C/2026/4086

24.7.2026

PARECER DA COMISSÃO

de 2 de junho de 2026

sobre a necessidade e a proporcionalidade da reintrodução pela Suécia do controlo fronteiriço nas suas fronteiras internas, em conformidade com o artigo 27.º-A, n.º 3, do Regulamento (UE) 2016/399 (Código das Fronteiras Schengen)

(Apenas faz fé o texto em língua sueca)

(C/2026/4086)

(1) Nos termos do artigo 3.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia, a União deve proporcionar aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno.

(2) Nos termos do artigo 25.º do Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) ([1]) um Estado-Membro pode, em caso de ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna, reintroduzir, a título excecional e temporário, o controlo fronteiriço em todas ou algumas partes específicas das suas fronteiras internas. Tal só pode ter lugar enquanto medida de último recurso, não podendo o alcance e a duração da reintrodução temporária do controlo fronteiriço exceder o estritamente necessário para dar resposta à ameaça grave identificada.

(3) O artigo 25.º-A, n.º 4, do Código das Fronteiras Schengen especifica que, caso um Estado-Membro tencione reintroduzir o controlo nas fronteiras internas para fazer face a uma ameaça grave previsível, deve notificar o Parlamento Europeu, o Conselho, a Comissão e os demais Estados-Membros da reintrodução prevista desse controlo, o mais tardar quatro semanas antes da reintrodução prevista do controlo fronteiriço, ou o mais rapidamente possível se as circunstâncias que justificam a reintrodução do controlo fronteiriço nas fronteiras internas forem conhecidas do Estado-Membro menos de quatro semanas antes da data de reintrodução prevista.

(4) O artigo 27.º-A, n.º 3, do Código das Fronteiras Schengen exige que a Comissão, após a receção das notificações relativas a uma prorrogação do controlo fronteiriço nas fronteiras internas nos termos do artigo 25.º-A, n.º 4, que conduza à continuação do controlo fronteiriço nas fronteiras internas por um período total de 12 meses, com base nos mesmos motivos, emita um parecer sobre a necessidade e a proporcionalidade do referido controlo fronteiriço.

(5) O quadro existente para a reintrodução e a prorrogação do controlo nas fronteiras internas foi objeto de uma revisão aprofundada pelo Regulamento (UE) 2024/1717 do Parlamento Europeu e do Conselho, que entrou em vigor em 10 de julho de 2024 ([2]). Consequentemente, o início de todos os prazos previstos no título III, capítulo II, do Código das Fronteiras Schengen foi calculado a partir dessa data.

(6) Por ofício de 7 de outubro de 2024, as autoridades suecas notificaram a reintrodução do controlo fronteiriço, com base no artigo 25.º-A do Código das Fronteiras Schengen, em todas as fronteiras internas (terrestres, marítimas e aéreas), por um período de seis meses, de 12 de novembro de 2024 a 11 de maio de 2025.

([1]) JO L 77 de 23.3.2016, p. 1.
([2]) Regulamento (UE) 2024/1717 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (JO L, 2024/1717, 20.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

(7) Por ofício de 8 de abril de 2025, as autoridades suecas notificaram a prorrogação da reintrodução do controlo fronteiriço por um período adicional de seis meses, de 12 de maio de 2025 a 11 de novembro de 2025. Por ofício de 7 de outubro de 2025, as autoridades suecas notificaram uma segunda prorrogação da reintrodução do controlo fronteiriço nas fronteiras internas por um novo período de seis meses, de 12 de novembro de 2025 a 11 de maio de 2026. Por ofício de 30 de abril de 2026, as autoridades suecas notificaram uma terceira prorrogação da reintrodução do controlo fronteiriço nas fronteiras internas por um novo período de seis meses, de 12 de maio de 2026 a 11 de novembro de 2026.

(8) A Suécia foi incluída no diálogo estruturado da Comissão sobre a reintrodução do controlo nas fronteiras internas. Após ter sido recebida a notificação relativa à prorrogação por parte da Suécia, o diálogo estruturado foi prosseguido no quadro do processo de consulta previsto no artigo 27.º-A, n.º 4, do Código das Fronteiras Schengen.

(9) A situação atual nas fronteiras internas foi descrita no Relatório sobre o Estado de Schengen de 23 de abril de 2025 ([3]) e é debatida regularmente no âmbito do Conselho Schengen.

(10) Uma vez que o controlo nas fronteiras internas foi reintroduzido e prorrogado, pelos mesmos motivos, por um período contínuo de mais de 12 meses no total, a Comissão deve emitir um parecer sobre a necessidade e a proporcionalidade desse controlo nas fronteiras.

(11) Na sequência de uma avaliação das notificações, complementada com as informações fornecidas no âmbito do processo de consulta e outros documentos oficiais, disponíveis ao público, a Comissão adota o presente parecer.

AVALIAÇÃO DAS NOTIFICAÇÕES

I. REQUISITOS FORMAIS

(12) O Código das Fronteiras Schengen impõe uma série de obrigações formais aos Estados-Membros no que se refere às notificações.

(13) A Comissão observa que as notificações da reintrodução dos controlos nas fronteiras internas, bem como das prorrogações dos mesmos, foram notificadas em conformidade com os prazos estabelecidos no artigo 25.º-A, n.º 4, do Código das Fronteiras Schengen, ou seja, o mais tardar quatro semanas antes da produção de efeitos da reintrodução ou da prorrogação dos controlos nas fronteiras internas.

(14) Essas notificações foram efetuadas em conformidade com o modelo estabelecido para o efeito pela Decisão de Execução (UE) 2025/315 ([4]) da Comissão.

(15) Referem-se especificamente à reintrodução do controlo na fronteira interna terrestre com a Dinamarca na saída para o tráfego ferroviário e motorizado da ponte de Öresund. No entanto, as notificações indicam que também podem ser efetuados controlos nos portos e aeroportos das cidades de Estocolmo, Gotemburgo, Malmö e Västerås, bem como em qualquer outra fronteira interna, sempre que tal se revele necessário com base em análises de risco, informações secretas ou outras informações relevantes. Contudo, uma vez que o artigo 25.º do Código das Fronteiras Schengen permite que um Estado-Membro reintroduza imediatamente o controlo nas fronteiras internas em caso de acontecimentos imprevisíveis, a Comissão não considera que uma notificação ao abrigo do artigo 27.º, n.º 1, permita essa reintrodução condicional do controlo nas fronteiras internas.

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

([4]) Decisão de Execução (UE) 2025/315 da Comissão, de 14 de fevereiro de 2025, que estabelece um modelo para a notificação da reintrodução temporária ou da prorrogação do controlo fronteiriço nas fronteiras internas (JO L, 2025/315, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/315/oj).

(16) O artigo 27.º, n.º 2, do Código das Fronteiras Schengen exige que, nas situações em que o controlo fronteiriço esteja em vigor há seis meses, os Estados-Membros forneçam uma avaliação de riscos em qualquer notificação subsequente que apresente a escala e a evolução prevista da ameaça grave. Embora as autoridades nacionais possam ter dificuldade em fornecer uma avaliação precisa da escala e da duração prevista da ameaça grave devido à sua natureza complexa, a Comissão observa que as informações fornecidas pelas autoridades suecas nas notificações não permitem efetuar uma avaliação pormenorizada dos riscos nos termos do artigo 27.º, n.º 2, do Código das Fronteiras Schengen, que tenha em conta as tendências de evolução da ameaça grave no período anterior de reintrodução do controlo nas fronteiras internas e utilizando análises de risco elaboradas a nível nacional e pelas agências competentes da União.

(17) A Comissão toma nota do facto de terem sido omitidas informações pormenorizadas e operacionais da notificação devido à sua relação com questões de interesse nacional e de segurança interna, bem como por razões relacionadas com investigações criminais em curso. Com efeito, o artigo 27.º, n.º 5, do Código das Fronteiras Schengen permite que os Estados-Membros excluam informações relativas à ameaça grave para a ordem pública ou a segurança nacional por razões de segurança pública, tendo em conta a confidencialidade das investigações em curso.

(18) A Comissão observa que a Suécia não apresentou um relatório em conformidade com o artigo 33.º, n.º 2, do Código das Fronteiras Schengen, que exige que um Estado-Membro apresente um relatório sobre a reintrodução e a prorrogação do controlo nas fronteiras internas no termo do prazo de 12 meses, que teria sido a 12 de novembro de 2025.

II. NECESSIDADE E PROPORCIONALIDADE

Posição das autoridades suecas

(19) As autoridades suecas invocam a existência de uma ameaça grave para a ordem pública e a segurança interna relacionada com incidentes terroristas e ameaças suscitadas pela criminalidade organizada grave.

(20) As autoridades suecas referem o seguinte:

— atividades contínuas e conflitos entre redes criminosas com ligações internacionais, que operam além-fronteiras;

— indícios de que intervenientes estrangeiros estão a utilizar e a recrutar membros de redes criminosas para o seu próprio interesse;

— a Suécia como alvo potencial de grupos e indivíduos islamitas violentos.

(21) Além disso, ocorreram vários incidentes graves que envolveram armamento militar e explosivos que visaram instituições estatais estrangeiras e o público em geral.

(22) A reintrodução do controlo nas fronteiras internas é, por conseguinte, o único instrumento adequado para controlar grandes fluxos de passageiros, como no ponto de passagem da fronteira terrestre na ponte de Öresund entre a Dinamarca e a Suécia. A reintrodução permite à autoridade policial sueca realizar controlos por amostragem e recolher informações, mantendo simultaneamente uma presença policial ativa.

(23) Foram obtidos resultados valiosos através da reintrodução dos controlos nas fronteiras internas que, de outro modo, não teriam sido obtidos.

(24) O controlo nas fronteiras internas é efetuado com base em informações e análises de risco, sob a forma de controlos por amostragem não sistemáticos. A autoridade policial sueca é responsável pela análise estratégica e pela tomada de decisões operacionais relativas ao âmbito, à frequência e à localização dos controlos.

Observações da Comissão

(25) As autoridades suecas facultaram informações sobre os vários aspetos das ameaças graves à segurança interna e à ordem pública identificadas, assim como uma fundamentação da necessidade e da proporcionalidade da reintrodução do controlo fronteiriço.

(26) A Comissão observa que a Suécia enfrenta uma situação complexa em matéria de segurança.

(27) A reintrodução do controlo nas fronteiras internas pode, de um modo geral, contribuir para fazer face a uma ameaça grave para a segurança interna, em especial no que diz respeito às atividades transfronteiriças das organizações criminosas.

(28) A Comissão reconhece o direito de reter informações por razões de segurança pública. No entanto, a Comissão considera que não foram fornecidas informações suficientes, tais como estatísticas gerais sobre a criminalidade transfronteiriça, uma avaliação geral da ameaça terrorista, bem como informações adicionais sobre a forma como o controlo nas fronteiras internas conseguiu fazer face à ameaça grave identificada durante os primeiros 12 meses da sua reintrodução.

(29) As notificações não identificam motivos concretos para o âmbito de aplicação geográfico e temporal da reintrodução do controlo nas fronteiras internas. Não há qualquer explicação sobre a razão pela qual uma duração de seis meses, em vez de um período mais curto, se afigura mais adequada, nem sobre a forma como é especificamente a fronteira terrestre sueca com a Dinamarca que é mais afetada pela ameaça grave que motivou a reintrodução do controlo nas fronteiras internas, o que justifica que, na prática, o controlo só seja reintroduzido nessa fronteira específica.

(30) Não há qualquer explicação para o facto de as medidas alternativas, como os controlos policiais nas zonas fronteiriças e a cooperação policial transfronteiriça, serem insuficientes para fazer face às ameaças graves identificadas.

(31) Com base no êxito da sua cooperação policial com a Suécia, a Dinamarca já suprimiu os controlos nas fronteiras internas entre a Suécia e a Dinamarca.

III. MEDIDAS ALTERNATIVAS

Posição das autoridades suecas

(32) De acordo com as autoridades suecas, as medidas alternativas, como os controlos policiais nas zonas fronteiriças e a cooperação transfronteiriça com os Estados-Membros vizinhos, complementam a reintrodução do controlo nas fronteiras internas, no âmbito de uma «abordagem global».

(33) A nova legislação sueca que permite a realização de controlos policiais nas zonas fronteiriças entrou em vigor em 1 de agosto de 2023. A autoridade policial sueca tem vindo a trabalhar na aplicação desta legislação, desenvolvendo métodos e estratégias.

(34) As autoridades suecas mantêm uma intensa cooperação policial com todos os países vizinhos nas zonas fronteiriças, no âmbito de acordos de cooperação atualizados e no âmbito de esquadras de polícia conjuntas. Todos os países nórdicos participam na Cooperação Policial Nórdica, no âmbito da qual o subgrupo «Quadro de Situação Nórdico» facilita a partilha regular de informações e o intercâmbio de informações operacionais. A cooperação é especialmente estreita nas regiões fronteiriças.

(35) Em 1 de fevereiro de 2025, entrou em vigor um acordo de cooperação policial na zona fronteiriça entre a Finlândia e a Suécia.

(36) Em setembro de 2025, foi inaugurada uma nova esquadra de polícia conjunta na fronteira entre a Noruega e a Suécia, em Magnormoen.

(37) No entanto, as autoridades suecas alegam que, após uma análise cuidadosa e um diálogo com a autoridade policial, os controlos policiais nas zonas fronteiriças são insuficientes como alternativa à reintrodução do controlo nas fronteiras internas, devido a limitações práticas e jurídicas.

Observações da Comissão

(38) A Comissão toma nota de que a Suécia aplicou ativamente medidas alternativas para acompanhar a reintrodução do controlo nas fronteiras internas.

(39) A Comissão regista a existência de acordos de cooperação e de esquadras de polícia conjuntas com países vizinhos.

(40) No entanto, as autoridades suecas não forneceram informações suficientes sobre a razão pela qual os controlos policiais nas zonas fronteiriças não podem servir de alternativa à reintrodução do controlo nas fronteiras internas, em especial à luz da nova legislação em vigor desde 1 de agosto de 2023, que permite a realização de controlos policiais nas zonas fronteiriças.

(41) A Comissão recorda que, caso a Suécia decida substituir o controlo nas fronteiras internas por controlos policiais, o artigo 25.º do Código das Fronteiras Schengen continuará a permitir que as suas autoridades reintroduzam imediatamente o controlo nas fronteiras internas para fazer face a uma ameaça grave para a ordem pública e a segurança nacional que surja inesperadamente devido a acontecimentos imprevisíveis.

IV. MEDIDAS DE ATENUAÇÃO

Posição das autoridades suecas

(42) As autoridades suecas alegam que é dada a máxima atenção à garantia de que o impacto da reintrodução do controlo continua a ser mínimo e que a atenuação dos efeitos da reintrodução do controlo nas fronteiras internas continua a ser uma prioridade.

(43) O controlo nas fronteiras internas é efetuado sob a forma de controlos por amostragem não sistemáticos, realizados com base em informações e análises de risco. Os controlos por amostragem são realizados o mais rapidamente possível e de forma a não causar perturbações.

(44) De acordo com as autoridades suecas, o efeito da reintrodução do controlo sobre a passagem de pessoas nas fronteiras continua a ser mínimo. O impacto dos controlos foi limitado por ajustamentos dos horários dos comboios e pelo controlo dos passageiros na primeira paragem prevista no território sueco. Dado que os atrasos no tráfego ferroviário continuam a ser limitados, não foi posto em prática um acordo entre a Suécia e a Dinamarca que permite a realização de controlos nos comboios em movimento que atravessam a ponte de Öresund.

(45) As autoridades suecas observam que o diálogo com as partes interessadas do setor dos transportes e a autoridade policial foi reforçado, a fim de encontrar soluções práticas para os trabalhadores pendulares e outros cidadãos nas regiões afetadas.

Observações da Comissão

(46) As notificações efetuadas pelas autoridades suecas demonstram o seu empenho em garantir que o impacto dos controlos nas fronteiras internas continua a ser limitado, como exigido pelo artigo 26.º, n.º 3, do Código das Fronteiras Schengen.

(47) A Comissão observa que o controlo fronteiriço é realizado de forma direcionada e com base no risco, a fim de limitar o impacto nas viagens transfronteiriças.

(48) A Comissão toma nota do diálogo reforçado com as partes interessadas do setor dos transportes, bem como com a autoridade policial. No entanto, não é feita qualquer referência à forma como este diálogo se realiza, nem aos problemas específicos que os trabalhadores pendulares e outros cidadãos enfrentam, nem às medidas que foram tomadas para dar resposta a estas preocupações.

(49) A Suécia notificou as suas regiões transfronteiriças nos termos do artigo 42.º-B do Código das Fronteiras Schengen.

(50) Finalmente, não constam informações específicas sobre o efeito, mesmo que limitado, da reintrodução do controlo nas fronteiras internas na região transfronteiriça mais afetada, designadamente o município de Malmö.

V. RECOMENDAÇÕES

(51) A Comissão salienta que tirar pleno partido das medidas alternativas disponíveis estabelecidas na Recomendação (UE) 2024/268 da Comissão ([5]) e das possibilidades abertas pelo Código das Fronteiras Schengen revisto, que reforçam e complementam as medidas existentes, poderá ser uma forma mais eficiente e eficaz para garantir um elevado nível de segurança, sem necessidade de se reintroduzir o controlo nas fronteiras internas.

(52) As preocupações de segurança são a principal razão apresentada pela Suécia para justificar a reintrodução do controlo nas fronteiras internas. A legislação da UE já prevê uma grande diversidade de instrumentos para dar resposta a essas preocupações. Os Estados-Membros devem utilizar plenamente os mecanismos existentes para reforçar a segurança e a cooperação, nomeadamente o Regulamento Prüm II, o novo Sistema de Informação Schengen e a nova legislação relativa às informações antecipadas sobre os passageiros e aos registos de identificação dos passageiros ([6]). A entrada em funcionamento do SES e do ETIAS reforçará a segurança das fronteiras externas ([7]).

(53) A Comissão considera que a forma como os controlos fronteiriços são efetuados, nomeadamente sob a forma de controlos por amostragem com base no risco, continua a ser possível ao abrigo do artigo 23.º do Código das Fronteiras Schengen, sem ter de se recorrer à reintrodução oficial do controlo nas fronteiras internas ou de se comprometer a segurança, desde que tais controlos não tenham um efeito equivalente aos controlos fronteiriços, o que implica que a sua frequência, intensidade e duração continuem a ser limitadas ([8]).

(54) A Comissão recomenda que a Suécia faça pleno uso da legislação sueca que entrou em vigor em 1 de agosto de 2023, permitindo a realização de controlos policiais nas zonas fronteiriças.

([5]) Recomendação (UE) 2024/268 da Comissão, de 23 de novembro de 2023, relativa à cooperação entre os Estados-Membros em matéria de ameaças graves à segurança interna e à ordem pública no espaço sem controlos nas fronteiras internas (JO L, 2024/268, 17.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

([6]) Regulamento (UE) 2024/982 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de março de 2024, relativo à consulta e ao intercâmbio automatizados de dados para efeitos de cooperação policial e que altera as Decisões 2008/615/JAI e 2008/616/JAI do Conselho e os Regulamentos (UE) 2018/1726, (UE) 2019/817 e (UE) 2019/818 do Parlamento Europeu e do Conselho (Regulamento «Prüm II») (JO L, 2024/982, 5.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj); Regulamento (UE) 2018/1862 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de novembro de 2018, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio da cooperação policial e da cooperação judiciária em matéria penal, e que altera e revoga a Decisão 2007/533/JAI do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.° 1986/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho e a Decisão 2010/261/UE da Comissão(JO L 312 de 7.12.2018, p. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj); Regulamento (UE) 2025/13 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de dezembro de 2024, relativo à recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave, e que altera o Regulamento (UE) 2019/818 (JO L, 2025/13, 8.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj); Diretiva (UE) 2016/681 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave (JO L 119 de 4.5.2016, p. 132, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([7]) Regulamento (UE) 2017/2226 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2017, que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (SES) para registo dos dados das entradas e saídas e dos dados das recusas de entrada dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros, que determina as condições de acesso ao SES para efeitos de aplicação da lei, e que altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e os Regulamentos (CE) n.o 767/2008 e (UE) n.o 1077/2011 (JO L 327 de 9.12.2017, p. 20, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj); Regulamento (UE) 2018/1240 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de setembro de 2018, que cria um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS) e altera os Regulamentos (UE) n.o 1077/2011, (UE) n.o 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE) 2017/2226 (JO L 236 de 19.9.2018, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

([8]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de junho de 2017, processo penal contra A, processo C-9/16 (JO C 277 de 21.8.2017, p. 10).

(55) Com base na escala e no teor das medidas alternativas adotadas pelas autoridades suecas, a Suécia deverá procurar eliminar progressivamente o controlo nas suas fronteiras internas. Para alcançar tal objetivo, a Comissão manter-se-á em contacto estreito com todos os Estados-Membros envolvidos.

Feito em Bruxelas, em 2 de junho de 2026.

Pela Comissão
Magnus BRUNNER
Membro da Comissão