Europeiska unionens
officiella tidning

SV
C-serien

C/2026/4086

24.7.2026

KOMMISSIONENS YTTRANDE

av den 2 juni 2026

om nödvändigheten och proportionaliteten av Sveriges återinförande av gränskontroll vid sina inre gränser i enlighet med artikel 27a.3 i förordning (EU) 2016/399 (kodex om Schengengränserna)

(Endast den svenska texten är giltig)

(C/2026/4086)

(1) Enligt artikel 3.2 i fördraget om Europeiska unionen ska unionen ”erbjuda sina medborgare ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser, där den fria rörligheten för personer garanteras samtidigt som lämpliga åtgärder vidtas avseende kontroller vid yttre gränser, asyl, invandring samt förebyggande och bekämpande av brottslighet”.

(2) Enligt artikel 25 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (kodifiering) [1] får en medlemsstat undantagsvis tillfälligt återinföra gränskontroll vid hela sin inre gräns, eller vid vissa avsnitt, om det föreligger ett allvarligt hot mot allmän ordning eller inre säkerhet. Detta bör endast göras som en sista utväg, och omfattningen och varaktigheten för det tillfälliga återinförandet av gränskontroll bör inte överskrida vad som är absolut nödvändigt för att hantera det allvarliga hotet.

(3) I artikel 25a.4 i kodexen om Schengengränserna anges att en medlemsstat som planerar att återinföra gränskontroll vid de inre gränserna för att hantera ett förutsebart allvarligt hot bör meddela Europaparlamentet, rådet, kommissionen och övriga medlemsstater om det planerade återinförandet av sådan kontroll senast fyra veckor före det planerade återinförandet av gränskontroll, eller så snart som möjligt om de omständigheter som föranledde behovet att återinföra gränskontroll vid de inre gränserna blev kända för medlemsstaten mindre än fyra veckor före det planerade återinförandet.

(4) Enligt artikel 27a.3 i kodexen om Schengengränserna ska kommissionen, efter mottagande av meddelanden som lämnats in med avseende på en förlängning av gränskontroll vid de inre gränserna enligt artikel 25a.4 som leder till fortsatt kontroll vid de inre gränserna, på samma grunder, i mer än sammanlagt tolv månader, avge ett yttrande om nödvändigheten och proportionaliteten av sådan gränskontroll.

(5) Ramen för återinförande och förlängning av inre gränskontroll reviderades väsentligen genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1717 [2], som trädde i kraft den 10 juli 2024. De perioder som avses i avdelning III kapitel II i kodexen om Schengengränserna har följaktligen beräknats börja från och med den dagen.

(6) Genom en skrivelse av den 7 oktober 2024 meddelade de svenska myndigheterna att gränskontroll skulle återinföras på grundval av artikel 25a i kodexen om Schengengränserna vid alla inre gränser (land-, sjö- och luftgränserna) för en period på sex månader från och med den 12 november 2024 till och med den 11 maj 2025.

[1] EUT L 77, 23.3.2016, s. 1.

[2] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1717 av den 13 juni 2024 om ändring av förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer (EUT L, 2024/1717, 20.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

(7) Genom en skrivelse av den 8 april 2025 meddelade de svenska myndigheterna att återinförandet skulle förlängas med ytterligare sex månader från och med den 12 maj 2025 till och med den 11 november 2025. Genom en skrivelse av den 7 oktober 2025 meddelade de svenska myndigheterna att återinförandet av inre gränskontroll skulle förlängas en andra gång med ytterligare sex månader från och med den 12 november 2025 till och med den 11 maj 2026. Genom en skrivelse av den 30 april 2026 meddelade de svenska myndigheterna att återinförandet av inre gränskontroll skulle förlängas en tredje gång med ytterligare sex månader från och med den 12 maj 2026 till och med den 11 november 2026.

(8) Sverige deltog i kommissionens strukturerade dialog om återinförandet av inre gränskontroll. Efter mottagandet av Sveriges meddelande om förlängning har denna strukturerade dialog fortsatt som en del av det samrådsförfarande som föreskrivs i artikel 27a.4 i kodexen om Schengengränserna.

(9) Det aktuella läget vid de inre gränserna beskrevs i rapporten om Schengenläget av den 23 april 2025 ([3]) och diskuteras regelbundet i Schengenrådet.

(10) Eftersom inre gränskontroll har återinförts och förlängts på samma grunder i en fortsatt period på mer än sammanlagt tolv månader ankommer det på kommissionen att avge ett yttrande om nödvändigheten och proportionaliteten av sådan gränskontroll.

(11) Kommissionen antar detta yttrande efter en bedömning av meddelandena, tillsammans med den information som lämnats inom ramen för samrådsprocessen och andra offentliga handlingar som är allmänt tillgängliga.

BEDÖMNING AV MEDDELANDENA

I. FORMELLA KRAV

(12) Kodexen om Schengengränserna ålägger medlemsstaterna flera formella skyldigheter när det gäller meddelanden.

(13) Kommissionen konstaterar att meddelanden lämnades om återinförandet av inre gränskontroll och det förlängda återinförandet i enlighet med de tidsfrister som anges i artikel 25a.4 i kodexen om Schengengränserna, dvs. senast fyra veckor innan återinförandet eller förlängningen av inre gränskontroll trädde i kraft.

(14) Dessa meddelanden lämnades i enlighet med den mall som fastställts för detta ändamål genom Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2025/315 ([4]).

(15) De avser specifikt återinförandet av kontroll vid den inre landgränsen mot Danmark vid Öresundsbrons avfart för tåg och motortrafik. I meddelandena anges dock att kontroller även kan göras vid hamnar och flygplatser i Stockholm, Göteborg, Malmö och Västerås samt vid de andra inre gränserna, när detta visar sig nödvändigt på grundval av riskanalys, underrättelser eller annan relevant information. Med tanke på att artikel 25 i kodexen om Schengengränserna ger en medlemsstat rätt att omedelbart återinföra inre gränskontroll vid oförutsebara händelser anser kommissionen inte att ett meddelande enligt artikel 27.1 medger ett sådant villkorat återinförande av inre gränskontroll.

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

([4]) Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2025/315 av den 14 februari 2025 om fastställande av en mall för meddelandet om tillfälligt återinförande eller förlängning av gränskontroll vid de inre gränserna (EUT L, 2025/315, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/315/oj).

(16) Enligt artikel 27.2 i kodexen om Schengengränserna ska medlemsstaten i situationer där gränskontroll har tillämpats i sex månader i alla efterföljande meddelanden tillhandahålla en riskbedömning som beskriver omfattningen och den förväntade utvecklingen av det allvarliga hotet. På grund av det allvarliga hotets komplexa karaktär kan det vara svårt för de nationella myndigheterna att göra en exakt bedömning av det allvarliga hotets omfattning och förväntade varaktighet, men kommissionen konstaterar att den information som de svenska myndigheterna har lämnat i meddelandena inte innehåller någon detaljerad riskbedömning, i enlighet med artikel 27.2 i kodexen om Schengengränserna, som beaktar hur det allvarliga hotet utvecklades under den period som föregick återinförandet av inre gränskontroll och grundar sig på riskanalyser som utarbetats på nationell nivå och av relevanta unionsbyråer.

(17) Kommissionen noterar att detaljerad och operativ information har undanhållits från meddelandet på grund av dess anknytning till frågor av nationellt intresse och inre säkerhet samt på grund av pågående brottsutredningar. Enligt artikel 27.5 får medlemsstaterna också utesluta information om det allvarliga hotet mot den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten av hänsyn till den allmänna säkerheten, med beaktande av konfidentialiteten i pågående utredningar.

(18) Kommissionen noterar att Sverige inte har lämnat någon rapport i enlighet med artikel 33.2 i kodexen om Schengengränserna, enligt vilken medlemsstaten ska lämna in en rapport om återinförandet och förlängningen av inre gränskontroll efter tolv månader, vilket skulle ha varit den 12 november 2025.

II. NÖDVÄNDIGHET OCH PROPORTIONALITET

De svenska myndigheternas ståndpunkt

(19) De svenska myndigheterna åberopar ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten med anknytning till terroristhandlingar och hot från grov organiserad brottslighet.

(20) De svenska myndigheterna hänvisar till

— fortsatt verksamhet inom och konflikter mellan kriminella nätverk med internationella förbindelser, som verkar över gränserna,

— indikationer på att utländska aktörer använder och rekryterar medlemmar i kriminella nätverk för eget intresse,

— Sverige som potentiell måltavla för våldsamma islamistiska grupper och individer.

(21) Det har dessutom inträffat en rad allvarliga incidenter med militära vapen och sprängämnen riktade mot utländska statliga institutioner och allmänheten.

(22) Återinförandet av inre gränskontroll är därför det enda lämpliga verktyget för att kontrollera större passagerarflöden, såsom vid landgränsövergångsstället Öresundsbron mellan Danmark och Sverige. Återinförandet gör det möjligt för Polismyndigheten att utföra stickprovskontroller och samla in underrättelser samtidigt som en aktiv polisnärvaro upprätthålls.

(23) Med hjälp av återinförandet av inre gränskontroll har man uppnått värdefulla resultat som annars inte skulle ha uppnåtts.

(24) Den inre gränskontrollen sker på grundval av underrättelser och riskanalys i form av icke-systematiska stickprovskontroller. Polismyndigheten ansvarar för strategisk analys och operativt beslutsfattande om kontrollernas omfattning, frekvens och plats.

Kommissionens synpunkter

(25) De svenska myndigheterna har lämnat information om de olika aspekterna av de identifierade allvarliga hoten mot den inre säkerheten och den allmänna ordningen samt argument för att styrka den återinförda gränskontrollens nödvändighet och proportionalitet.

(26) Kommissionen konstaterar att Sveriges säkerhetssituation är komplex.

(27) Återinförandet av inre gränskontroll kan i allmänhet bidra till hanteringen av ett allvarligt hot mot den inre säkerheten, särskilt när det gäller kriminella organisationers gränsöverskridande verksamhet.

(28) Kommissionen erkänner rätten att undanhålla information av hänsyn till allmän säkerhet. Men kommissionen anser ändå att den information som har lämnats är otillräcklig – till exempel saknas allmän statistik om gränsöverskridande brottslighet, en allmän bedömning av terroristhot samt ytterligare information om hur den inre gränskontrollen under de första tolv månaderna av återinförandet har bidragit till hanteringen av det allvarliga hotet.

(29) I meddelandena anges inga specifika skäl till valet av geografisk och tidsmässig omfattning av återinförandet av inre gränskontroll. Det förklaras inte varför en sexmånadersperiod verkar lämpligare än en kortare period eller varför den svenska landgränsen mot just Danmark påverkas mest av det allvarliga hot som ligger till grund för återinförandet av inre gränskontroll, vilket skulle motivera att kontroller i praktiken återinförts endast vid just den gränsen.

(30) Ingen förklaring ges heller till varför alternativa åtgärder, såsom poliskontroller i gränsområden och gränsöverskridande polissamarbete, är otillräckliga för att hantera de identifierade allvarliga hoten.

(31) Danmark har redan, på grundval av sitt framgångsrika polissamarbete med Sverige, avskaffat gränskontrollen vid den inre gränsen mellan Sverige och Danmark.

III. ALTERNATIVA ÅTGÄRDER

De svenska myndigheternas ståndpunkt

(32) Enligt de svenska myndigheterna kompletteras återinförandet av inre gränskontroll med alternativa åtgärder såsom poliskontroller i gränsområden och gränsöverskridande samarbete med angränsande medlemsstater som en del av en övergripande helhetsstrategi.

(33) Ny svensk lagstiftning som möjliggör poliskontroller i gränsområden trädde i kraft den 1 augusti 2023. Polismyndigheten har arbetat med genomförandet av denna lagstiftning och utvecklat metoder och strategier.

(34) De svenska myndigheterna upprätthåller ett intensivt polissamarbete med alla grannländer i gränsområden inom ramen för uppdaterade samarbetsavtal och i form av gemensamma polisstationer. Alla nordiska länder deltar i det nordiska polissamarbetet, där undergruppen för den nordiska situationsbilden underlättar regelbundet underrättelseutbyte och utbyte av operativ information. Samarbetet är särskilt nära i gränsregioner.

(35) Ett avtal om polissamarbete i gränsområdet mellan Finland och Sverige trädde i kraft den 1 februari 2025.

(36) En ny gemensam polisstation vid den norsk-svenska gränsen i Magnormoen invigdes i september 2025.

(37) De svenska myndigheterna menar dock att de efter noggrant övervägande och dialog med Polismyndigheten anser att poliskontroller i gränsområden på grund av praktiska och rättsliga begränsningar är otillräckliga som alternativ till den återinförda inre gränskontrollen.

Kommissionens synpunkter

(38) Kommissionen noterar Sveriges aktiva tillämpning av alternativa åtgärder i samband med återinförandet av inre gränskontroll.

(39) Kommissionen noterar att det finns samarbetsavtal och gemensamma polisstationer med grannländerna.

(40) De svenska myndigheterna har dock inte lämnat tillräcklig information om varför poliskontroller i gränsområden inte kan fungera som ett alternativ till återinförandet av inre gränskontroll, särskilt mot bakgrund av den nya lagstiftning som trädde i kraft den 1 augusti 2023 och som möjliggör poliskontroller i gränsområden.

(41) Kommissionen erinrar om att de svenska myndigheterna, om Sverige skulle ersätta den inre gränskontrollen med poliskontroller, enligt artikel 25 i kodexen om Schengengränserna alltid har rätt att omedelbart återinföra inre gränskontroll om det är nödvändigt för att hantera ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen och den nationella säkerheten som oväntat uppstår till följd av oförutsebara händelser.

IV. BEGRÄNSANDE ÅTGÄRDER

De svenska myndigheternas ståndpunkt

(42) De svenska myndigheterna hävdar att största möjliga uppmärksamhet ägnas åt att säkerställa att konsekvenserna av den återinförda kontrollen förblir minimala och att det fortfarande är en prioritering att begränsa effekterna av återinförd gränskontroll vid de inre gränserna.

(43) Den inre gränskontrollen sker i form av icke-systematiska stickprovskontroller som utförs på grundval av underrättelser och riskanalys. Stickprovskontrollerna utförs så snabbt som möjligt, med minsta möjliga störningar.

(44) Enligt de svenska myndigheterna är effekten av den återinförda kontrollen av personers rörlighet över gränserna fortfarande minimal. Kontrollernas konsekvenser har begränsats genom justeringar av tågtidtabeller och genom kontroll av passagerare vid det första planerade stoppet på svenskt territorium. Med tanke på att förseningarna i tågtrafiken är begränsade har ett svenskt-danskt avtal som tillåter kontroller på tåg i rörelse över Öresundsbron inte tagits i bruk.

(45) De svenska myndigheterna noterar att dialogen med berörda parter inom transportsektorn och Polismyndigheten har förstärkts för att komma fram till praktiska lösningar för pendlare och andra personer i drabbade regioner.

Kommissionens synpunkter

(46) De meddelanden som de svenska myndigheterna har lämnat in visar att de är fast beslutna att säkerställa att konsekvenserna av inre gränskontroll förblir begränsade i enlighet med artikel 26.3 i kodexen om Schengengränserna.

(47) Kommissionen noterar att gränskontrollen sker på ett målinriktat och riskbaserat sätt för att begränsa effekten på resor över gränserna.

(48) Kommissionen noterar den förstärkta dialogen med berörda parter inom transportsektorn och med Polismyndigheten. Det nämns dock inte i vilken form denna dialog äger rum eller vilka specifika problem pendlare och andra personer stöter på och vilka åtgärder som har vidtagits för att lösa dessa problem.

(49) Sverige har anmält sina gränsregioner i enlighet med artikel 42b i kodexen om Schengengränserna.

(50) Slutligen saknas specifik information om effekterna av återinförandet av inre gränskontroll, även om de är begränsade, på den gränsöverskridande region som är mest berörd av återinförandet, nämligen Malmö.

V. REKOMMENDATIONER

(51) Kommissionen betonar att ett fullständigt utnyttjande av de tillgängliga alternativa åtgärder som anges i kommissionens rekommendation (EU) 2024/268 ([5]) och möjligheterna enligt den reviderade kodexen om Schengengränserna, som stärker och kompletterar befintliga åtgärder, kan utgöra ett effektivare och mer ändamålsenligt sätt att säkerställa en hög säkerhetsnivå utan att inre gränskontroll behöver återinföras.

(52) Säkerhetsrelaterade problem är det främsta skäl som Sverige anför för att motivera återinförandet av inre gränskontroll. Det finns redan ett flertal verktyg i EU-rätten för att hantera sådana problem. Medlemsstaterna bör fullt ut utnyttja befintliga mekanismer för att höja säkerheten och förbättra samarbetet. Hit hör Prüm II-förordningen, den nya versionen av Schengens informationssystem och den nya lagstiftningen om förhandsinformation om passagerare och passageraruppgifter ([6]). De yttre gränserna kommer att säkras ytterligare när in- och utresesystemet och Etias tas i drift ([7]).

(53) Kommissionen anser att det sätt på vilket in- och utresekontroller utförs, dvs. i form av riskbaserade stickprovskontroller, är möjligt enligt artikel 23 i kodexen om Schengengränserna utan att man behöver tillgripa ett officiellt återinförande av inre gränskontroll eller äventyra säkerheten, förutsatt att dessa kontroller inte har samma verkan som in- och utresekontroller och att deras omfattning, frekvens och varaktighet är begränsade ([8]).

(54) Kommissionen rekommenderar Sverige att fullt ut utnyttja den svenska lagstiftning som trädde i kraft den 1 augusti 2023 och som möjliggör poliskontroller i gränsområden.

([5]) Kommissionens rekommendation (EU) 2024/268 av den 23 november 2023 om samarbete mellan medlemsstaterna med avseende på allvarliga hot mot den inre säkerheten och den allmänna ordningen i området utan kontroller vid de inre gränserna (EUT L, 2024/268, 17.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

([6]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/982 av den 13 mars 2024 om automatisk sökning och automatiskt utbyte av uppgifter för polissamarbete och om ändring av rådets beslut 2008/615/RIF och 2008/616/RIF samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 och (EU) 2019/818 (Prüm II-förordningen) (EUT L, 2024/982, 5.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj); Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1862 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, om ändring och upphävande av rådets beslut 2007/533/RIF och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1986/2006 och kommissionens beslut 2010/261/EU (EUT L 312, 7.12.2018, s. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj); Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/13 av den 19 december 2024 om insamling och överföring av förhandsinformation om passagerare för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet, och om ändring av förordning (EU) 2019/818 (EUT L, 2025/13, 8.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj); Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/681 av den 27 april 2016 om användning av passageraruppgiftssamlingar (PNR-uppgifter) för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet (EUT L 119, 4.5.2016, s. 132, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([7]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2226 av den 30 november 2017 om inrättande av ett in- och utresesystem för registrering av in- och utreseuppgifter och av uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar medlemsstaternas yttre gränser, om fastställande av villkoren för åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål och om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och förordningarna (EG) nr 767/2008 och (EU) nr 1077/2011 (EUT L 327, 9.12.2017, s. 20, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj); Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1240 av den 12 september 2018 om inrättande av ett EU-system för reseuppgifter och resetillstånd (Etias) och om ändring av förordningarna (EU) nr 1077/2011, (EU) nr 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 och (EU) 2017/2226 (EUT L 236, 19.9.2018, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

([8]) Domstolens dom av den 21 juni 2017, brottmål mot A, mål C-9/16 (EUT C 277, 21.8.2017, s. 10).

(55) På grundval av omfattningen och arten av de alternativa åtgärder som de svenska myndigheterna har infört bör Sverige arbeta för att fasa ut kontrollen vid de svenska inre gränserna. Kommissionen kommer att ha nära kontakt med alla berörda medlemsstater för att uppnå detta mål.

Utfärdat i Bryssel den 2 juni 2026.

På kommissionens vägnar
Magnus BRUNNER
Ledamot av kommissionen