huolenaiheista, joiden mukaan pysyvämmän infrastruktuurin mahdollinen rakentaminen sisärajavalvontaa varten olisi ristiriidassa sen väliaikaisen luonteen kanssa. Se huomauttaa, että Schengenin rajasäännöstön 24 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot poistavat esteet teiden rajanylityspaikoilta.

V. SUOSITUKSET

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

61) Komissio korostaa, että muuttoliike- ja turvapaikkasopimukseen kuuluvan seulonta-asetuksen ([9]) mukaan kaikkien asiaankuuluvien tietokantojen turvallisuustarkastus on osa sekä ulkorajoilla että alueen sisällä tehtävää seulontaa.

62) Turvallisuusongelmat ovat yksi syy, jolla Itävalta perustelee sisärajavalvonnan palauttamista. EU:n lainsäädäntö tarjoaa jo monenlaisia välineitä Itävallan 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 kannustaa Itävallan viranomaisia kehittämään edelleen yhteistyötään ja tietojenvaihtoaan Tšekin, Slovakian, Unkarin ja Slovenian 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.

64) Itävallan olisi jatkettava menestyksekästä yhteistyötään alueen jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden kanssa niin sanotun koko reitin kattavan lähestymistavan mukaisesti. Komissio kannustaa Itävallan viranomaisia kehittämään edelleen rajavartioviranomaisten ja muiden lainvalvontaviranomaisten välistä operatiivista yhteistyötä muun muassa yhteisten partioiden ja sekapartioiden avulla. Itävallan olisi ensisijaisesti saatettava ajan tasalle voimassa olevat kahdenväliset poliisiyhteistyösopimukset naapurijäsenvaltioidensa kanssa.

65) Komissio suosittelee, että Itävalta poistaa kaikki oikeudelliset tai toiminnalliset esteet, jotka haittaavat vaihtoehtoisten toimenpiteiden tehokasta käyttöä, kuten kansallisen lainsäädännön mukaiset rajoitukset, jotka koskevat henkilöllisyyden tunnistamisen vaatimista ja laillisen oleskelun edellytysten täyttymisen tarkistamista alueella, sekä teknologiset keinot, kuten rekisterikilpien tunnistamisen maan sisärajoilla muuttoliikkeen hallitsemiseksi.

66) Komissio korostaa, että vaihtoehtoisten toimenpiteiden, myös teknisten ratkaisujen, käyttö voi olla tehokkaampi ja vaikuttavampi keino turvallisuuden ja muuttoliikkeen valvonnan korkean tason varmistamiseen sisärajavalvontaa palauttamatta.

67) Itävallan viranomaisten olisi pyrittävä poistamaan sisärajavalvonta asteittain käyttäen räätälöityä lähestymistapaa per sisärajaosuus ja per uhka sekä hyödynnettävä kaikilta osin komission suosituksessa (EU) 2024/268 ([12]) esitettyjä vaihtoehtoisia toimenpiteitä ja Schengenin rajasäännöstön mukaisia mahdollisuuksia. Näillä toimenpiteillä olisi vahvistettava ja täydennettävä nykyisiä toimenpiteitä.

([9]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1356, annettu 14 päivänä toukokuuta 2024, kolmansien maiden kansalaisia ulkorajoilla koskevan seulonnan käyttöönotosta (EUVL L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj).

([10]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/982, annettu 13 päivänä maaliskuuta 2024, automaattisesta tietojen hausta ja -vaihdosta poliisiyhteistyössä (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 (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 (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. 132–149, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([11]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2226, annettu 30 päivänä marraskuuta 2017, rajanylitystietojärjestelmän (EES) perustamisesta jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävien kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa, maastalähtöä ja pääsyn epäämistä koskevien tietojen rekisteröimiseksi ja edellytysten määrittämisestä pääsylle EES:n tietoihin lainvalvontatarkoituksissa (EUVL L 327, 9.12.2017, s. 20–82, 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 (EUVL L 236, 19.9.2018, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

([12]) 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).

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

Tehty Brysselissä 2 päivänä kesäkuuta 2026.

Komission puolesta
Magnus BRUNNER
Komission jäsen