C/2026/4086

24.7.2026

STANOVISKO KOMISE

ze dne 2. června 2026,

o nezbytnosti a přiměřenosti znovuzavedení ochrany hranic Švédskem na jeho vnitřních hranicích v souladu s čl. 27a odst. 3 nařízení (EU) 2016/399 (Schengenský hraniční kodex)

(Pouze švédské znění je závazné)

(C/2026/4086)

(1) Podle čl. 3 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii poskytuje Unie svým občanům prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se ochrany vnějších hranic, azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti.

(2) Podle článku 25 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (kodifikované znění) ([1]) může členský stát v případě závažné hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost výjimečně a dočasně znovu zavést ochranu celých svých vnitřních hranic nebo konkrétních úseků těchto hranic. K tomuto kroku by se mělo přistoupit pouze jako ke krajnímu opatření a rozsah a doba trvání dočasného znovuzavedení ochrany hranic by neměla překročit míru, která je nezbytně nutná k reakci na zjištěnou závažnou hrozbu.

(3) V čl. 25a odst. 4 Schengenského hraničního kodexu se stanoví, že pokud členský stát plánuje znovuzavedení ochrany vnitřních hranic s cílem řešit předvídatelnou závažnou hrozbu, měl by o plánovaném znovuzavedení ochrany hranic informovat Evropský parlament, Radu, Komisi a ostatní členské státy, a to nejpozději čtyři týdny před plánovaným znovuzavedením ochrany hranic, nebo co nejdříve, pokud se o okolnostech, které vedou k potřebě znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, dozví méně než čtyři týdny před plánovaným znovuzavedením.

(4) Ustanovení čl. 27a odst. 3 Schengenského hraničního kodexu ukládá Komisi, aby po obdržení oznámení předložených v souvislosti s prodloužením ochrany vnitřních hranic podle čl. 25a odst. 4, jež vede k pokračování ochrany vnitřních hranic po dobu delší než celkem 12 měsíců, a to na základě stejných důvodů, vydala stanovisko k nezbytnosti a přiměřenosti takové ochrany vnitřních hranic.

(5) Rámec pro znovuzavedení a prodloužení ochrany vnitřních hranic byl podstatně revidován nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1717, které vstoupilo v platnost dne 10. července 2024 ([2]). Počátek všech lhůt uvedených v hlavě III kapitole II Schengenského hraničního kodexu se proto počítá od tohoto data.

(6) Dopisem ze dne 7. října 2024 švédské orgány oznámily znovuzavedení ochrany hranic na základě článku 25a Schengenského hraničního kodexu na všech vnitřních hranicích (pozemních, námořních a vzdušných) na dobu šesti měsíců, a to od 12. listopadu 2024 do 11. května 2025.

([1]) Úř. věst. L 77, 23.3.2016, s. 1.
([2]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1717 ze dne 13. června 2024, kterým se mění nařízení (EU) 2016/399, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Úř. věst. L, 2024/1717, 20.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

(7) Dopisem ze dne 8. dubna 2025 švédské orgány oznámily prodloužení znovuzavedení o dalších šest měsíců, a to od 12. května 2025 do 11. listopadu 2025. Dopisem ze dne 7. října 2025 švédské orgány oznámily druhé prodloužení znovuzavedení ochrany vnitřních hranic o dalších šest měsíců, a to od 12. listopadu 2025 do 11. května 2026. Dopisem ze dne 30. dubna 2026 švédské orgány oznámily třetí prodloužení znovuzavedení ochrany vnitřních hranic o dalších šest měsíců, a to od 12. května 2026 do 11. listopadu 2026.

(8) Švédsko bylo zapojeno do strukturovaného dialogu Komise o znovuzavedení ochrany vnitřních hranic. Poté, co Švédsko obdrželo oznámení o prodloužení, pokračoval tento strukturovaný dialog v rámci procesu konzultace podle čl. 27a odst. 4 Schengenského hraničního kodexu.

(9) Současný stav na vnitřních hranicích byl popsán ve zprávě o stavu Schengenu ze dne 23. dubna 2025 ([3]) a je pravidelně projednáván na zasedání Schengenské rady.

(10) Vzhledem k tomu, že ochrana vnitřních hranic byla znovu zavedena a prodloužena ze stejných důvodů na celkově delší dobu než 12 měsíců, má Komise vydat stanovisko k nezbytnosti a přiměřenosti této ochrany hranic.

(11) Po posouzení oznámení doplněných o informace poskytnuté v rámci procesu konzultace a o další úřední dokumenty, které jsou veřejně dostupné, přijímá Komise toto stanovisko.

POSOUZENÍ OZNÁMENÍ

I. FORMÁLNÍ NÁLEŽITOSTI

(12) V rámci oznámení ukládá Schengenský hraniční kodex členským státům několik formálních povinností.

(13) Komise podotýká, že oznámení o znovuzavedení ochrany vnitřních hranic i o jejím prodloužení byla oznámena v souladu se lhůtami stanovenými v čl. 25a odst. 4 Schengenského hraničního kodexu, tj. nejpozději čtyři týdny před vstupem znovuzavedení nebo prodloužení ochrany vnitřních hranic v platnost.

(14) Tato oznámení byla učiněna v souladu se vzorem stanoveným pro tento účel prováděcím rozhodnutím Komise (EU) 2025/315 ([4]).

(15) Konkrétně se jedná o znovuzavedení ochrany vnitřní pozemní hranice s Dánskem u výjezdu vlaků a motorové dopravy z mostu přes úžinu Öresund. V oznámeních se však uvádí, že kontroly mohou probíhat také v přístavech a na letištích měst Stockholm, Göteborg, Malmö a Västerås, jakož i na ostatních vnitřních hranicích, kdykoli se to ukáže jako nezbytné na základě analýzy rizik, zpravodajských informací nebo jiných relevantních informací. Avšak vzhledem k tomu, že článek 25 Schengenského hraničního kodexu umožňuje členskému státu okamžité znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v případě nepředvídatelných událostí, Komise se nedomnívá, že oznámení podle čl. 27 odst. 1 umožňuje takové podmíněné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic.

([3]) COM(2025) 185 final.
([4]) Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2025/315 ze dne 14. února 2025, kterým se stanoví vzor pro oznámení o dočasném znovuzavedení nebo prodloužení ochrany vnitřních hranic (Úř. věst. L, 2025/315, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/315/oj).

(16) Ustanovení čl. 27 odst. 2 Schengenského hraničního kodexu vyžaduje, aby členské státy v situacích, kdy je ochrana hranic prováděna po dobu šesti měsíců, poskytly v každém následném oznámení posouzení rizik, v němž uvedou rozsah a předpokládaný vývoj závažné hrozby. Přestože přesné posouzení rozsahu a předpokládaného trvání závažné hrozby může být pro vnitrostátní orgány obtížné vzhledem k její složité povaze, Komise konstatuje, že informace poskytnuté švédskými orgány v oznámeních neprovádějí podrobné posouzení rizik podle čl. 27 odst. 2 Schengenského hraničního kodexu, přičemž zohledňují trendy vývoje závažné hrozby v předchozím období znovuzavedení ochrany vnitřních hranic a využívají analýzy rizik vypracované na vnitrostátní úrovni a příslušnými agenturami Unie.

(17) Komise bere na vědomí skutečnost, že podrobné a operativní informace nebyly v oznámení uvedeny z důvodu jejich vztahu k záležitostem národního zájmu a vnitřní bezpečnosti, jakož i z důvodů probíhajícího trestního vyšetřování. Ustanovení čl. 27 odst. 5 Schengenského hraničního kodexu skutečně umožňuje členským státům s ohledem na veřejnou bezpečnost vyloučit informace týkající se závažné hrozby pro veřejný pořádek nebo národní bezpečnost, a to s ohledem na důvěrnost probíhajících vyšetřování.

(18) Komise konstatuje, že Švédsko nepředložilo zprávu v souladu s čl. 33 odst. 2 Schengenského hraničního kodexu, který vyžaduje, aby členský stát předložil zprávu o znovuzavedení a prodloužení ochrany vnitřních hranic po uplynutí 12 měsíců, což by bylo 12. listopadu 2025.

II. NEZBYTNOST A PŘIMĚŘENOST

Stanovisko švédských orgánů

(19) Švédské orgány se odvolávají na závažnou hrozbu pro veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost v souvislosti s teroristickými incidenty a hrozbami, jež představuje závažná organizovaná trestná činnost.

(20) Švédské orgány poukazují na:

— pokračující aktivity a konflikty mezi mezinárodně propojenými zločineckými sítěmi, které působí přes hranice,

— náznaky, že zahraniční aktéři využívají a rekrutují členy zločineckých sítí ve svůj prospěch,

— Švédsko jako potenciální cíl násilných islamistických skupin a jednotlivců.

(21) Kromě toho došlo k řadě závažných incidentů, při nichž byly použity vojenské zbraně a výbušniny, jejichž cílem byly zahraniční státní instituce a veřejnost.

(22) Znovuzavedení ochrany vnitřních hranic je proto jediným vhodným nástrojem pro kontrolu velkého počtu cestujících, například na pozemním hraničním přechodu na mostě Øresund mezi Dánskem a Švédskem. Znovuzavedení umožňuje švédskému policejnímu orgánu provádět namátkové kontroly a shromažďovat zpravodajské informace při zachování aktivní policejní přítomnosti.

(23) Znovuzavedením ochrany vnitřních hranic se podařilo dosáhnout významných výsledků, kterých by jinak nebylo možné dosáhnout.

(24) Ochrana vnitřních hranic probíhá na základě zpravodajských informací a analýzy rizik formou nesystematických namátkových kontrol. Švédský policejní orgán je odpovědný za strategickou analýzu a operativní rozhodování o rozsahu, četnosti a místě kontrol.

Připomínky Komise

(25) Švédské orgány poskytly informace o různých aspektech zjištěných závažných hrozeb pro vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek, jakož i argumenty, které dokládají nezbytnost a přiměřenost znovuzavedení ochrany hranic.

(26) Komise konstatuje, že Švédsko čelí složité bezpečnostní situaci.

(27) Znovuzavedení ochrany vnitřních hranic může obecně přispět k řešení závažné hrozby pro vnitřní bezpečnost, zejména pokud jde o přeshraniční činnost zločineckých organizací.

(28) Komise uznává právo na nezveřejnění informací z důvodů veřejné bezpečnosti. Konstatuje však, že nebyly poskytnuty dostatečné informace, jako jsou obecné statistiky o přeshraniční trestné činnosti, obecné posouzení teroristické hrozby, jakož i další informace o tom, jak se díky ochraně vnitřních hranic podařilo řešit závažné hrozby zjištěné během prvních 12 měsíců od jejího znovuzavedení.

(29) V oznámeních nejsou uvedeny konkrétní důvody pro výběr zeměpisné a časové působnosti znovuzavedení ochrany vnitřních hranic. Chybí vysvětlení, proč se jako nejvhodnější jeví šestiměsíční lhůta, a nikoli kratší období, nebo jak je možné, že právě švédská pozemní hranice s Dánskem je nejvíce zasažena závažnou hrozbou, jež je důvodem pro znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, což odůvodňuje, že v praxi je ochrana hranic znovu zavedena pouze na této konkrétní hranici.

(30) Není vysvětleno, proč alternativní opatření, jako jsou policejní kontroly v pohraničních oblastech a přeshraniční policejní spolupráce, nejsou dostatečná k řešení zjištěných závažných hrozeb.

(31) Na základě úspěšné policejní spolupráce se Švédskem již Dánsko zrušilo ochranu vnitřních hranic na švédsko-dánské vnitřní hranici.

III. ALTERNATIVNÍ OPATŘENÍ

Stanovisko švédských orgánů

(32) Podle švédských orgánů doplňují znovuzavedení ochrany vnitřních hranic alternativní opatření, jako jsou policejní kontroly v pohraničních oblastech a přeshraniční spolupráce se sousedními členskými státy, která jsou součástí komplexního „celkového přístupu“.

(33) Nová švédská legislativa umožňující policejní kontroly v pohraničních oblastech vstoupila v platnost 1. srpna 2023. Švédský policejní orgán pracuje na provádění těchto právních předpisů a vyvíjí metody a strategie.

(34) Švédské orgány udržují intenzivní policejní spolupráci se všemi sousedními zeměmi v pohraničních oblastech, a to v rámci aktualizovaných dohod o spolupráci a prostřednictvím společných policejních stanic. Všechny severské země se účastní Policejní spolupráce v severských zemích, v jejímž rámci podskupina Situační obraz severských zemí usnadňuje pravidelné sdílení zpravodajských informací a výměnu operativních informací. Spolupráce je obzvláště úzká v příhraničních regionech.

(35) Dne 1. února 2025 vstoupila v platnost dohoda o policejní spolupráci v pohraniční oblasti mezi Finskem a Švédskem.

(36) V září 2025 byla na norsko-švédské hranici v Magnormoenu slavnostně otevřena nová společná policejní stanice.

(37) Švédské orgány však uvádějí, že po pečlivém zvážení a dialogu s policejním orgánem se domnívají, že policejní kontroly v pohraničních oblastech nejsou dostatečnou alternativou k obnovení ochrany vnitřních hranic, a to z důvodu praktických a právních omezení.

Připomínky Komise

(38) Komise bere na vědomí, že Švédsko aktivně uplatňuje alternativní opatření doprovázející znovuzavedení ochrany vnitřních hranic.

(39) Komise bere na vědomí existenci dohod o spolupráci a společných policejních stanic se sousedními zeměmi.

(40) Švédské orgány však neposkytly dostatečné informace o tom, proč policejní kontroly v pohraničních oblastech nemohou sloužit jako alternativa ke znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, zejména s ohledem na nové právní předpisy platné od 1. srpna 2023, které umožňují policejní kontroly v pohraničních oblastech.

(41) Komise připomíná, že pokud by Švédsko nahradilo ochranu vnitřních hranic policejními kontrolami, článek 25 Schengenského hraničního kodexu vždy umožní švédským orgánům okamžité znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, pokud je to nezbytné k řešení závažné hrozby pro veřejný pořádek a národní bezpečnost, která vznikne neočekávaně v důsledku nepředvídatelných událostí.

IV. ZMÍRŇUJÍCÍ OPATŘENÍ

Stanovisko švédských orgánů

(42) Švédské orgány uvádějí, že je věnována maximální pozornost tomu, aby dopady znovuzavedené ochrany vnitřních hranic zůstaly minimální a aby zmírnění dopadů znovuzavedené ochrany hranic na vnitřních hranicích zůstalo prioritou.

(43) Ochrana vnitřních hranic probíhá formou nesystematických namátkových kontrol, které jsou prováděny na základě zpravodajských informací a analýzy rizik. Prováděné namátkové kontroly jsou prováděny co nejrychleji a s co nejmenším narušením provozu.

(44) Podle švédských orgánů zůstává dopad znovuzavedené ochrany vnitřních hranic na přeshraniční pohyb osob minimální. Dopad kontrol byl omezen úpravami jízdních řádů a odbavením cestujících na první plánované zastávce na švédském území. Vzhledem k tomu, že zpoždění vlakové dopravy zůstávají pouze omezená, nebyla uvedena v platnost švédsko-dánská dohoda, která umožňuje provádět kontroly v jedoucích vlacích na mostě Öresund.

(45) Švédské orgány poznamenávají, že byl posílen dialog se zúčastněnými stranami v odvětví dopravy a policejním úřadem s cílem nalézt praktická řešení pro dojíždějící a ostatní veřejnost v postižených regionech.

Připomínky Komise

(46) Oznámení předložená švédskými orgány prokazují jejich odhodlání zajistit, aby dopad ochrany vnitřních hranic zůstal omezený, jak požaduje čl. 26 odst. 3 Schengenského hraničního kodexu.

(47) Komise konstatuje, že ochrana hranic probíhá cíleně a na základě rizik, aby se omezil dopad na přeshraniční cestování.

(48) Komise bere na vědomí posílený dialog se zúčastněnými stranami v odvětví dopravy i s policejním orgánem. Není však uvedeno, jakou formou tento dialog probíhá, ani s jakými konkrétními problémy se dojíždějící a ostatní občané potýkají a jaká opatření byla přijata k jejich řešení.

(49) Švédsko oznámilo své přeshraniční regiony podle článku 42b Schengenského hraničního kodexu.

(50) V neposlední řadě chybí konkrétní informace o dopadu znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, byť v omezené míře, na přeshraniční region, kterého se znovuzavedení ochrany vnitřních hranic týká nejvíce, tedy na obec Malmö.

V. DOPORUČENÍ

(51) Komise zdůrazňuje, že plné využití dostupných alternativních opatření stanovených v doporučení Komise (EU) 2024/268 ([5]) a možností v rámci revidovaného Schengenského hraničního kodexu, které posilují a doplňují stávající opatření, může být účinnějším a efektivnějším prostředkem k zajištění vysoké úrovně bezpečnosti, aniž by bylo nutné znovu zavádět ochranu vnitřních hranic.

(52) Hlavním důvodem, kterým Švédsko zdůvodňuje znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, jsou obavy o bezpečnost. Právo EU již poskytuje širokou škálu nástrojů, které pomáhají tyto problémy řešit. Členské státy by měly plně využívat stávající mechanismy k posílení bezpečnosti a spolupráce. Patří mezi ně nařízení Prüm II, nový Schengenský informační systém a nové právní předpisy o předběžných informacích o cestujících a jmenné evidenci cestujících ([6]). K dalšímu posílení bezpečnosti vnějších hranic přispěje zahájení provozu systémů EES a ETIAS ([7]).

(53) Komise tvrdí, že způsob, jakým probíhají hraniční kontroly, totiž formou namátkových kontrol na základě rizika, je podle článku 23 Schengenského hraničního kodexu nadále možný, aniž by bylo nutné přistoupit k úřednímu znovuzavedení ochrany vnitřních hranic nebo k ústupkům v oblasti bezpečnosti, pokud tyto kontroly nemají rovnocenný účinek jako hraniční kontroly, což vyžaduje, aby jejich četnost, intenzita a trvání zůstaly omezené ([8]).

(54) Komise doporučuje, aby Švédsko plně využilo švédské právní předpisy, které vstoupily v platnost 1. srpna 2023 a které umožňují policejní kontroly v pohraničních oblastech.

([5]) Doporučení Komise (EU) 2024/268 ze dne 23. listopadu 2023 o spolupráci mezi členskými státy s ohledem na závažné hrozby pro vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích (Úř. věst. L, 2024/268, 17.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

([6]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/982 ze dne 13. března 2024 o automatizovaném vyhledávání a výměně údajů pro policejní spolupráci a o změně rozhodnutí Rady 2008/615/SVV a 2008/616/SVV a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 a (EU) 2019/818 (nařízení Prüm II) (Úř. věst. L, 2024/982, 5.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj), Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1862 ze dne 28. listopadu 2018 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému (SIS) v oblasti policejní spolupráce a justiční spolupráce v trestních věcech, o změně a o zrušení rozhodnutí Rady 2007/533/SVV a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1986/2006 a rozhodnutí Komise 2010/261/EU (Úř. věst. L 312, 7.12.2018, s. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj), Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2025/13 ze dne 19. prosince 2024 o shromažďování a předávání předběžných informací o cestujících pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti a o změně nařízení (EU) 2019/818 (Úř. věst. L, 2025/13, 8.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj), směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/681 ze dne 27. dubna 2016 o používání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti (Úř. věst. L 119, 4.5.2016, s. 132, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([7]) Oprava nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/2226 ze dne 30. listopadu 2017, kterým se zřizuje Systém vstupu/výstupu (EES) pro registraci údajů o vstupu a výstupu a údajů o odepření vstupu, pokud jde o státní příslušníky třetích zemí překračující vnější hranice členských států, kterým se stanoví podmínky přístupu do systému EES pro účely vymáhání práva a kterým se mění Úmluva k provedení Schengenské dohody a nařízení (ES) č. 767/2008 a (EU) č. 1077/2011 (Úř. věst. L 327, 9.12.2017, s. 20, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj), Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1240 ze dne 12. září 2018, kterým se zřizuje Evropský systém pro cestovní informace a povolení (ETIAS) a kterým se mění nařízení (EU) č. 1077/2011, (EU) č. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 a (EU) 2017/2226 (Úř. věst. L 236, 19.9.2018, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

([8]) Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. června 2017, trestní řízení proti A, věc C-9/16 (Úř. věst. C 277, 21.8.2017, s. 10).

(55) Na základě rozsahu a povahy alternativních opatření, která švédské orgány zavedly, by Švédsko mělo usilovat o postupné ukončení kontrol na vnitřních hranicích. Komise zůstane v úzkém kontaktu se všemi dotčenými členskými státy, aby tohoto cíle dosáhla.

V Bruselu dne 2. června 2026.

Za Komisi
Magnus BRUNNER
člen Komise