C/2026/4086

24.7.2026

MNENJE KOMISIJE

z dne 2. junija 2026

o nujnosti in sorazmernosti ponovne uvedbe nadzora meje s strani Švedske na njenih notranjih mejah v skladu s členom 27a(3) Uredbe (EU) 2016/399 (Zakonik o schengenskih mejah)

(Besedilo v švedskem jeziku je edino verodostojno)

(C/2026/4086)

(1) V skladu s členom 3(2) Pogodbe o Evropski uniji Unija nudi svojim državljanom območje svobode, varnosti in pravice brez notranjih meja, na katerem je v povezavi z ustreznimi ukrepi glede kontrole na zunanjih mejah, azila, priseljevanja ter glede preprečevanja kriminala in boja proti njemu zagotovljeno prosto gibanje oseb.

(2) V skladu s členom 25 Uredbe (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (kodificirano besedilo) ([1]), lahko države članice v primeru resne grožnje javnemu redu ali notranji varnosti izjemoma in začasno ponovno uvedejo nadzor na mejah na vseh ali določenih odsekih svojih notranjih meja. To bi moral biti skrajni ukrep, obseg in trajanje začasne ponovne uvedbe nadzora meje pa ne bi smela presegati tega, kar je nujno potrebno za odziv na ugotovljeno resno grožnjo.

(3) Člen 25a(4) Zakonika o schengenskih mejah določa, da kadar namerava država članica ponovno uvesti nadzor na notranjih mejah, da bi odpravila predvidljivo resno grožnjo, o načrtovani ponovni uvedbi takega nadzora uradno obvesti Evropski parlament, Svet, Komisijo in druge države članice vsaj štiri tedne pred načrtovano ponovno uvedbo nadzora meje ali takoj, ko je mogoče, kadar so okoliščine, zaradi katerih je treba ponovno uvesti nadzor na notranjih mejah, znane državi članici manj kot štiri tedne pred načrtovano ponovno uvedbo.

(4) V skladu s členom 27a(3) Zakonika o schengenskih mejah mora Komisija po prejemu uradnih obvestil, predloženih v zvezi s podaljšanjem nadzora na notranji meji na podlagi člena 25a(4), ki vodi do nadaljevanja nadzora na notranjih mejah za skupno več kot 12 mesecev na isti podlagi, izdati mnenje o nujnosti in sorazmernosti takega nadzora meje.

(5) Okvir za ponovno uvedbo in podaljšanje nadzora na notranjih mejah je bil znatno revidiran z Uredbo (EU) 2024/1717 Evropskega parlamenta in Sveta ki je začela veljati 10. julija 2024 ([2]). Zato je bil začetek vseh obdobij iz naslova III, poglavje II, Zakonika o schengenskih mejah izračunan od tega datuma.

(6) Švedski organi so z dopisom z dne 7. oktobra 2024 poslali uradno obvestilo o ponovni uvedbi nadzora na podlagi člena 25a Zakonika o schengenskih mejah na vseh notranjih mejah (kopenskih, morskih in zračnih) za obdobje šestih mesecev, in sicer od 12. novembra 2024 do 11. maja 2025.

([1]) UL L 77, 23.3.2016, str. 1.
([2]) Uredba (EU) 2024/1717 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. junija 2024 o spremembi Uredbe (EU) 2016/399 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (UL L, 2024/1717, 20.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

(7) Švedski organi so z dopisom z dne 8. aprila 2025 poslali uradno obvestilo o podaljšanju ponovne uvedbe za dodatno obdobje šestih mesecev, in sicer od 12. maja 2025 do 11. novembra 2025. Švedski organi so z dopisom z dne 7. oktobra 2025 poslali uradno obvestilo o drugem podaljšanju ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah za dodatno obdobje šestih mesecev, in sicer od 12. novembra 2025 do 11. maja 2026. Švedski organi so z dopisom z dne 30. aprila 2026 poslali uradno obvestilo o tretjem podaljšanju ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah za dodatno obdobje šestih mesecev, in sicer od 12. maja 2026 do 11. novembra 2026.

(8) Švedska je bila vključena v strukturirani dialog Komisije o ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah. Ta strukturirani dialog se je po prejemu uradnega obvestila Švedske o podaljšanju nadaljeval v okviru posvetovalnega postopka iz člena 27a(4) Zakonika o schengenskih mejah.

(9) Trenutno stanje na notranjih mejah je bilo opisano v poročilu o stanju schengenske ureditve z dne 23. aprila 2025 ([3]) in o njem redno razpravlja Schengenski svet.

(10) Ker je bil nadzor na notranjih mejah ponovno uveden in podaljšan za skupno več kot 12 mesecev na isti podlagi, mora Komisija izdati mnenje o nujnosti in sorazmernosti takega nadzora meje.

(11) Komisija sprejema to mnenje po oceni uradnih obvestil, dopolnjenih z informacijami, predloženimi v okviru posvetovalnega postopka in v drugih javno dostopnih uradnih dokumentih.

OCENA URADNIH OBVESTIL

I. FORMALNE ZAHTEVE

(12) Kar zadeva uradna obvestila, Zakonik o schengenskih mejah državam članicam nalaga več formalnih obveznosti.

(13) Komisija ugotavlja, da so bila uradna obvestila o ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah in njegovih podaljšanjih poslana v skladu z roki iz člena 25a(4) Zakonika o schengenskih mejah, tj. vsaj štiri tedne pred začetkom veljavnosti ponovne uvedbe ali podaljšanja nadzora na notranjih mejah.

(14) Ta uradna obvestila so bila pripravljena v skladu s predlogo, določeno v ta namen z Izvedbenim sklepom Komisije (EU) 2025/315 ([4]).

(15) Izrecno se sklicujejo na ponovno uvedbo nadzora na notranji kopenski meji z Dansko ob izstopu za železniški in motorizirani promet z mostu Öresund. Vendar je v uradnih obvestilih navedeno, da se lahko kontrole izvajajo tudi v pristaniščih in na letališčih v mestih Stockholm, Göteborg, Malmö in Västerås ter na kateri koli drugi notranji meji, kadar se na podlagi analize tveganja, obveščevalnih podatkov ali drugih ustreznih informacij to izkaže za potrebno. Ker pa člen 25 Zakonika o schengenskih mejah državi članici omogoča takojšnjo ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah zaradi nepredvidljivih dogodkov, Komisija meni, da uradno obvestilo na podlagi člena 27(1) ne omogoča take pogojne ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah.

([3]) COM(2025) 185 final.
([4]) Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2025/315 z dne 14. februarja 2025 o določitvi predloge za uradno obvestilo o začasni ponovni uvedbi ali podaljšanju nadzora na notranjih mejah (UL L, 2025/315, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/315/oj).

(16) V skladu s členom 27(2) Zakonika o schengenskih mejah morajo države članice v primerih, ko se nadzor meje izvaja šest mesecev, v vsakem naslednjem uradnem obvestilu zagotoviti oceno tveganja, v kateri se predstavita obseg in predvideni razvoj resne grožnje. Čeprav nacionalni organi morda težko zagotovijo natančno oceno obsega in pričakovanega trajanja resne grožnje zaradi njene kompleksne narave, Komisija ugotavlja, da informacije, ki so jih predložili švedski organi v uradnih obvestilih, ne predstavljajo podrobne ocene tveganja v skladu s členom 27(2) Zakonika o schengenskih mejah, pri kateri se upoštevajo trendi v razvoju resne grožnje v predhodnem obdobju ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah ter uporabijo analize tveganja, pripravljene na nacionalni ravni in s strani ustreznih agencij Unije.

(17) Komisija je seznanjena z dejstvom, da v uradnem obvestilu niso bile navedene podrobne in operativne informacije zaradi njihove povezave z zadevami nacionalnega interesa in notranje varnosti ter zaradi kazenskih preiskav, ki potekajo. Člen 27(5) Zakonika o schengenskih mejah državam članicam dejansko omogoča, da iz razlogov javne varnosti izključijo informacije v zvezi z resno grožnjo javnemu redu ali nacionalni varnosti, pri čemer upoštevajo zaupnost preiskav, ki potekajo.

(18) Komisija ugotavlja, da Švedska ni predložila poročila v skladu s členom 33(2) Zakonika o schengenskih mejah, ki od države članice zahteva, da predloži poročilo o ponovni uvedbi in podaljšanju nadzora na notranjih mejah ob izteku 12 mesecev, kar bi bilo 12. novembra 2025.

II. NUJNOST IN SORAZMERNOST

Stališče švedskih organov

(19) Švedski organi se sklicujejo na resno grožnjo javnemu redu in notranji varnosti, povezano s terorističnimi napadi in grožnjami, ki jih predstavljajo hude oblike organiziranega kriminala.

(20) Švedski organi opozarjajo na:

— neprekinjene dejavnosti kriminalnih mrež z mednarodnimi povezavami, ki delujejo čezmejno, in konflikte med njimi,

— znake, da tuji akterji uporabljajo in novačijo člane kriminalnih mrež v lastnem interesu,

— Švedsko kot možno tarčo nasilnih islamističnih skupin in posameznikov.

(21) Poleg tega se je zgodilo več resnih incidentov z vojaškim orožjem in eksplozivi, katerih tarča so bile tuje državne institucije in širša javnost.

(22) Ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah je zato edino ustrezno orodje za preverjanje velikih pretokov potnikov, na primer na kopenskem mejnem prehodu na mostu Öresund med Dansko in Švedsko. Ponovna uvedba švedski policiji omogoča izvajanje naključnih kontrol in zbiranje obveščevalnih podatkov ob ohranjanju aktivne prisotnosti policije.

(23) Ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah je prinesla dragocene rezultate, ki sicer ne bi bili doseženi.

(24) Nadzor na notranjih mejah se izvaja na podlagi obveščevalnih podatkov in analize tveganja v obliki nesistematičnih naključnih kontrol. Za strateško analizo in operativno odločanje v zvezi z obsegom, pogostostjo in lokacijo kontrol je odgovorna švedska policija.

Pripombe Komisije

(25) Švedski organi so predložili informacije o različnih vidikih ugotovljenih resnih groženj notranji varnosti in javnemu redu ter argumente za utemeljitev nujnosti in sorazmernosti ponovne uvedbe nadzora meje.

(26) Komisija ugotavlja, da se Švedska sooča z zapletenimi varnostnimi razmerami.

(27) Ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah lahko na splošno prispeva k obravnavanju resne grožnje notranji varnosti, zlasti v zvezi s čezmejnimi dejavnostmi kriminalnih združb.

(28) Komisija priznava pravico do izključitve informacij iz razlogov javne varnosti. Vendar ugotavlja, da ni bilo zagotovljenih dovolj informacij, kot so splošni statistični podatki o čezmejnem kriminalu ali splošna ocena teroristične grožnje, in dodatnih informacij o tem, kako je mogoče z nadzorom na notranjih mejah obravnavati resno grožnjo, ugotovljeno v prvih 12 mesecih njegove ponovne uvedbe.

(29) V uradnih obvestilih niso navedeni specifični razlogi za izbiro geografskega območja in časovnega okvira uporabe ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah. V njih ni pojasnjeno, zakaj se zdi najprimernejše šestmesečno obdobje namesto krajšega ali kako resna grožnja, ki je podlaga za ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah, najbolj vpliva na švedsko kopensko mejo z Dansko, kar upravičuje, da se nadzor v praksi ponovno uvede le na tej specifični meji.

(30) Prav tako ni pojasnjeno, zakaj za obravnavanje ugotovljenih resnih groženj ne zadostujejo alternativni ukrepi, kot so policijske kontrole na obmejnih območjih in čezmejno policijsko sodelovanje.

(31) Danska je na podlagi uspešnega policijskega sodelovanja s Švedsko že odpravila nadzor na švedsko-danski notranji meji.

III. ALTERNATIVNI UKREPI

Stališče švedskih organov

(32) Po navedbah švedskih organov ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah dopolnjujejo alternativni ukrepi, kot so policijske kontrole na obmejnih območjih in čezmejno sodelovanje s sosednjimi državami članicami, kot del celovitega „popolnega pristopa“.

(33) 1. avgusta 2023 je začela veljati nova švedska zakonodaja, ki omogoča policijske kontrole na obmejnih območjih. Švedska policija si prizadeva za njeno izvajanje ter razvija metode in strategije.

(34) Švedski organi ohranjajo intenzivno policijsko sodelovanje z vsemi sosednjimi državami na obmejnih območjih v okviru posodobljenih sporazumov o sodelovanju in na skupnih policijskih postajah. Vse nordijske države sodelujejo v nordijskem policijskem sodelovanju, v okviru katerega podskupina, imenovana nordijska slika stanja, omogoča redno izmenjavo obveščevalnih podatkov in operativnih informacij. Sodelovanje je zelo tesno, zlasti v obmejnih regijah.

(35) 1. februarja 2025 je začel veljati sporazum o policijskem sodelovanju na obmejnem območju med Finsko in Švedsko.

(36) Septembra 2025 je bila odprta nova skupna policijska postaja na norveško-švedski meji v Magnormoenu.

(37) Vendar švedski organi trdijo, da po skrbni preučitvi in dialogu s policijo menijo, da policijske kontrole na obmejnih območjih zaradi praktičnih in pravnih omejitev ne zadostujejo kot alternativa ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah.

Pripombe Komisije

(38) Komisija je seznanjena, da Švedska dejavno uporablja alternativne ukrepe, ki spremljajo ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah.

(39) Komisija je seznanjena, da obstajajo sporazumi o sodelovanju in skupne policijske postaje s sosednjimi državami.

(40) Vendar švedski organi niso predložili zadostnih informacij o tem, zakaj policijske kontrole na obmejnih območjih ne morejo biti alternativa ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah, zlasti glede na novo zakonodajo, ki velja od 1. avgusta 2023 in omogoča policijske kontrole na obmejnih območjih.

(41) Komisija opozarja, da v primeru, če bi Švedska nadomestila nadzor na notranjih mejah s policijskimi kontrolami, člen 25 Zakonika o schengenskih mejah švedskim organom vedno omogoča, da nemudoma ponovno uvedejo nadzor na notranjih mejah, če je to potrebno za obravnavanje resne grožnje javnemu redu in nacionalni varnosti, ki se nepričakovano pojavi zaradi nepredvidljivih dogodkov.

IV. BLAŽILNI UKREPI

Stališče švedskih organov

(42) Švedski organi trdijo, da je zagotavljanju, da ostane učinek ponovno uvedenega nadzora minimalen in da blažitev učinkov ponovno uvedenega nadzora na notranjih mejah ostaja prednostna naloga, namenjena kar največja pozornost.

(43) Nadzor na notranjih mejah poteka v obliki nesistematičnih naključnih kontrol, ki se izvajajo na podlagi obveščevalnih podatkov in analize tveganja. Opravljene naključne kontrole se izvajajo čim hitreje in čim bolj nemoteče.

(44) Po navedbah švedskih organov je učinek ponovne uvedbe nadzora na čezmejno gibanje oseb še vedno minimalen. Učinek kontrol je bil omejen s prilagoditvami voznih redov vlakov in preverjanjem potnikov na prvem načrtovanem postanku na švedskem ozemlju. Glede na to, da so zamude v železniškem prometu še vedno omejene, švedsko-danski sporazum, ki bi omogočal izvajanje kontrol na vlakih med vožnjo čez most Öresund, ni začel veljati.

(45) Švedski organi navajajo, da je bil dialog z deležniki v prometnem sektorju in policijo okrepljen, da bi našli praktične rešitve za dnevne migrante in druge potnike v prizadetih regijah.

Pripombe Komisije

(46) Uradna obvestila, ki so jih predložili švedski organi, kažejo, da so švedski organi zavezani zagotoviti, da bo učinek nadzora na notranjih mejah še naprej omejen, kot zahteva člen 26(3) Zakonika o schengenskih mejah.

(47) Komisija ugotavlja, da se nadzor meje izvaja ciljno usmerjeno in na podlagi tveganja, da se omeji vpliv na čezmejna potovanja.

(48) Komisija je seznanjena z okrepljenim dialogom z deležniki v prometnem sektorju in policijo. Vendar ni omenjeno, v kakšni obliki poteka ta dialog, s katerimi specifičnimi težavami se srečujejo dnevni migranti in drugi potniki ter kateri ukrepi so bili sprejeti za odpravo teh težav.

(49) Švedska je uradno obvestila čezmejne regije v skladu s členom 42b Zakonika o schengenskih mejah.

(50) Nazadnje, manjkajo tudi specifične informacije o učinku ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah, čeprav omejenem, na čezmejno regijo, ki jo ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah najbolj zadeva, in sicer na občino Malmö.

V. PRIPOROČILA

(51) Komisija poudarja, da je lahko polna uporaba razpoložljivih alternativnih ukrepov iz Priporočila Komisije (EU) 2024/268 ([5]) in možnosti na podlagi revidiranega Zakonika o schengenskih mejah, ki krepijo in dopolnjujejo obstoječe ukrepe, učinkovitejše in uspešnejše sredstvo za zagotavljanje visoke ravni varnosti, ne da bi bilo treba ponovno uvesti nadzor na notranjih mejah.

(52) Glavni razlog, ki ga je navedla Švedska, da bi upravičila ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah, so varnostni pomisleki. Pravo EU že zagotavlja širok nabor orodij za pomoč pri obravnavanju teh pomislekov. Države članice bi morale v celoti izkoristiti obstoječe mehanizme za okrepitev varnosti in sodelovanja. Ti vključujejo uredbo Prüm II, novi Schengenski informacijski sistem ter novo zakonodajo o predhodnih informacijah o potnikih in evidenci podatkov o potnikih ([6]). Z začetkom delovanja sistemov SVI in ETIAS bodo zunanje meje dodatno zavarovane ([7]).

(53) Komisija trdi, da je način izvajanja mejnih kontrol, in sicer v obliki naključnih kontrol na podlagi tveganja, v skladu s členom 23 Zakonika o schengenskih mejah še vedno mogoč, ne da bi bilo treba uradno ponovno uvesti nadzor na notranjih mejah ali ogroziti varnost, če te kontrole nimajo enakovrednega učinka kot mejne kontrole, pri čemer morajo njihova pogostost, intenzivnost in trajanje ostati omejeni ([8]).

(54) Komisija Švedski priporoča, naj v celoti izkoristi švedsko zakonodajo, ki je začela veljati 1. avgusta 2023 in omogoča policijske kontrole na obmejnih območjih.

([5]) Priporočilo Komisije (EU) 2024/268 z dne 23. novembra 2023 o sodelovanju med državami članicami v zvezi z resnimi grožnjami notranji varnosti in javnemu redu na območju brez nadzora na notranjih mejah (UL L, 2024/268, 17.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

([6]) Uredba (EU) 2024/982 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. marca 2024 o avtomatiziranem iskanju in izmenjavi podatkov za policijsko sodelovanje ter spremembi sklepov Sveta 2008/615/PNZ in 2008/616/PNZ ter uredb (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 in (EU) 2019/818 Evropskega parlamenta in Sveta (Uredba Prüm II) (UL L, 2024/982, 5.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj); Uredba (EU) 2018/1862 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. novembra 2018 o vzpostavitvi, delovanju in uporabi schengenskega informacijskega sistema (SIS) na področju policijskega sodelovanja in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah, o spremembi in razveljavitvi Sklepa Sveta 2007/533/PNZ ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1986/2006 Evropskega parlamenta in Sveta in Sklepa Komisije 2010/261/EU(UL L 312, 7.12.2018, str. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj); Uredba (EU) 2025/13 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. decembra 2024 o zbiranju in prenosu predhodnih informacij o potnikih za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj ter o spremembi Uredbe (EU) 2019/818 (UL L, 2025/13, 8.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj); Direktiva (EU) 2016/681 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o uporabi podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj (UL L 119, 4.5.2016, str. 132, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([7]) Uredba (EU) 2017/2226 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2017 o vzpostavitvi sistema vstopa/izstopa (SVI) za evidentiranje podatkov o vstopu in izstopu ter podatkov o zavrnitvi vstopa državljanov tretjih držav pri prehajanju zunanjih meja držav članic in določitvi pogojev za dostop do SVI zaradi preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj ter o spremembi Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma in uredb (ES) št. 767/2008 ter (EU) št. 1077/2011 (UL L 327, 9.12.2017, str. 20, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj); Uredba (EU) 2018/1240 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. septembra 2018 o vzpostavitvi Evropskega sistema za potovalne informacije in odobritve (ETIAS) ter spremembi uredb (EU) št. 1077/2011, (EU) št. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 in (EU) 2017/2226 (UL L 236, 19.9.2018, str. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

([8]) Sodba Sodišča z dne 21. junija 2017, Kazenski postopek proti A, C-9/16 (UL C 277, 21.8.2017, str. 10).

(55) Švedska naj si na podlagi obsega in narave alternativnih ukrepov, ki so jih uvedli švedski organi, prizadeva za postopno odpravo nadzora na švedskih notranjih mejah. Da bi dosegli ta cilj, bo Komisija ostala v tesnem stiku z vsemi zadevnimi državami članicami.

V Bruslju, 2. junija 2026

Za Komisijo
Magnus BRUNNER
član Komisije