C/2026/4086

24.7.2026

AVIZ AL COMISIEI

din 2 iunie 2026

privind necesitatea și proporționalitatea reintroducerii de către Suedia a controalelor la frontierele sale interne în conformitate cu articolul 27a alineatul (3) din Regulamentul (UE) 2016/399 (Codul frontierelor Schengen)

(Numai textul în limba suedeză este autentic)

(C/2026/4086)

(1) În temeiul articolului 3 alineatul (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE), Uniunea oferă cetățenilor săi un spațiu de libertate, securitate și justiție, fără frontiere interne, în interiorul căruia este asigurată libera circulație a persoanelor, în corelare cu măsuri adecvate privind controlul la frontierele externe, dreptul de azil, imigrarea, precum și prevenirea criminalității și combaterea acestui fenomen.

(2) În temeiul articolului 25 din Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen) (text codificat) ([1]), un stat membru poate, atunci când se confruntă cu o amenințare gravă la adresa ordinii publice sau a securității interne, să reintroducă, în mod excepțional și temporar, controlul la toate frontierele interne sau în anumite secțiuni ale acestora. Această măsură ar trebui luată doar în ultimă instanță, iar domeniul de aplicare și durata reintroducerii temporare a controalelor la frontiere nu ar trebui să depășească ceea ce este strict necesar pentru a răspunde la amenințarea gravă identificată.

(3) Articolul 25a alineatul (4) din Codul frontierelor Schengen precizează că, în cazul în care un stat membru intenționează să reintroducă controalele la frontierele interne pentru a răspunde unei amenințări grave previzibile, acesta trebuie să informeze Parlamentul European, Consiliul, Comisia și celelalte state membre cu privire la reintroducerea preconizată a controalelor respective, cel târziu cu patru săptămâni înainte de reintroducerea preconizată a controalelor la frontiere sau cât de curând posibil, dacă circumstanțele care fac necesară reintroducerea controalelor la frontierele interne devin cunoscute statului membru cu mai puțin de patru săptămâni înainte de reintroducerea preconizată.

(4) Articolul 27a alineatul (3) din Codul frontierelor Schengen impune Comisiei, în urma primirii notificărilor transmise în legătură cu o prelungire a controalelor la frontierele interne în temeiul articolului 25a alineatul (4) care conduce la continuarea controalelor la frontierele interne pentru o perioadă totală mai mare de 12 luni, să emită un aviz privind necesitatea și proporționalitatea respectivelor controale.

(5) Cadrul pentru reintroducerea și prelungirea controlului la frontierele interne a fost revizuit în mod substanțial prin Regulamentul (UE) 2024/1717 al Parlamentului European și al Consiliului, care a intrat în vigoare la 10 iulie 2024 ([2]). În consecință, începutul tuturor perioadelor menționate în titlul III capitolul II din Codul frontierelor Schengen a fost calculat de la această dată.

(6) Prin scrisoarea din 7 octombrie 2024, autoritățile suedeze au notificat reintroducerea controalelor la frontiere, în temeiul articolului 25a din Codul frontierelor Schengen, la toate frontierele interne (terestre, maritime și aeriene), pentru o perioadă de șase luni, de la 12 noiembrie 2024 până la 11 mai 2025.

([1]) JO L 77, 23.3.2016, p. 1.

([2]) Regulamentul (UE) 2024/1717 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iunie 2024 de modificare a Regulamentului (UE) 2016/399 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (JO L, 2024/1717, 20.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

(7) Prin scrisoarea din 8 aprilie 2025, autoritățile suedeze au notificat prelungirea reintroducerii cu o perioadă de încă șase luni, de la 12 mai 2025 până la 11 noiembrie 2025. Prin scrisoarea din 7 octombrie 2025, autoritățile suedeze au notificat o a doua prelungire a reintroducerii controalelor la frontierele interne, pentru o perioadă de încă șase luni, de la 12 noiembrie 2025 până la 11 mai 2026. Prin scrisoarea din 30 aprilie 2026, autoritățile suedeze au notificat o a treia prelungire a reintroducerii controalelor la frontierele interne, pentru o perioadă de încă șase luni, de la 12 mai 2026 până la 11 noiembrie 2026.

(8) Suedia a fost inclusă în dialogul structurat al Comisiei privind reintroducerea controalelor la frontierele interne. După primirea notificării Suediei privind prelungirea, acest dialog structurat a continuat în cadrul unui proces de consultare prevăzut la articolul 27a alineatul (4) din Codul frontierelor Schengen.

(9) Situația actuală la frontierele interne a fost descrisă în Raportul privind starea spațiului Schengen din 23 aprilie 2025 ([3]) și este discutată periodic în cadrul Consiliului Schengen.

(10) Întrucât controalele la frontierele interne au fost reintroduse și prelungite pentru o perioadă continuă mai mare de 12 luni în total, Comisia trebuie să emită un aviz privind necesitatea și proporționalitatea acestor controale.

(11) În urma evaluării notificărilor, completată cu informațiile furnizate în cadrul procesului de consultare și cu alte documente oficiale, disponibile public, Comisia adoptă prezentul aviz.

EVALUAREA NOTIFICĂRILOR

I. CERINȚE DE FORMĂ

(12) În cadrul notificărilor, Codul frontierelor Schengen impune statelor membre mai multe obligații formale.

(13) Comisia observă că notificările privind reintroducerea controalelor la frontierele interne, precum și privind prelungirile acestora au fost transmise cu respectarea termenelor prevăzute la articolul 25a alineatul (4) din Codul frontierelor Schengen, și anume cel târziu cu patru săptămâni înainte de intrarea în vigoare a reintroducerii sau a prelungirii controalelor la frontierele interne.

(14) Notificările respective au fost efectuate în conformitate cu modelul stabilit în acest scop prin Decizia de punere în aplicare a Comisiei (UE) 2025/315 ([4]).

(15) Notificările se referă în mod specific la reintroducerea controalelor la frontiera terestră internă cu Danemarca la ieșirea traficului feroviar și motorizat de pe podul Öresund. Totuși, în ele se precizează că pot avea loc verificări și în porturile și aeroporturile orașelor Stockholm, Göteborg, Malmö și Västerås, precum și la oricare dintre celelalte frontiere interne, ori de câte ori acest lucru se dovedește a fi necesar pe baza analizei riscurilor, a datelor operative sau a altor informații relevante. Cu toate acestea, având în vedere că articolul 25 din Codul frontierelor Schengen permite unui stat membru să reintroducă imediat controlul la frontierele interne în cazul unor evenimente neprevăzute, Comisia nu consideră că o notificare în temeiul articolului 27 alineatul (1) permite o astfel de reintroducere condiționată a controlului la frontierele interne.

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

([4]) Decizia de punere în aplicare (UE) 2025/315 a Comisiei din 14 februarie 2025 de stabilire a unui model pentru notificarea reintroducerii temporare sau a prelungirii controlului la frontierele interne (JO L, 2025/315, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/315/oj).

(16) Articolul 27 alineatul (2) din Codul frontierelor Schengen impune statelor membre ca, atunci când controlul la frontierele interne este în vigoare de șase luni, să includă în orice notificare ulterioară o evaluare a riscurilor care să prezinte amploarea și evoluția preconizată a amenințării grave. Deși poate fi dificil ca autoritățile naționale să prezinte o evaluare precisă a amplorii și a duratei preconizate a amenințării grave din cauza naturii sale complexe, Comisia observă că informațiile transmise de autoritățile suedeze în notificări nu oferă evaluarea detaliată a riscurilor prevăzută la articolul 27 alineatul (2) din Codul frontierelor Schengen, care să țină seama de tendințele constatate în evoluția amenințării grave în perioada anterioară de reintroducere a controalelor la frontierele interne și să utilizeze analizele de risc elaborate la nivel național și de agențiile relevante ale Uniunii.

(17) Comisia ia act de faptul că în notificare nu au fost divulgate informații detaliate și operaționale din cauza legăturii acestora cu aspecte de interes național și de securitate internă, precum și din motive legate de anchete penale în curs. În acest sens, articolul 27 alineatul (5) din Codul frontierelor Schengen permite statelor membre să excludă informații privind amenințarea gravă la adresa ordinii publice sau a securității interne din motive de siguranță publică, ținând seama de confidențialitatea anchetelor în curs.

(18) Comisia observă că Suedia nu a prezentat un raport în conformitate cu articolul 33 alineatul (2) din Codul frontierelor Schengen, care impune statului membru să prezinte un raport privind reintroducerea și prelungirea controalelor la frontierele interne la expirarea unei perioade de 12 luni, ceea ce ar fi însemnat la 12 noiembrie 2025.

II. NECESITATEA ȘI PROPORȚIONALITATEA

Poziția autorităților suedeze

(19) Autoritățile suedeze invocă o amenințare gravă la adresa ordinii publice și a securității interne, legată de incidente teroriste și de amenințări reprezentate de forme grave de criminalitate organizată.

(20) Autoritățile suedeze menționează:

— activitățile în formă continuată ale unor rețele infracționale cu legături internaționale care operează la nivel transfrontalier și conflictele dintre acestea;

— indicii privind utilizarea și recrutarea membrilor rețelelor infracționale de către actori străini, în interes propriu;

— posibilitatea ca Suedia să fie ținta unor grupuri și persoane islamiste violente.

(21) În plus, au avut loc o serie de incidente grave, în care au fost implicate arme și materiale explozive de calitate militară, îndreptate împotriva unor instituții de stat străine și a publicului larg.

(22) Ca atare, reintroducerea controalelor la frontierele interne este singurul instrument adecvat pentru a verifica fluxurile mari de pasageri, de exemplu la punctul de trecere a frontierei terestre aflat pe podul Øresund dintre Danemarca și Suedia. Reintroducerea permite autorității polițienești a Suediei să efectueze verificări inopinate și să culeagă date operative, menținând în același timp o prezență activă a poliției.

(23) Prin reintroducerea controalelor la frontierele interne s-au obținut rezultate valoroase, care ar fi fost altfel imposibile.

(24) Controlul la frontierele interne are loc pe baza unei analize a datelor operative și a riscurilor, sub formă de verificări inopinate nesistematice. Autoritatea polițienească a Suediei este responsabilă cu analiza strategică și cu procesul de luare a deciziilor operaționale referitoare la amploarea, frecvența și locul verificărilor.

Observațiile Comisiei

(25) Autoritățile suedeze au furnizat informații cu privire la diferitele aspecte ale amenințărilor grave identificate la adresa securității interne și a ordinii publice, precum și argumente pentru a justifica necesitatea și proporționalitatea reintroducerii controalelor la frontiere.

(26) Comisia observă că Suedia se confruntă cu o situație complexă în materie de securitate.

(27) În general, reintroducerea controalelor la frontierele interne poate contribui la contracararea unei amenințări grave la adresa securității interne, în special în ceea ce privește activitățile transfrontaliere ale organizațiilor criminale.

(28) Comisia recunoaște dreptul de a nu divulga informații din motive de siguranță publică. Totuși, Comisia constată că nu au fost furnizate suficiente informații, cum ar fi statistici generale privind criminalitatea transfrontalieră, o evaluare a amenințării teroriste la modul general sau informații suplimentare cu privire la modul în care a reușit controlul la frontierele interne, în primele 12 luni de la reintroducerea sa, să contracareze amenințarea gravă identificată.

(29) Notificările nu precizează motivele specifice pentru alegerea domeniului de aplicare geografic și temporal al reintroducerii controalelor la frontierele interne. Nu există nicio explicație cu privire la motivul pentru care este considerată mai adecvată o durată de șase luni și nu o perioadă mai scurtă, nici motivele pentru care frontiera terestră dintre Suedia și Danemarca este mai afectată de amenințarea gravă care stă la baza reintroducerii controalelor la frontierele interne, ceea ce ar justifica reintroducerea controalelor, în practică, numai la această frontieră specifică.

(30) Nu există nicio explicație cu privire la motivul pentru care măsurile alternative, cum ar fi verificările polițienești în zonele de frontieră și cooperarea polițienească transfrontalieră, ar fi insuficiente pentru a aborda amenințările grave identificate.

(31) Danemarca a eliminat deja controlul la frontiera internă suedezo-daneză datorită cooperării sale polițienești de succes cu Suedia.

III. MĂSURI ALTERNATIVE

Poziția autorităților suedeze

(32) Potrivit autorităților suedeze, măsurile alternative, cum ar fi verificările polițienești în zonele de frontieră și cooperarea transfrontalieră cu statele membre învecinate, au rolul de a completa reintroducerea controalelor la frontierele interne ca parte a unei „abordări totale” cuprinzătoare.

(33) La 1 august 2023 a intrat în vigoare noua legislație suedeză care permite efectuarea de verificări polițienești în zonele de frontieră. Autoritatea polițienească a Suediei lucrează la punerea în aplicare a acestei legislații, elaborând metode și strategii.

(34) Autoritățile suedeze mențin o cooperare polițienească intensă cu toate țările învecinate în zonele de frontieră, în cadrul unor acorduri de cooperare actualizate și prin intermediul secțiilor comune de poliție. Toate țările nordice participă la cooperarea polițienească nordică, în cadrul căreia subgrupul pentru tabloul situațional nordic facilitează schimbul periodic de date operative și schimburile de informații operaționale. Cooperarea este deosebit de strânsă în regiunile de frontieră.

(35) La 1 februarie 2025 a intrat în vigoare un acord privind cooperarea polițienească în zona de frontieră dintre Finlanda și Suedia.

(36) În septembrie 2025 a fost inaugurată o nouă secție comună de poliție la frontiera norvegiano-suedeză din Magnormoen.

(37) Autoritățile suedeze susțin totuși că, după o analiză atentă și un dialog cu autoritatea polițienească, sunt de părere că verificările efectuate de poliție în zonele de frontieră sunt insuficiente ca alternativă la reintroducerea controalelor la frontierele interne, din cauza limitărilor juridice și practice.

Observațiile Comisiei

(38) Comisia ia act de aplicarea activă de către Suedia a unor măsuri alternative care însoțesc reintroducerea controalelor la frontierele interne.

(39) Comisia ia act de existența acordurilor de cooperare și a secțiilor de poliție comune cu țările învecinate.

(40) Totuși, autoritățile suedeze nu au furnizat suficiente informații pentru a explica de ce verificările efectuate de poliție în zonele de frontieră nu pot servi drept alternativă la reintroducerea controalelor la frontierele interne, în special având în vedere noua legislație în vigoare de la 1 august 2023, care permite efectuarea de verificări polițienești în zonele de frontieră.

(41) Comisia reamintește că, dacă Suedia ar înlocui controalele la frontierele interne cu verificări polițienești, articolul 25 din Codul frontierelor Schengen va permite întotdeauna autorităților suedeze să reintroducă imediat controalele la frontierele interne în cazul în care va fi necesar pentru a contracara o amenințare gravă la adresa ordinii publice și a securității naționale, apărută în mod neașteptat ca urmare a unor evenimente neprevăzute.

IV. MĂSURI DE ATENUARE

Poziția autorităților suedeze

(42) Autoritățile suedeze susțin că se acordă cea mai mare atenție asigurării unui impact minim al reintroducerii controalelor, precum și că atenuarea efectelor controalelor reintroduse la frontierele interne rămâne o prioritate.

(43) Controlul la frontierele interne are loc sub formă de verificări inopinate nesistematice, efectuate pe baza unei analize a datelor operative și a riscurilor. Verificările inopinate sunt efectuate cât mai rapid posibil și cu perturbări minime.

(44) Potrivit autorităților suedeze, efectul reintroducerii controalelor asupra circulației transfrontaliere a persoanelor rămâne minim. Impactul controalelor a fost limitat prin ajustarea graficului de circulație a trenurilor și prin verificarea călătorilor la prima oprire programată pe teritoriul Suediei. Având în vedere că întârzierile în traficul feroviar rămân limitate, nu a fost pus în aplicare un acord suedezo-danez care să permită efectuarea de verificări la bordul trenurilor aflate în deplasare pe podul Öresund.

(45) Autoritățile suedeze precizează că a fost consolidat dialogul cu părțile interesate din sectorul transporturilor și cu autoritatea polițienească, în vederea găsirii unor soluții practice pentru navetiști și alți membri ai publicului din regiunile afectate.

Observațiile Comisiei

(46) Notificările transmise de autoritățile suedeze demonstrează angajamentul acestora de a se asigura că impactul controalelor la frontierele interne rămâne limitat, astfel cum se prevede la articolul 26 alineatul (3) din Codul frontierelor Schengen.

(47) Comisia observă că, pentru a limita impactul asupra călătoriilor transfrontaliere, controlul la frontiere are loc într-un mod specific și bazat pe riscuri.

(48) Comisia ia act de dialogul consolidat cu părțile interesate din sectorul transporturilor, precum și cu autoritatea polițienească. Totuși, nu s-a făcut nicio mențiune cu privire la forma în care are loc acest dialog sau la problemele specifice cu care se confruntă navetiștii și alți membri ai publicului și la măsurile care au fost luate pentru a răspunde acestor preocupări.

(49) Suedia a notificat Comisiei regiunile sale transfrontaliere în conformitate cu articolul 42b din Codul frontierelor Schengen.

(50) Nu în ultimul rând, lipsesc informații specifice privind efectul reintroducerii, chiar și limitate, a controalelor la frontierele interne asupra regiunii transfrontaliere celei mai afectate de reintroducerea controalelor la frontierele interne, și anume municipalitatea Malmö.

V. RECOMANDĂRI

(51) Comisia subliniază că utilizarea deplină a măsurilor alternative disponibile prevăzute în Recomandarea (UE) 2024/268 a Comisiei ([5]) și a posibilităților prevăzute în Codul frontierelor Schengen revizuit, care consolidează și completează măsurile existente, poate constitui un mijloc mai eficient și mai eficace de a asigura un nivel ridicat de securitate, fără a fi necesară reintroducerea controalelor la frontierele interne.

(52) Preocupările în materie de securitate sunt principalul motiv invocat de Suedia pentru a justifica reintroducerea controalelor la frontierele interne. Legislația UE oferă deja o gamă largă de instrumente menite să contribuie la abordarea acestor preocupări. Statele membre ar trebui să utilizeze pe deplin mecanismele existente pentru a consolida securitatea și cooperarea. Printre acestea se numără Regulamentul Prüm II, noul Sistem de Informații Schengen și noua legislație privind informațiile prealabile referitoare la pasageri și registrul cu numele pasagerilor ([6]). Intrarea în funcțiune a EES și ETIAS va securiza și mai mult frontierele externe ([7]).

(53) Comisia susține că modul în care au loc verificările la frontiere, și anume sub forma unor verificări inopinate bazate pe riscuri, rămâne posibil în temeiul articolului 23 din Codul frontierelor Schengen, fără a fi necesar să se recurgă la o reintroducere oficială a controalelor la frontierele interne sau să se facă compromisuri în materie de securitate, cu condiția ca aceste verificări să nu aibă un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontiere, ceea ce presupune ca frecvența, intensitatea și durata acestora să rămână limitate ([8]).

(54) Comisia recomandă Suediei să utilizeze pe deplin legislația suedeză intrată în vigoare la 1 august 2023, care permite efectuarea de verificări polițienești în zonele de frontieră.

([5]) Recomandarea (UE) 2024/268 a Comisiei din 23 noiembrie 2023 privind cooperarea dintre statele membre în ceea ce privește amenințările grave la adresa securității interne și a ordinii publice în spațiul fără controale la frontierele interne (JO L, 2024/268, 17.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

([6]) Regulamentul (UE) 2024/982 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 martie 2024 privind căutarea și schimbul automatizat de date în scopul cooperării polițienești, și de modificare a Deciziilor 2008/615/JAI și 2008/616/JAI ale Consiliului și a Regulamentelor (UE) 2018/1726, (UE) 2019/817 și (UE) 2019/818 ale Parlamentului European și ale Consiliului (Regulamentul Prüm II) (JO L, 2024/982, 5.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj); Regulamentul (UE) 2018/1862 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 noiembrie 2018 privind instituirea, funcționarea și utilizarea Sistemului de informații Schengen (SIS) în domeniul cooperării polițienești și al cooperării judiciare în materie penală, de modificare și de abrogare a Deciziei 2007/533/JAI a Consiliului și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1986/2006 al Parlamentului European și al Consiliului și a Deciziei 2010/261/UE a Comisiei (JO L 312, 7.12.2018, p. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj); Regulamentul (UE) 2025/13 al Parlamentului European și al Consiliului din 19 decembrie 2024 privind colectarea și transferul de informații prealabile referitoare la pasageri în scopul prevenirii, depistării, investigării și urmăririi penale a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave și de modificare a Regulamentului (UE) 2019/818 (JO L, 2025/13, 8.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj); Directiva (UE) 2016/681 a Parlamentului European și a Consiliului din 27 aprilie 2016 privind utilizarea datelor din registrul cu numele pasagerilor (PNR) pentru prevenirea, depistarea, investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave (JO L 119, 4.5.2016, p. 132; ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([7]) Regulamentul (UE) 2017/2226 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 noiembrie 2017 de instituire a Sistemului de intrare/ieșire (EES) pentru înregistrarea datelor de intrare și de ieșire și a datelor referitoare la refuzul intrării ale resortisanților țărilor terțe care trec frontierele externe ale statelor membre, de stabilire a condițiilor de acces la EES în scopul aplicării legii și de modificare a Convenției de punere în aplicare a Acordului Schengen și a Regulamentelor (CE) nr. 767/2008 și (UE) nr. 1077/2011 (JO L 327, 9.12.2017, p. 20, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj); Regulamentul (UE) 2018/1240 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 septembrie 2018 de instituire a Sistemului european de informații și de autorizare privind călătoriile (ETIAS) și de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1077/2011, (UE) nr. 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 și (UE) 2017/2226 (JO L 236, 19.9.2018, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

([8]) Hotărârea Curții din 21 iunie 2017, Proceduri penale împotriva lui A, cauza C-9/16, JO C 277, 21.8.2017, p. 10.

(55) Având în vedere amploarea și natura măsurilor alternative puse în practică de autoritățile suedeze, Suedia ar trebui să depună eforturi în vederea eliminării treptate a controalelor la frontierele interne suedeze. Comisia va rămâne în strânsă legătură cu toate statele membre în cauză pentru a atinge acest obiectiv.

Adoptat la Bruxelles, 2 iunie 2026.

Pentru Comisie
Magnus BRUNNER
Membru al Comisiei