C/2026/4086

24.7.2026

UDTALELSE FRA KOMMISSIONEN

af 2. juni 2026

om nødvendigheden og forholdsmæssigheden af Sveriges genindførelse af grænsekontrol ved sine indre grænser i overensstemmelse med artikel 27a, stk. 3, i forordning (EU) 2016/399 (Schengengrænsekodeks)

(Kun den svenske tekst er autentisk)

(C/2026/4086)

1) I artikel 3, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union fastsættes det, at Unionen giver borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser, hvor der er fri bevægelighed for personer, kombineret med passende foranstaltninger vedrørende kontrol ved de ydre grænser, asyl, indvandring og forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet.

2) I medfør af artikel 25 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (kodifikation) ([1]) kan en medlemsstat, når der foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed, undtagelsesvis og midlertidigt genindføre grænsekontrol ved alle eller bestemte dele af sine indre grænser. Dette bør kun ske som en sidste udvej, og omfanget og varigheden af den midlertidige genindførelse af grænsekontrol bør ikke overstige det, som er strengt nødvendigt for at imødegå den fastlagte alvorlige trussel.

3) I Schengengrænsekodeksens artikel 25a, stk. 4, præciseres det, at hvis en medlemsstat har planer om at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser for at imødegå en forudsigelig alvorlig trussel, underretter den Europa-Parlamentet, Rådet, Kommissionen og de øvrige medlemsstater om den planlagte genindførelse af en sådan kontrol senest fire uger før den planlagte genindførelse af grænsekontrol eller hurtigst muligt, hvis de omstændigheder, der giver anledning til behovet for at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser, først bliver kendt for medlemsstaten mindre end fire uger før den planlagte genindførelse.

4) I henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 27a, stk. 3, skal Kommissionen efter modtagelse af underretninger foretaget i forbindelse med en forlængelse af grænsekontrol ved de indre grænser i medfør af artikel 25a, stk. 4, som fører til fortsættelsen af kontrol ved de indre grænser i mere end samlet 12 måneder, på samme grundlag afgive en udtalelse om, hvorvidt en sådan grænsekontrol er nødvendig og forholdsmæssig.

5) Rammen for genindførelse og forlængelse af grænsekontrol ved de indre grænser blev væsentligt revideret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1717, som trådte i kraft den 10. juli 2024 ([2]). Følgelig er begyndelsestidspunktet for alle de perioder, der er omhandlet i afsnit III, kapitel II, i Schengengrænsekodeksen, beregnet fra denne dato.

6) Ved skrivelse af 7. oktober 2024 meddelte de svenske myndigheder på grundlag af artikel 25a i Schengengrænsekodeksen genindførelsen af grænsekontrol ved alle de indre grænser (på land, til søs og i luften) for en periode på seks måneder fra den 12. november 2024 til den 11. maj 2025.

([1]) EUT L 77 af 23.3.2016, s. 1.
([2]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1717 af 13. juni 2024 om ændring af forordning (EU) 2016/399 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (EUT L, 2024/1717, 20.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

7) Ved skrivelse af 8. april 2025 meddelte de svenske myndigheder en forlængelse af genindførelsen af grænsekontrol med en yderligere periode på seks måneder fra den 12. maj 2025 til den 11. november 2025. Ved skrivelse af 7. oktober 2025 meddelte de svenske myndigheder endnu en forlængelse af genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser med en yderligere periode på seks måneder fra den 12. november 2025 til den 11. maj 2026. Ved skrivelse af 30. april 2026 meddelte de svenske myndigheder en tredje forlængelse af genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser med en yderligere periode på seks måneder fra den 12. maj 2026 til den 11. november 2026.

8) Sverige indgik i Kommissionens strukturerede dialog om genindførelse af kontrol ved de indre grænser. Efter modtagelsen af Sveriges underretning om en forlængelse er denne strukturerede dialog blevet videreført som led i den høringsproces, der er fastsat i artikel 27a, stk.4, i Schengengrænsekodeksen.

9) Den nuværende situation ved de indre grænser blev beskrevet i Schengenstatusrapporten af 23. april 2025 ([3]) og drøftes regelmæssigt i Schengenrådet.

10) Da grænsekontrol ved de indre grænser er blevet genindført og forlænget på samme grundlag for en sammenhængende periode på i alt mere end 12 måneder, skal Kommissionen afgive en udtalelse om nødvendigheden og forholdsmæssigheden af en sådan grænsekontrol.

11) Efter en vurdering af underretningerne, suppleret med de oplysninger, der er givet inden for rammerne af høringsprocessen, og andre officielle dokumenter, der er offentligt tilgængelige, vedtager Kommissionen denne udtalelse:

VURDERING AF UNDERRETNINGERNE

I. FORMELLE KRAV

12) I forbindelse med underretningerne fastsættes der i Schengengrænsekodeksen flere formelle forpligtelser for medlemsstaterne.

13) Kommissionen konstaterer, at underretningerne om genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser samt forlængelserne heraf blev givet inden for de frister, der er fastsat i artikel 25a, stk. 4, i Schengengrænsekodeksen, dvs. senest fire uger inden genindførelsen eller forlængelsen af grænsekontrol ved de indre grænser fik virkning.

14) Disse underretninger blev foretaget i overensstemmelse med den standardformular, der til dette formål er fastsat ved Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2025/315 ([4]).

15) De henviser specifikt til genindførelsen af kontrol ved den indre landgrænse til Danmark ved udpassagen fra Øresundsbroen for tog- og motoriseret trafik. Det fremgår dog af underretningerne, at der også kan foretages kontrol i havnene og lufthavnene i Stockholm, Göteborg, Malmö og Västerås samt ved enhver af de øvrige indre grænser, når dette viser sig nødvendigt på grundlag af risikoanalyse, efterretningsoplysninger eller andre relevante oplysninger. Da Schengengrænsekodeksens artikel 25 imidlertid giver en medlemsstat mulighed for straks at genindføre kontrol ved de indre grænser i tilfælde af uforudsete begivenheder, mener Kommissionen ikke, at en underretning i henhold til artikel 27, stk. 1, giver mulighed for en sådan betinget genindførelse af kontrol ved de indre grænser.

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

([4]) Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2025/315 af 14. februar 2025 om en standardformular til underretning om midlertidig genindførelse eller forlængelse af grænsekontrol ved de indre grænser (EUT L, 2025/315, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/315/oj).

16) I artikel 27, stk. 2, i Schengengrænsekodeksen fastsættes det, at medlemsstaten, når grænsekontrollen har været opretholdt i seks måneder, i enhver efterfølgende underretning fremlægger en risikovurdering af den alvorlige trussels omfang og forventede udvikling. Selv om det på grund af den alvorlige trussels komplekse karakter kan være vanskeligt for de nationale myndigheder at foretage en præcis vurdering af dens omfang og forventede varighed, bemærker Kommissionen, at de oplysninger, som de svenske myndigheder har givet i underretningerne, ikke udgør en detaljeret risikovurdering i henhold til artikel 27, stk. 2, i Schengengrænsekodeksen, som tager hensyn til tendenserne i udviklingen af den alvorlige trussel i den foregående periode med genindført grænsekontrol ved de indre grænser, og som anvender risikoanalyser udarbejdet på nationalt plan og af de relevante EU-agenturer.

17) Kommissionen noterer sig, at detaljerede og operative oplysninger er udeladt af underretningen, fordi de vedrører forhold af national interesse og den indre sikkerhed samt af hensyn til igangværende strafferetlige efterforskninger. I artikel 27, stk. 5, i Schengengrænsekodeksen gives medlemsstaterne da også mulighed for at udelade oplysninger vedrørende den alvorlige trussel mod den offentlige orden eller den nationale sikkerhed af hensyn til den offentlige sikkerhed under hensyntagen til fortroligheden af igangværende efterforskninger.

18) Kommissionen bemærker, at Sverige ikke indsendte en rapport i overensstemmelse med artikel 33, stk. 2, i Schengengrænsekodeksen, hvorefter en medlemsstat ved udløbet af 12 måneder skal indsende en rapport om genindførelsen og forlængelsen af grænsekontrol ved de indre grænser, hvilket ville have været den 12. november 2025.

II. NØDVENDIGHED OG FORHOLDSMÆSSIGHED

De svenske myndigheders holdning

19) De svenske myndigheder påberåber sig en alvorlig trussel mod den offentlige orden og den indre sikkerhed i forbindelse med terrorhændelser og de trusler, som grov organiseret kriminalitet udgør.

20) De svenske myndigheder henviser til:

— de fortsatte aktiviteter fra kriminelle netværk med internationale forbindelser, der opererer grænseoverskridende, og konflikterne mellem disse netværk

— tegn på, at udenlandske aktører anvender og rekrutterer medlemmer af kriminelle netværk til deres egne formål

— Sverige som et potentielt mål for voldelige islamistiske grupper og enkeltpersoner.

21) Derudover har der fundet en række alvorlige hændelser sted, hvor våben og sprængstoffer af militær kvalitet blev anvendt mod udenlandske statslige institutioner og den brede offentlighed.

22) Genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser er derfor det eneste egnede redskab til kontrol af store passagerstrømme, såsom ved landgrænseovergangsstedet ved Øresundsbroen mellem Danmark og Sverige. Genindførelsen gør det muligt for den svenske politimyndighed at foretage stikprøvekontrol og indhente efterretningsoplysninger, samtidig med at den opretholder en aktiv polititilstedeværelse.

23) Der er gennem genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser opnået værdifulde resultater, som ellers ikke ville være blevet opnået.

24) Grænsekontrol ved de indre grænser finder sted på grundlag af efterretningsoplysninger og risikoanalyse i form af ikkesystematiske stikprøvekontroller. Den svenske politimyndighed har ansvaret for den strategiske analyse og de operative beslutninger vedrørende kontrollernes omfang, hyppighed og placering.

Kommissionens bemærkninger

25) De svenske myndigheder har fremlagt oplysninger om de forskellige aspekter af de konstaterede alvorlige trusler mod den indre sikkerhed og den offentlige orden samt argumenter, der underbygger nødvendigheden og forholdsmæssigheden af den genindførte grænsekontrol.

26) Kommissionen konstaterer, at Sverige står over for en kompleks sikkerhedssituation.

27) Genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser kan generelt bidrage til at imødegå en alvorlig trussel mod den indre sikkerhed, navnlig for så vidt angår kriminelle organisationers grænseoverskridende aktiviteter.

28) Kommissionen anerkender retten til af hensyn til den offentlige sikkerhed at udelade oplysninger. Kommissionen finder dog, at der er fremlagt utilstrækkelige oplysninger i form af f.eks. generelle statistikker over grænseoverskridende kriminalitet, en generel terrortrusselsvurdering samt yderligere oplysninger om, hvordan man med grænsekontrol ved de indre grænser har kunnet imødegå den identificerede alvorlige trussel i de første 12 måneder efter genindførelsen heraf.

29) Underretningerne angiver ikke specifikke grunde til valget af det geografiske og tidsmæssige anvendelsesområde for genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser. Der gives ingen forklaring på, hvorfor en varighed på seks måneder, snarere end en kortere periode, synes mest hensigtsmæssig, eller på hvorfor det netop er den svenske landgrænse til Danmark, der er mest berørt af den alvorlige trussel, som ligger til grund for genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser, således at det i praksis er berettiget kun at genindføre kontrol ved netop denne grænse.

30) Der gives ingen forklaring på, hvorfor alternative foranstaltninger, såsom politikontrol i grænseområder og grænseoverskridende politisamarbejde, er utilstrækkelige til at imødegå de identificerede alvorlige trusler.

31) Danmark har allerede på grundlag af sit vellykkede politisamarbejde med Sverige ophævet grænsekontrollen ved den svensk-danske indre grænse.

III. ALTERNATIVE FORANSTALTNINGER

De svenske myndigheders holdning

32) Ifølge de svenske myndigheder supplerer alternative foranstaltninger, såsom politikontrol i grænseområder og grænseoverskridende samarbejde med tilgrænsende medlemsstater, genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser som led i en omfattende »helhedsorienteret tilgang«.

33) Ny svensk lovgivning, der gør det muligt at foretage politikontrol i grænseområder, trådte i kraft den 1. august 2023. Den svenske politimyndighed har arbejdet med at gennemføre denne lovgivning og udvikle metoder og strategier.

34) De svenske myndigheder opretholder et intensivt politisamarbejde med alle nabolande i grænseområderne inden for rammerne af ajourførte samarbejdsaftaler og gennem fælles politistationer. Alle nordiske lande deltager i det nordiske politisamarbejde, inden for hvis rammer undergruppen vedrørende nordisk situationsbillede letter regelmæssig udveksling af efterretninger og operationelle oplysninger. Samarbejdet er særligt tæt i grænseregionerne.

35) En aftale om politisamarbejde i grænseområdet mellem Finland og Sverige trådte i kraft den 1. februar 2025.

36) En ny fælles politistation på den norsk-svenske grænse i Magnormoen blev indviet i september 2025.

37) De svenske myndigheder anfører imidlertid, at de efter nøje overvejelse og dialog med politimyndigheden finder, at politikontrol i grænseområder er utilstrækkelig som alternativ til genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser på grund af praktiske og retlige begrænsninger.

Kommissionens bemærkninger

38) Kommissionen noterer sig Sveriges aktive anvendelse af alternative foranstaltninger i forbindelse med genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser.

39) Kommissionen noterer sig, at der findes samarbejdsaftaler og fælles politistationer med nabolande.

40) De svenske myndigheder har imidlertid fremlagt utilstrækkelige oplysninger om, hvorfor politikontrol i grænseområder ikke kan udgøre et alternativ til genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser, navnlig i lyset af den nye lovgivning, der har været i kraft siden den 1. august 2023, og som giver mulighed for politikontrol i grænseområder.

41) Kommissionen minder om, at hvis Sverige erstatter kontrollen ved de indre grænser med politikontrol, vil Schengengrænsekodeksens artikel 25 altid give de svenske myndigheder mulighed for straks at genindføre kontrol ved de indre grænser, hvis det er nødvendigt for at imødegå en alvorlig trussel mod den offentlige orden og den nationale sikkerhed, der uventet opstår som følge af uforudsete begivenheder.

IV. AFBØDENDE FORANSTALTNINGER

De svenske myndigheders holdning

42) De svenske myndigheder anfører, at der lægges størst mulig vægt på at sikre, at påvirkningen af den genindførte kontrol forbliver minimal, og at afbødning af virkningerne af den genindførte grænsekontrol ved de indre grænser fortsat er en prioritet.

43) Grænsekontrol ved de indre grænser finder sted i form af ikkesystematisk stikprøvekontrol, som gennemføres på grundlag af efterretninger og risikoanalyser. Stikprøvekontrollerne gennemføres så hurtigt som muligt og med mindst mulig forstyrrelse.

44) Ifølge de svenske myndigheder forbliver virkningen af den genindførte kontrol på den grænseoverskridende persontrafik minimal. Kontrollens indvirkning er blevet begrænset gennem tilpasninger af togkøreplanerne og ved, at passagerer kontrolleres ved det første planlagte stop på svensk område. Eftersom forsinkelserne i togtrafikken fortsat er begrænsede, er en svensk-dansk aftale, der gør det muligt at foretage kontrol i kørende tog over Øresundsbroen, ikke blevet taget i anvendelse.

45) De svenske myndigheder bemærker, at dialogen med interessenter i transportsektoren og med politimyndigheden er blevet styrket med henblik på at finde praktiske løsninger for pendlere og andre borgere i de berørte regioner.

Kommissionens bemærkninger

46) De underretninger, som de svenske myndigheder har foretaget, viser, at de er fast besluttet på at sikre, at indvirkningen af kontrollen ved de indre grænser forbliver begrænset som påkrævet i henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 26, stk. 3.

47) Kommissionen bemærker, at grænsekontrollen finder sted på en målrettet og risikobaseret måde for at begrænse indvirkningen på grænseoverskridende rejser.

48) Kommissionen noterer sig den styrkede dialog med interessenter i transportsektoren samt med politimyndigheden. Der gives imidlertid ingen oplysninger om, i hvilken form denne dialog finder sted, hvilke konkrete problemer pendlere og andre borgere står over for, eller hvilke foranstaltninger der er truffet for at afhjælpe disse problemer.

49) Sverige har underrettet Kommissionen om sine grænseregioner i henhold til artikel 42b i Schengengrænsekodeksen.

50) Endelig mangler der specifikke oplysninger om virkningen af genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser, om end begrænset, på den grænseregion, der er mest berørt af genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser, nemlig Malmö kommune.

V. HENSTILLINGER

51) Kommissionen understreger, at en fuld udnyttelse af de tilgængelige alternative foranstaltninger, der er fastsat i Kommissionens henstilling (EU) 2024/268 ([5]), og mulighederne i henhold til den reviderede Schengengrænsekodeks, der styrker og supplerer eksisterende foranstaltninger, kan udgøre et mere effektivt middel til at sikre et højt sikkerhedsniveau, uden at det er nødvendigt at genindføre kontrol ved de indre grænser.

52) Sikkerhedshensyn er den væsentligste årsag, som Sverige anfører som begrundelse for genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser. EU-retten indeholder allerede en bred vifte af værktøjer, som kan bidrage til at imødegå disse sikkerhedshensyn. Medlemsstaterne bør gøre fuld brug af eksisterende mekanismer for at styrke sikkerheden og samarbejdet. Disse omfatter Prüm II-forordningen, det nye Schengeninformationssystem og den nye lovgivning om forhåndsoplysninger om passagerer og passagerlisteoplysninger ([6]). Idriftsættelsen af EES og ETIAS vil yderligere styrke sikkerheden ved de ydre grænser ([7]).

53) Kommissionen gør gældende, at den måde, hvorpå ind- og udrejsekontrollen finder sted, nemlig i form af risikobaseret stikprøvekontrol, også vil være mulig i henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 23, uden at der er behov for at gøre brug af en officiel genindførelse af kontrol ved de indre grænser eller gå på kompromis med sikkerheden, forudsat at denne kontrol ikke har tilsvarende virkning som ind- og udrejsekontrol, hvilket kræver, at dens hyppighed, intensitet og varighed forbliver begrænset ([8]).

54) Kommissionen anbefaler, at Sverige gør fuld brug af den svenske lovgivning, der trådte i kraft den 1. august 2023, og som giver mulighed for politikontrol i grænseområder.

([5]) Kommissionens henstilling (EU) 2024/268 af 23. november 2023 om samarbejde mellem medlemsstaterne for så vidt angår alvorlige trusler mod den interne sikkerhed og den offentlige orden på området kontrol ved de indre grænser (EUT L, 2024/268, 17.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

([6]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/982 af 13. marts 2024 om automatiseret søgning og udveksling af data med henblik på politisamarbejde, og om ændring af Rådets afgørelse 2008/615/RIA og 2008/616/RIA og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 og (EU) 2019/818(Prüm II-forordningen), EUT L, 2024/982, 5.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj; Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1862 af 28. november 2018 om oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på området politisamarbejde og strafferetligt samarbejde, om ændring og ophævelse af Rådets afgørelse 2007/533/RIA og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1986/2006 og Kommissionens afgørelse 2010/261/EU (EUT L 312 af 7.12.2018, s. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj; Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2025/13 af 19. december 2024 om indsamling og overførsel af forhåndsoplysninger om passagerer med henblik på at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet, og om ændring af forordning (EU) 2019/818 (EUT L, 2025/13, 8.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj); Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/681 af 27. april 2016 om anvendelse af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 132; ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([7]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2226 af 30. november 2017 om oprettelse af et ind- og udrejsesystem til registrering af ind- og udrejseoplysninger og oplysninger om nægtelse af indrejse vedrørende tredjelandsstatsborgere, der passerer medlemsstaternes ydre grænser, om fastlæggelse af betingelserne for adgang til ind- og udrejsesystemet til retshåndhævelsesformål og om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen og forordning (EF) nr. 767/2008 og (EU) nr. 1077/2011 (EUT L 327 af 9.12.2017, s. 20, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj); Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1240 af 12. september 2018 om oprettelse af et europæisk system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS) og om ændring af forordning (EU) nr. 1077/2011, (EU) nr. 515/2014, (EU) 2016/399 (EU) 2016/1624 og (EU) 2017/2226 (EUT L 236 af 19.9.2018, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

([8]) Domstolens dom af 21. juni 2017, straffesag mod A, sag C-9/16 (EUT C 277 af 21.8.2017, s. 10).

55) På baggrund af omfanget og karakteren af de alternative foranstaltninger, som de svenske myndigheder har iværksat, bør Sverige arbejde hen imod at udfase kontrollen ved Sveriges indre grænser. Kommissionen vil fortsat holde tæt kontakt med alle de berørte medlemsstater for at nå dette mål.

Udfærdiget i Bruxelles, den 2. juni 2026.

På Kommissionens vegne
Magnus BRUNNER
Medlem af Kommissionen