C/2026/4086

24.7.2026 г.

СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА

от 2 юни 2026 година

относно необходимостта и пропорционалността на повторното въвеждане от Швеция на граничен контрол на вътрешните ѝ граници в съответствие с член 27а, параграф 3 от Регламент (ЕС) 2016/399 (Кодекс на шенгенските граници)

(само текстът на шведски език е автентичен)

(C/2026/4086)

(1) Съгласно член 3, параграф 2 от Договора за Европейския съюз „Съюзът предоставя на своите граждани пространство на свобода, сигурност и правосъдие без вътрешни граници, в което е гарантирано свободното движение на хора в съчетание с подходящи мерки по отношение на контрола на външните граници, убежището, имиграцията, както и предотвратяването и борбата с престъпността“.

(2) В съответствие с член 25 от Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 г. относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (кодифициран текст) ([1]) дадена държава членка може временно и по изключение да въведе повторно граничен контрол на всички или на отделни участъци от вътрешните си граници, когато е изправена пред сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност. Тази мярка следва да се предприема само в краен случай, а обхватът и продължителността на временното повторно въвеждане на граничен контрол не трябва да надхвърлят строго необходимото като отговор на установената сериозна заплаха.

(3) В член 25а, параграф 4 от Кодекса на шенгенските граници се предвижда, че когато дадена държава членка планира да въведе повторно граничен контрол на вътрешните си граници с цел преодоляване на предвидена от нея сериозна заплаха, тя следва да нотифицира Европейския парламент, Съвета, Комисията и другите държави членки за планираното повторно въвеждане на граничен контрол най-късно четири седмици преди планираното повторно въвеждане на граничен контрол или възможно най-скоро, ако обстоятелствата, пораждащи необходимостта от повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници, станат известни на държавата членка по-малко от четири седмици преди планираното повторно въвеждане.

(4) Съгласно член 27а, параграф 3 от Кодекса на шенгенските граници след получаването на нотификации, подадени във връзка с удължаване на срока на граничния контрол на вътрешните граници по член 25а, параграф 4, което води до продължаване на контрола на вътрешните граници за общо повече от 12 месеца и то на същите основания, Комисията трябва да представи становище относно необходимостта и пропорционалността на този граничен контрол.

(5) Рамката за повторно въвеждане и удължаване на контрола на вътрешните граници беше сериозно преразгледана чрез Регламент (ЕС) 2024/1717 на Европейския парламент и на Съвета, който влезе в сила на 10 юли 2024 г. ([2]) Следователно началото на всички срокове, посочени в глава II, дял III от Кодекса на шенгенските граници, е изчислено, считано от тази дата.

(6) С писмо от 7 октомври 2024 г. шведските органи нотифицираха за повторното въвеждане на граничен контрол на основание член 25а от Кодекса на шенгенските граници на всички вътрешни граници (сухопътни, морски и въздушни) за срок от шест месеца — от 12 ноември 2024 г. до 11 май 2025 г.

([1]) ОВ L 77, 23.3.2016 г., стр. 1.

([2]) Регламент (ЕС) 2024/1717 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юни 2024 г. за изменение на Регламент (ЕС) 2016/399 относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (ОВ L, 2024/1717, 20.6.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

(7) С писмо от 8 април 2025 г. шведските органи нотифицираха за удължаването на срока на повторно въведения контрол с още шест месеца — от 12 май 2025 г. до 11 ноември 2025 г. С писмо от 7 октомври 2025 г. шведските органи нотифицираха за второ удължаване на срока на повторно въведения граничен контрол на вътрешните граници с още шест месеца — от 12 ноември 2025 г. до 11 май 2026 г. С писмо от 30 април 2026 г. шведските органи нотифицираха за трето удължаване на срока на повторно въведения граничен контрол на вътрешните граници с още шест месеца — от 12 май 2026 г. до 11 ноември 2026 г.

(8) Швеция беше включена в провеждания от Комисията структуриран диалог относно повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници. След получаването на нотификацията на Швеция за удължаване на срока този структуриран диалог продължи като част от процеса на консултации, предвиден в член 27а, параграф 4 от Кодекса на шенгенските граници.

(9) Актуалното състояние на вътрешните граници е описано в Доклада за състоянието на Шенген от 23 април 2025 г. ([3]) и редовно се обсъжда в Шенгенския съвет.

(10) Тъй като контролът на вътрешните граници е въведен повторно и удължен на същото основание за непрекъснат период от общо повече от 12 месеца, Комисията трябва да представи становище относно необходимостта и пропорционалността на този граничен контрол.

(11) След оценка на нотификациите, допълнени с информацията, предоставена в рамките на процеса на консултации, както и с други официални, публично достъпни документи, Комисията приема настоящото становище.

ОЦЕНКА НА НОТИФИКАЦИИТЕ

I. ФОРМАЛНИ ИЗИСКВАНИЯ

(12) В условията на изпратени нотификации Кодексът на шенгенските граници налага на държавите членки редица формални задължения.

(13) Комисията отбелязва, че нотификациите за повторното въвеждане, както и за удължаването на срока на контрола на вътрешните граници са били изпратени в съответствие със сроковете, предвидени в член 25а, параграф 4 от Кодекса на шенгенските граници, а именно най-късно четири седмици преди влизането в сила на повторното въвеждане или удължаването на срока на контрола на вътрешните граници.

(14) Тези нотификации са направени в съответствие с образеца, установен за тази цел с Решение за изпълнение (ЕС) 2025/315 на Комисията ([4]).

(15) Те се отнасят конкретно до повторното въвеждане на контрол на вътрешната сухопътна граница с Дания при изхода за железопътния и автомобилния трафик от моста Öresund. В нотификациите обаче се посочва, че проверки могат да се извършват и на пристанищата и летищата на градовете Stockholm, Gothenburg, Malmö и Västerås, както и на всяка друга вътрешна граница, когато това се окаже необходимо въз основа на анализ на риска, разузнавателна информация или друга приложима информация. Въпреки това, като се има предвид, че съгласно член 25 от Кодекса на шенгенските граници дадена държава членка има право незабавно да въведе повторно контрол на вътрешните граници при непредвидени обстоятелства, Комисията не счита, че нотификацията по член 27, параграф 1 дава възможност за такова условно повторно въвеждане на контрол на вътрешните граници.

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

([4]) Решение за изпълнение (ЕС) 2025/315 на Комисията от 14 февруари 2025 г. за установяване на образец за нотификацията за временно повторно въвеждане или удължаване на срока на граничния контрол на вътрешните граници (ОВ L, 2025/315, 17.2.2025 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/315/oj).

(16) Съгласно член 27, параграф 2 от Кодекса на шенгенските граници, когато граничният контрол се е прилагал в продължение на шест месеца, държавата членка е длъжна във всяка следваща нотификация да представя оценка на риска, в която се описват мащабът и очакваното развитие на сериозната заплаха. Въпреки че за националните органи вероятно е трудно да представят точна оценка на мащаба и очакваната продължителност на сериозната заплаха поради сложното ѝ естество, Комисията отбелязва, че информацията, предоставена от шведските органи в нотификациите, не съдържа подробна оценка на риска съгласно член 27, параграф 2 от Кодекса на шенгенските граници, в която да се отчитат тенденциите при развитието на сериозната заплаха през предходния период на повторно въведен контрол на вътрешните граници и която да използва анализи на риска, изготвени на национално равнище и от съответните агенции на Съюза.

(17) Комисията взема под внимание, че в нотификацията не е предоставена подробна и оперативна информация, тъй като има отношение към въпроси, свързани с националния интерес и вътрешната сигурност, както и поради текущи наказателни разследвания. Член 27, параграф 5 от Кодекса на шенгенските граници действително позволява на държавите членки да изключват информация относно сериозната заплаха за обществения ред или националната сигурност от съображения, свързани с обществената сигурност, като се взема предвид поверителността на текущи разследвания.

(18) Комисията отбелязва, че Швеция не е представила доклад в съответствие с член 33, параграф 2 от Кодекса на шенгенските граници, съгласно който държавите членки са длъжни да представят доклад относно повторното въвеждане и удължаването на срока на контрола на вътрешните граници при изтичането на срок от 12 месеца, тоест на 12 ноември 2025 г.

II. НЕОБХОДИМОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

Позиция на шведските органи

(19) Шведските органи се позовават на наличието на сериозна заплаха за обществения ред и вътрешната сигурност, свързана с терористични атаки, както и със заплахи, породени от тежката организирана престъпност.

(20) Шведските органи посочват:

— продължаващите дейности и конфликтите между престъпни мрежи с международни връзки, които функционират в трансграничен мащаб;

— признаци, че чуждестранни участници използват и вербуват членове на престъпни мрежи за свои собствени интереси;

— Швеция като потенциална мишена на екстремистки ислямистки групи и лица.

(21) Освен това са настъпили редица сериозни инциденти, свързани с оръжия и взривни вещества за военни цели, насочени срещу институции на чужди държави и обществеността.

(22) Следователно повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници е единственият подходящ инструмент за проверка на големи потоци от пътници, каквито например преминават през сухопътния граничен контролно-пропускателен пункт при моста Øresund между Дания и Швеция. Повторното въвеждане дава възможност на шведските полицейски служби да извършват проверки на случаен принцип и да събират разузнавателни сведения, като същевременно поддържат активно полицейско присъствие.

(23) Чрез повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници са постигнати ценни резултати, които иначе не биха били възможни.

(24) Контролът на вътрешните граници се осъществява въз основа на разузнавателни сведения и анализ на риска под формата на несистематични проверки на случаен принцип. Шведските полицейски служби отговарят за стратегическия анализ и за вземането на оперативни решения относно обхвата, честотата и мястото на проверките.

Коментари на Комисията

(25) Шведските органи предоставиха информация относно различните аспекти на установените сериозни заплахи за вътрешната сигурност и обществения ред, както и аргументи в подкрепа на необходимостта и пропорционалността на повторно въведения граничен контрол.

(26) Комисията отбелязва, че Швеция е изправена пред сложна обстановка в областта на сигурността.

(27) Повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници може като цяло да допринесе за преодоляването на сериозна заплаха за вътрешната сигурност, по-специално по отношение на трансграничните дейности на организираните престъпни групи.

(28) Комисията признава правото да не се разкрива информация поради съображения, свързани с обществената сигурност. Комисията обаче констатира, че не е предоставена достатъчно информация, като например обща статистика за трансграничната престъпност, обща оценка на терористичната заплаха, както и допълнителна информация за това как чрез контрол на вътрешните граници е преодоляна сериозната заплаха, установена през първите 12 месеца от повторното му въвеждане.

(29) В нотификациите не се посочват конкретни причини за избрания географски и времеви обхват за повторно въвеждане на контрол на вътрешните граници. Липсва обяснение защо за по-целесъобразен е счетен срок от шест месеца, а не по-кратък период или защо именно сухопътната граница между Швеция и Дания е най-засегната от сериозната заплаха, обуславяща повторното въвеждане контрол на вътрешните граници, което да оправдае повторното въвеждане на контрол практически само на тази конкретна граница.

(30) Липсва обяснение защо алтернативни мерки, като полицейски проверки в граничните райони и трансгранично полицейско сътрудничество, са недостатъчни за преодоляване на установените сериозни заплахи.

(31) Въз основа на успешното си полицейско сътрудничество с Швеция Дания вече премахна контрола на вътрешната граница между Швеция и Дания.

III. АЛТЕРНАТИВНИ МЕРКИ

Позиция на шведските органи

(32) Според шведските органи алтернативните мерки, като полицейски проверки в граничните райони и трансгранично сътрудничество със съседните държави членки, допълват повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници като част от цялостен „комплексен подход“.

(33) На 1 август 2023 г. влезе в сила ново шведско законодателство, което позволява полицейски проверки в граничните райони. Шведските полицейски служби работят по прилагането на това законодателство, като разработват методи и стратегии.

(34) Шведските органи поддържат интензивно полицейско сътрудничество с всички съседни държави в граничните райони в рамките на актуализирани споразумения за сътрудничество и чрез съвместни полицейски управления. Всички скандинавски държави участват в „Скандинавското полицейско сътрудничество“, в рамките на което подгрупата „Картина на ситуацията в скандинавските държави“ улеснява редовния обмен на разузнавателна и оперативна информация. Сътрудничеството е особено тясно в граничните региони.

(35) На 1 февруари 2025 г. влезе в сила споразумение за полицейско сътрудничество в граничната зона между Финландия и Швеция.

(36) През септември 2025 г. беше открито ново съвместно полицейско управление в Magnormoen на границата между Норвегия и Швеция.

(37) Шведските органи обаче посочват, че след внимателно обсъждане и диалог с полицейските служби са преценили, че поради практически и правни ограничения полицейските проверки в граничните райони не са достатъчна алтернатива на повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници.

Коментари на Комисията

(38) Комисията взема под внимание, че Швеция активно прилага алтернативни мерки, които съпътстват повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници.

(39) Комисията отбелязва наличието на споразумения за сътрудничество и на съвместни полицейски управления със съседните държави.

(40) Въпреки това шведските органи не са предоставили достатъчно информация за това защо полицейските проверки в граничните зони не могат да послужат като алтернатива на повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници, особено предвид новото законодателство, в сила от 1 август 2023 г., което позволява в граничните зони да се извършват полицейски проверки.

(41) Комисията припомня, че ако Швеция замени контрола на вътрешните граници с полицейски проверки, член 25 от Кодекса на шенгенските граници винаги ще позволява на шведските органи незабавно да въведат повторно контрол на вътрешните граници, в случай че това е необходимо за справянето със сериозна заплаха за обществения ред и националната сигурност, възникнала неочаквано вследствие на непредвидими събития.

IV. МЕРКИ ЗА СМЕКЧАВАНЕ

Позиция на шведските органи

(42) Шведските органи твърдят, че се обръща възможно най-голямо внимание на това да се гарантира, че въздействието на повторното въвеждане на граничен контрол остава минимално, както и че смекчаването на последиците от повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници продължава да бъде приоритет.

(43) Контролът на вътрешните граници се осъществява под формата на несистематични проверки на случаен принцип въз основа на разузнавателни сведения и анализ на риска. Проверките на случаен принцип се извършват възможно най-бързо и с колкото е възможно по-малко смущения.

(44) Според шведските органи въздействието на повторно въведения контрол върху трансграничното движение на хора остава минимално. Въздействието на контрола е ограничено чрез внасяне на корекции в разписанието на влаковете и чрез проверка на пътниците на първата спирка по разписание на територията на Швеция. Предвид факта, че забавянията в железопътния трафик остават ограничени, не е приложено споразумение между Швеция и Дания, което да позволява извършването на проверки във влакове, движещи се по моста Öresund.

(45) Шведските органи отбелязват, че диалогът със заинтересованите страни в транспортния сектор и с полицейските служби е бил засилен с цел намиране на практични решения за хората, пътуващи до работното си място, и останалите граждани в засегнатите региони.

Коментари на Комисията

(46) Изпратените от шведските органи нотификации са доказателство за ангажимента им да гарантират, че въздействието от контрола на вътрешните граници остава ограничено, както се изисква в член 26, параграф 3 от Кодекса на шенгенските граници.

(47) Комисията отбелязва, че граничният контрол се извършва целенасочено и въз основа на риска, с цел да се ограничи въздействието върху трансграничното пътуване.

(48) Комисията отбелязва засиления диалог със заинтересованите страни в транспортния сектор, както и с полицейските служби. Въпреки това не се споменава под каква форма се провежда този диалог, нито с какви конкретни проблеми се сблъскват пътуващите до работа и другите граждани и какви мерки са предприети за разрешаването на тези проблеми.

(49) Швеция е представила нотификация относно своите трансгранични региони съгласно член 42б от Кодекса на шенгенските граници.

(50) Накрая, липсва конкретна информация относно въздействието на повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници върху трансграничните региони, които са най-засегнати от него, а именно община Malmo, дори това въздействие да е ограничено.

V. ПРЕПОРЪКИ

(51) Комисията подчертава, че пълноценното използване на наличните алтернативни мерки, посочени в Препоръка (ЕС) 2024/268 на Комисията ([5]), както и на възможностите, предвидени в преработения Кодекс на шенгенските граници, за укрепване и допълване на съществуващите мерки, може да се окаже по-ефикасно и ефективно средство за гарантиране на високо равнище на сигурност, без да е необходимо повторно да се въвежда контрол на вътрешните граници.

(52) Опасенията, свързани със сигурността, са основната причина, посочена от Швеция в подкрепа на повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници. Правото на Съюза вече предвижда широк набор от инструменти, които спомагат за преодоляването на тези опасения. Държавите членки следва да използват пълноценно съществуващите механизми с цел засилване на сигурността и сътрудничеството. Сред тях са Регламент Прюм II, новата Шенгенска информационна система, както и новото законодателство относно предварителната информация за пътниците и резервационните данни на пътниците ([6]). Влизането в сила на СВИ и ETIAS допълнително ще допринесе за сигурността на външните граници ([7]).

(53) Комисията счита, че начинът, по който се извършват граничните проверки, а именно под формата на основаващи се на риска проверки на случаен принцип, продължава да бъде възможен съгласно член 23 от Кодекса на шенгенските граници, без да се налага официално повторно да се въвежда контрол на вътрешните граници или да се прави компромис със сигурността, при условие че тези проверки нямат ефект, равностоен на гранични проверки, тъй като се изисква честотата, интензивността и продължителността им да останат ограничени ([8]).

(54) Комисията препоръчва на Швеция да използва пълноценно шведското законодателство, влязло в сила на 1 август 2023 г. и позволяващо извършването на полицейски проверки в граничните зони.

([5]) Препоръка (ЕС) 2024/268 на Комисията от 23 ноември 2023 г. относно сътрудничеството между държавите членки по отношение на сериозните заплахи за вътрешната сигурност и обществения ред в пространството без контрол по вътрешните граници (ОВ L, 2024/268, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

([6]) Регламент (ЕС) 2024/982 на Европейския парламент и на Съвета от 13 март 2024 година за автоматизираното търсене и обмен на данни за целите на полицейското сътрудничество и за изменение на решения 2008/615/ПВР и 2008/616/ПВР на Съвета и регламенти (ЕС) 2018/1726, (ЕС) 2019/817 и (ЕС) 2019/818 на Европейския парламент и на Съвета (Регламент Прюм II) (ОВ L, 2024/982, 5.4.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj); Регламент (ЕС) 2018/1862 на Европейския парламент и на Съвета от 28 ноември 2018 година за създаването, функционирането и използването на Шенгенската информационна система (ШИС) в областта на полицейското сътрудничество и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, за изменение и отмяна на Решение 2007/533/ПВР на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1986/2006 на Европейския парламент и на Съвета и Решение 2010/261/ЕС на Комисията (ОВ L 312, 7.12.2018 г., стр. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj); Регламент (ЕС) 2025/13 на Европейския парламент и на Съвета от 19 декември 2024 година за събиране и предаване на предварителна информация за пътниците с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления и тежки престъпления и за изменение на Регламент (ЕС) 2019/818 (OJ L, 2025/13, 8.1.2025 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj); Директива (ЕС) 2016/681 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно използването на резервационни данни на пътниците с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления и тежки престъпления (ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 132, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([7]) Поправка на Регламент (ЕС) 2017/2226 на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2017 година за създаване на Система за влизане/излизане (СВИ) с цел регистриране на данните относно влизането и излизането и данните относно отказа за влизане на граждани на трети страни, преминаващи външните граници на държавите членки, за определяне на условията за достъп до СВИ за целите на правоприлагането и за изменение на Конвенцията за прилагане на Шенгенското споразумение и регламенти (ЕО) № 767/2008 и (ЕС) № 1077/2011 (ОВ L 327, 9.12.2017 г., стр. 20, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj); Регламент (ЕС) 2018/1240 на Европейския парламент и на Съвета от 12 септември 2018 година за създаване на Европейска система за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS) и за изменение на регламенти (ЕС) № 1077/2011, (ЕС) № 515/2014, (ЕС) 2016/399, (ЕС) 2016/1624 и (ЕС) 2017/2226 (ОВ L 236, 19.9.2018 г., стр. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

([8]) Решение на Съда от 21 юни 2017 г., наказателно производство срещу A, дело C-9/16 (ОВ C 277, 21.8.2017 г., стр. 10).

(55) Предвид мащаба и естеството на алтернативните мерки, въведени от шведските органи, Швеция следва да работи в посока постепенно премахване на граничния контрол на вътрешните си граници. Комисията ще продължи да поддържа тесни контакти с всички засегнати държави членки с оглед постигането на тази цел.

Съставено в Брюксел на 2 юни 2026 година.

За Комисията
Magnus BRUNNER
Член на Комисията