C/2026/4090

24.7.2026

KOMMISSIONENS YTTRANDE

av den 2 juni 2026

om nödvändigheten och proportionaliteten av Tysklands återinförande av gränskontroll vid sina landgränser i enlighet med artikel 27a.3 i förordning (EU) 2016/399 (kodexen om Schengengränserna)

(Endast den tyska texten är giltig)

(C/2026/4090)

(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 gränskontroll 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 av ([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 9 september 2024 meddelade de tyska myndigheterna att gränskontroll skulle återinföras på grundval av artikel 25a i kodexen om Schengengränserna, vid de inre landgränserna mot Belgien, Danmark, Frankrike, Luxemburg och Nederländerna för en period på sex månader, från och med den 16 september 2024 till och med den 15 mars 2025. I samma skrivelse tillkännagav Tyskland att gränskontroll skulle återinföras vid de inre landgränserna mot Österrike, från och med den 12 november 2024, och mot Polen, Tjeckien och Schweiz från och med den 16 december 2024.

([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 15 oktober 2024 lämnade de tyska myndigheterna in meddelandemallen för återinförande av gränskontroll vid den inre landgränsen mot Österrike, för en period på fyra månader och tre dagar, från och med den 12 november 2024 till och med den 15 mars 2025.

(8) Genom en skrivelse av den 10 december 2024 lämnade de tyska myndigheterna in sitt meddelande om återinförande av gränskontroll vid de inre landgränserna mot Tjeckien, Polen och Schweiz, från och med den 16 december 2024 till och med den 15 mars 2025.

(9) Genom en skrivelse av den 12 februari 2025 meddelade de tyska myndigheterna att alla ovannämnda återinföranden skulle förlängas med ytterligare sex månader, från och med den 16 mars 2025 till och med den 15 september 2025.

(10) Den 7 maj 2025 offentliggjorde de tyska myndigheterna att gränskontrollen vid dess inre landgränser gradvis skulle intensifieras. Samtidigt utfärdades en ministeriekungörelse (*Weisung*), som gjorde det möjligt att neka asylsökande inresa vid den inre gränsen.

(11) Efter meddelandet om gradvis intensifiering av den inre gränskontrollen vid samtliga inre landgränser mottog kommissionens avdelningar inte någon uppdatering av det meddelande som lämnades in den 12 februari 2025, men informerades vid kontakter med Schengensamordnaren, däribland vid ett möte med de tyska myndigheterna den 28 maj 2025.

(12) Genom en skrivelse av den 18 augusti 2025 meddelade de tyska myndigheterna att återinförandet av gränskontroll vid samtliga inre landgränser skulle förlängas en andra gång med ytterligare sex månader från och med den 16 september 2025 till och med den 15 mars 2026.

(13) Genom en skrivelse av den 12 februari 2026 meddelade de tyska myndigheterna att återinförandet av gränskontroll vid samtliga inre landgränser skulle förlängas en tredje gång med ytterligare sex månader, på samma grunder, från och med den 16 mars 2026 till och med den 15 september 2026.

(14) Den 18 mars 2026, i enlighet med artikel 33.2 i kodexen om Schengengränserna, lämnade Tyskland in en rapport om återinförandet och förlängningen av gränskontrollen vid dess inre landgränser mot Belgien, Danmark, Frankrike, Luxemburg och Nederländerna för perioden mellan den 16 september 2024 och den 15 september 2025, vid dess landgräns mot Österrike för perioden mellan den 12 november 2024 och den 11 november 2025, och vid dess landgränser mot Tjeckien, Polen och Schweiz för perioden mellan den 16 december 2024 och den 15 december 2025.

(15) Tyskland deltog i kommissionens strukturerade dialog om återinförandet av inre gränskontroll. Efter mottagandet av Tysklands meddelanden om förlängning har denna strukturerade dialog fortsatt som en del av det samrådsförfarande som föreskrivs i artikel 27a.4 i kodexen om Schengengränserna.

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

(17) Efter mottagande av meddelanden som lämnats in med avseende på en förlängning av gränskontroll vid de inre gränserna enligt artikel 25a.4 i kodexen om Schengengränserna som leder till fortsatt gränskontroll vid de inre gränserna i sammanlagt tolv månader, ska kommissionen avge ett yttrande om nödvändigheten och proportionaliteten av sådan gränskontroll, enligt vad som föreskrivs i artikel 27a.3 i kodexen om Schengengränserna. För förlängningen av gränskontrollen vid de inre landgränserna mot Belgien, Danmark, Frankrike, Luxemburg och Nederländerna var detta det meddelande som lämnades in den 12 februari 2025. För förlängningen av gränskontrollen vid de inre gränserna mot Österrike, Tjeckien, Polen och Schweiz var detta det meddelande som lämnades in den 18 augusti 2025.

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

(18) Kommissionen antar följande yttrande efter en bedömning av alla ovannämnda meddelanden och rapporten, tillsammans med den information som Tyskland lämnat inom ramen för samrådsprocessen och andra offentliga handlingar som är allmänt tillgängliga.

BEDÖMNING AV MEDDELANDENA OCH RAPPORTEN

I. FORMELLA KRAV

(19) Kodexen om Schengengränserna ålägger medlemsstaterna flera formella skyldigheter när det gäller återinförande av inre gränskontroll.

(20) Enligt artikel 25a.4 i kodexen ska medlemsstaterna, om ett allvarligt hot mot allmän ordning eller inre säkerhet kan förutses i en medlemsstat, meddela Europaparlamentet, rådet, kommissionen och övriga medlemsstater senast fyra veckor före det planerade återinförandet av gränskontroll.

(21) Kommissionen konstaterar att meddelandena av den 16 september 2024 lämnades in mindre än fyra veckor innan återinförandet av inre gränskontroll trädde i kraft. Kommissionen betonar att det får medges undantag från skyldigheten att i god tid lämna in ett meddelande endast om de omständigheter som föranleder behovet att återinföra inre gränskontroll blir kända för medlemsstaten mindre än fyra veckor före det planerade återinförandet.

(22) Meddelandena om förlängningarna av den inre gränskontrollen lämnades med hjälp av den mall som inrättades för det ändamålet genom kommissionens genomförandebeslut (EU) 2025/315 ([4]).

(23) Tyskland har inte angivit namnen på de godkända gränsövergångsställena i sina meddelanden enligt kravet i artikel 27.1 c i kodexen om Schengengränserna.

(24) Enligt artikel 27.2 i kodexen om Schengengränserna ska medlemsstaterna, i situationer där gränskontroll har tillämpats i sex månader, i alla efterföljande meddelanden lämna en riskbedömning som beskriver omfattningen och den förväntade utvecklingen av det allvarliga hot som ligger till grund för återinförandet av inre gränskontroll. En exakt bedömning av det allvarliga hotets omfattning och förväntade varaktighet kan visserligen vara svår för de nationella myndigheterna att tillhandahålla, men kommissionen noterar att den information som de tyska myndigheterna lämnade i meddelandena inte ger någon detaljerad riskbedömning i enlighet med artikel 27.2 i kodexen om Schengengränserna, med beaktande av hur det allvarliga hotet utvecklades under den period som föregick återinförandet av inre gränskontroll, och med hjälp av riskanalyser utarbetade på nationell nivå och av de relevanta unionsbyråerna.

(25) I de meddelanden som Tyskland lämnat saknas en detaljerad riskbedömning och information om de plötsliga och storskaliga otillåtna förflyttningarna i enlighet med artikel 27.3 i kodexen om Schengengränserna. Dessutom innehåller denna bedömning inte information som erhållits från relevanta unionsbyråer i linje med deras respektive mandat eller dataanalys från relevanta informationssystem, så som krävs i samma bestämmelse.

(26) Rapporten om återinförandet och förlängningen av inre gränskontroll, på grundval av artikel 33.2 i kodexen om Schengengränserna, som Tyskland skulle lämna in efter tolv månader (den 16 september 2025 för Belgien, Danmark, Frankrike, Luxemburg och Nederländerna, den 12 november 2025 för Österrike och den 16 december 2025 för Tjeckien, Polen och Schweiz), lämnades in den 18 mars 2026.

([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).

(27) Rapporten om återinförandet och förlängningen av inre gränskontroll följer den enhetliga mall som fastställs genom Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2025/308 ([5]).

II. NÖDVÄNDIGHET OCH PROPORTIONALITET

De tyska myndigheternas ståndpunkt

(28) I alla sina meddelanden anger de tyska myndigheterna som motivering till återinförandet av inre gränskontroll att det föreligger ett allvarligt hot mot allmän ordning eller inre säkerhet som följer av en exceptionell situation som kännetecknas av plötsliga storskaliga otillåtna förflyttningar av tredjelandsmedborgare, i den mening som avses i artikel 25.1 c i förordning (EU) 2016/399. Dessutom hänvisas i meddelandena till allmänna svårigheter kopplade till migration och säkerhet.

(29) Beträffande migrationssituationen hänvisar de tyska myndigheterna till den sammantagna effekten av det höga antalet asylsökande, tredjelandsmedborgares otillåtna förflyttningar och ukrainska personer som beviljats tillfälligt skydd, och den påföljande pressen på de offentliga tjänsterna, i synnerhet förbundsländernas och kommunernas intagnings-, integrations- och mottagningssystem samt rättsväsendet, det allmänna skolväsendet och den sociala välfärden, som bidrar till sociala spänningar och polarisering bland allmänheten. De tyska myndigheterna understryker att det är viktigt att ta hänsyn dels till den aktuella situationen med olaglig migration, dels till den stadiga inströmningen av olaglig migration under de senaste åren och den medföljande pressen på intagnings- och integrationssystemen, på migrationsmyndigheter och domstolar, det allmänna skolväsendet och de sociala välfärdssystemen. Denna situation berör inte bara särskilda segment av de tyska gränserna, utan hela förbundsterritoriet.

(30) När det gäller säkerhetssituationen hänvisar de tyska myndigheterna till den globala säkerhetsutvecklingen, däribland Rysslands pågående anfallskrig mot Ukraina, säkerhetsläget i Mellanöstern, den instabila situationen och utvecklingen i Afghanistan och Syrien samt eskaleringen mellan Israel och Iran.

(31) Genom det tillfälliga återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna blir det möjligt att på ett tidigt stadium fastställa vilka personer som utgör ett (terrorist)hot och agera med relevanta polisinsatser. Under de respektive rapporteringsperioder som avses i rapporten grundad på artikel 33.2 i kodexen om Schengengränserna, grep de tyska myndigheterna nästan 1 500 personer med kopplingar till politiskt motiverad brottslighet.

(32) De tyska myndigheterna nämner en rad attacker och våldsbrott, i synnerhet sådana med knivar inblandade, som bidrar till en känsla av otrygghet bland allmänheten.

(33) De tyska myndigheterna anser att det är både nödvändigt och proportionerligt att återinföra gränskontroll vid deras inre gränser, mot bakgrund av de nuvarande bristerna i förvaltningen av de yttre gränserna och Dublinsystemets dåliga funktion där Dublinöverföringar till relevanta medlemsstater är förhindrade.

(34) De tyska myndigheterna påpekar att den återinförda inre gränskontrollen har en kraftig avskräckande effekt när det gäller människosmuggling och olaglig migration. De tyska myndigheterna upptäckte ca 83 600 olovliga inresor 2024 och ca 63 000 olovliga inresor 2025. Den federala polisen registrerade dessutom 1 500 fall av migrantsmuggling utförd av ca 1 600 smugglare.

(35) De tyska myndigheterna anser att alternativa åtgärder, såsom poliskontroller i gränsområden, användning av teknik (såsom drönare, övervakningskameror och automatisk avläsning av registreringsskyltar) samt gränsöverskridande polis- och återtagandesamarbete mellan grannmedlemsstater, har blivit uttömda och inte fungerar tillräckligt effektivt som ersättning för återinförd inre gränskontroll.

([5]) Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2025/308 av den 14 februari 2025 om fastställande av en enhetlig mall för rapporten om återinförande eller förlängning av gränskontroll vid de inre gränserna i enlighet med artikel 33 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 (EUT L, 2025/308, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/308/oj).

(36) Genom rättspraxis från den federala författningsdomstolen åläggs gränser för att systematiskt använda avläsning av registreringsskyltar. Dessutom kan tekniska verktyg visserligen identifiera fordon och personer, men de kan inte kontrollera inresevillkoren för tredjelandsmedborgare.

(37) De tyska myndigheterna framhåller att om inre gränskontroll inte är återinförd, får den tyska polismyndigheten enligt nationell rätt inte utföra in- och utresekontroller enbart på grund av att gränsen passerats eller vidta omedelbara åtgärder för att vägra inresa för personer som inte uppfyller inresevillkoren. Genom dessa in- och utresekontroller blir det vidare möjligt att förebygga och tidigt upptäcka människosmuggling, på ett mer målinriktat sätt, så att offren för människosmuggling också skyddas.

(38) De tyska myndigheterna framhåller att in- och utresekontroller vid den inre landgränsen utförs med måtta och är anpassade efter situationen vid varje inre gränsavsnitt, så att deras effekter på trafiken över gränserna blir minimal och man undviker att störa den i onödan, i enlighet med proportionalitetsprincipen. In- och utresekontrollernas intensitet, placering, tidsåtgång och omfattning anpassas bland annat beroende på situationen vid den inre landgränsen och den lokala trafikinfrastrukturen. Av den anledningen har de tyska myndigheterna inte lämnat in någon förteckning över godkända gränsövergångsställen.

Kommissionens synpunkter

(39) De tyska 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 inre gränskontrollens nödvändighet och proportionalitet.

(40) Kommissionen noterar att även om den svåra globala säkerhetssituationen kan medföra allvarliga bekymmer för medlemsstaternas nationella säkerhet, finns det i meddelandena inte någon tillräcklig analys som förklarar hur det globala säkerhetsklimatet specifikt påverkar Tyskland och hur det hotet utkristalliserar sig vid de specifika partier av de inre landgränserna där kontrollerna återinförts.

(41) Kommissionen kan på grundval av den information som lämnas i meddelandena inte fastställa i detalj hur återinförandet av inre gränskontroll kommer att avhjälpa det allvarliga hot mot allmän ordning eller nationell säkerhet som Tyskland identifierat, särskilt inte när det gäller våldsbrott begångna av personer som redan vistas på det nationella territoriet.

(42) Kommissionen medger att Tyskland tampas med en komplicerad migrationssituation, vilket bevisas av uppgifter om det totala antalet asylansökningar, inklusive ansökningar som ingivits efter en olovlig inresa, ansökningar från personer som ansöker om internationellt skydd och är registrerade i en annan medlemsstat och ansökningar från personer som beviljats internationellt skydd i en annan medlemsstat, samt om antalet uppehållstillstånd som utfärdats till familjemedlemmar till erkända flyktingar i familjeåterföreningssyfte. Tysklands kapacitet att tillhandahålla adekvata mottagningsvillkor för personer som ansöker om internationellt skydd har också påverkats av behovet av att stödja personer som beviljats tillfälligt skydd efter Rysslands anfallskrig mot Ukraina.

(43) Kommissionen noterar att tredjelandsmedborgares otillåtna förflyttningar kan utgöra grund för att återinföra inre gränskontroll om dessa otillåtna förflyttningar utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning eller inre säkerhet. Här hänvisas i artikel 25.1 c i den reviderade kodexen om Schengengränserna specifikt till den situation då plötsliga storskaliga otillåtna förflyttningar av tredjelandsmedborgare mellan medlemsstaterna sätter betydande press på väl förberedda behöriga myndigheters totala resurser och kapacitet och sannolikt kommer att utgöra en risk för det övergripande funktionssättet för området utan inre gränskontroll.

(44) Kommissionen är medveten om att brister i den yttre gränskontrollen kan utgöra ett skäl att återinföra inre gränskontroll om dessa brister utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning eller inre säkerhet. I detta avseende måste det noteras att artikel 29.2 i kodexen om Schengengränserna även föreskriver ett särskilt förfarande där rådet, under exceptionella omständigheter, får rekommendera att en eller flera medlemsstater återinför gränskontroll vid alla eller vissa avsnitt av sina inre gränser, om det övergripande funktionssättet för området utan inre gränskontroll är utsatt för risk till följd av ihållande allvarliga brister avseende kontrollen av de yttre gränserna, och i den mån dessa omständigheter utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning eller inre säkerhet.

(45) Färska uppgifter visar att migrationssituationen har förbättrats betydligt både på EU-nivå och nationellt. Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån har observerat en kraftig nedgång av antalet obehöriga gränspassager vid de yttre gränserna i unionen 2024. Enligt EU:s rapport om integrerad situationsmedvetenhet och analys minskade de obehöriga gränspassagerna vid EU:s yttre gränser 2025 med en fjärdedel jämfört med 2024 (180 429 år 2025, att jämföra med 240 199 år 2024). Enligt offentligt tillgängliga uppgifter från de tyska myndigheterna sjönk antalet förstagångsansökningar om asyl med 30,2 % 2024 ([6]). Denna nedåtgående trend tilltog de första nio månaderna 2025, då antalet förstagångsansökningar om asyl sjönk med ytterligare 51 % ([7]). Denna nedgång är en del av en mer omfattande trend p.g.a. ökade kollektiva insatser för att skydda EU:s yttre gränser, och kan inte bara tillskrivas Tysklands återinförande av inre gränskontroll.

(46) Återinförandet av inre gränskontroll kan göra det lättare att upptäcka obehöriga gränspassager in på en medlemsstats territorium, underlätta snabba återtaganden vid den inre gränsen och säkerställa att sekundära förflyttningar av personer som ansöker om internationellt skydd snabbt blir upptäckta, vilket skulle göra det möjligt att korrekt tillämpa Dublinförordningens regler ([8]) om tilldelningen av ansvar för att pröva en asylansökan. Den information som lämnats i meddelandena om antalet gripanden och återtaganden visar emellertid inte hur dessa siffror har utvecklats med tiden, och den motiverar inte heller i allmänhet att ett återinförande av inre gränskontroll har förlängts och att den gradvis har förstärkts vid alla inre landgränser utan åtskillnad.

(47) Kommissionen understryker att återinförandet av inre gränskontroll inte ändrar på Tysklands skyldigheter enligt EU-rättens tillämpliga regler för asyl och återvändande. Om EU:s regelverk för asyl och återvändande efterlevs vid de återinförda inre gränskontrollerna förhindrar det otillåtna förflyttningar och möjliggör en lämplig uppföljning i händelse av att en person har identifierats som en säkerhetsrisk.

(48) Kommissionen noterar att Berlins förvaltningsdomstol den 2 juni 2025 vidtog en interimistisk åtgärd mot de tyska myndigheternas vägran att tillämpa bestämmelserna i Dublinförordningen på tre asylsökande vid den inre gränsen mot Polen ([9]). Denna åtgärd utgör ännu inte ett slutligt beslut i domstolens huvudförhandling.

(49) Kommissionen har mottagit information från Tysklands grannmedlemsstater om direkta avvisanden vid den inre gränsen utanför de befintliga återtagandeavtalens eller återtagandearrangemangens ramar, vilket väcker både farhågor för säkerheten och frågor om hur effektiv och laglig en sådan strategi är.

([6]) *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen, Ausgabe: Dezember 2024*, 2024. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-dezember-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

([7]) *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen, Ausgabe: September 2025*, 2025. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-september-2025.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

([8]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (EUT L 180, 29.6.2013, s. 31).

([9]) *VG Berlin, Beschluss vom 2.6.2025*, VG 6 L 191/25, ECLI:DE:VGBE:2025:0602.6L191.25.00; *VG Berlin, Beschluss vom 2.6.2025*, VG 6 L 192/25, ECLI: DE:VGBE:2025:0602.6L192.25.00; *VG Berlin, Beschluss vom 2.6.2025*, VG 6 L 193/25, ECLI:DE:VGBE:2025:0602.6L193.25.00.

(50) I meddelandena uppges inga särskilda skäl till den geografiska och tidsmässiga omfattning som valts för beslutet att återinföra inre gränskontroll. Det finns ingen förklaring till att en varaktighetstid på sex månader tycks lämpligast i stället för en kortare period. Det finns ingen förklaring till att gränskontroll återinförts vid samtliga inre landgränser utan åtskillnad, vilket antyder att det allvarliga hotet mot allmän ordning och inre säkerhet är på samma nivå vid samtliga inre landgränser.

(51) Kommissionen noterar de tyska myndigheternas angivna avsikt att utföra inre gränskontroll på ett sätt som begränsar effekterna på trafiken över gränserna. Kommissionen konstaterar vidare att den gradvisa intensifiering av den inre gränskontrollen som pålystes den 7 maj 2025 meddelades muntligen till kommissionens avdelningar men inte har återspeglats i påföljande meddelanden.

(52) Den federala poliskommissionären fördömde i sin årsrapport av den 8 juli 2025 att den nationella polisstyrkan blir belastad av det allmänna återinförandet av inre gränskontroll, som sker på bekostnad av de ordinarie polisuppgifterna, och begärde att inre gränskontroll ska återinföras på ett mer specialanpassat sätt utifrån regionala förhållanden ([10]).

III. ALTERNATIVA ÅTGÄRDER

De tyska myndigheternas ståndpunkt

(53) De tyska myndigheterna uppger att de alternativa åtgärder som kommissionen rekommenderar i sina rekommendationer av den 23 november 2023 ([11]) är otillräckliga för att motverka det allvarliga hot mot allmän ordning och inre säkerhet som identifierats på deras territorium.

(54) Poliskontroller inom territoriet som görs på grundval av nationell rätt och nämns i artikel 23 i kodexen om Schengengränserna, framför allt slumpmässiga stickprovskontroller, kommer att fortsätta utföras i hela gränsområdet.

(55) De tyska myndigheterna framhåller att poliskontroller utförda inom territoriet inte kan ersätta återinförandet av inre gränskontroll, då de kontrollerna enligt tysk rätt inte får användas för att kontrollera villkor för inresa. Det är endast genom återinförd inre gränskontroll som det går att kontrollera personer endast på grundval av att de passerar en inre gräns, och utfärda ett beslut om nekad inresa.

(56) De tyska myndigheterna framhåller att beslut om nekad inresa till tyskt territorium i regel förmedlas till grannmedlemsstater inom ramen för ett nära samarbete mellan gränspoliser. Detsamma gäller för återtagande inom ramen för bilaterala återtagandeavtal.

(57) De tyska myndigheterna menar att användningen av teknik såsom drönare, övervakningskameror och automatisk avläsning av registreringsskyltar bygger på nationell rätt och, beroende på vilken teknik som används, sker med striktare krav än inre gränskontroll. Sex system för kameraövervakning och automatisk skyltavläsning används redan för situationsbaserad och icke-systematisk övervakning. Enligt de tyska myndigheterna kan dock inte dessa system ersätta återinförandet av inre gränskontroll, eftersom de inte är inriktade på att upptäcka och förhindra olaglig migration och enbart kan hjälpa till med den federala polisens kontrolluppgifter.

(58) Tysklands federala polis har ett nära samarbete med sina partnermyndigheter i grannländerna. Den har brottsbekämpningsavtal med samtliga grannmedlemsstater och håller aktiva diskussioner om att uppdatera de befintliga avtalen med Österrike, Danmark, Frankrike, Luxemburg och Nederländerna.

([10]) *Deutscher Bundestag Drucksache 21/750, Tätigkeitsbericht des Polizeibeauftragten über den Zeitraum vom 1. Juli 2024 bis zum 30. Juni 2025.*

([11]) 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).

(59) Enligt de tyska myndigheterna kan polissamarbetet variera i de olika regionerna och anpassas efter behoven på ömse sidor om gränsen. I detta gränsöverskridande samarbete ingår regelbundet informationsutbyte och samordning av (gemensamma) åtgärder längs de gemensamma gränserna och i gränsområdet, i synnerhet gemensamma patruller, men även utbildning och gemensamma riskbedömningar.

(60) Gemensamma centrum för polis- och tullsamarbete och/eller gemensamma sambandsmän har inrättats permanent vid alla Tysklands inre landgränser. Säkerhetsmyndigheter från gränsregionerna arbetar tillsammans där, samordnar och stöder de gränsöverskridande verksamheterna och utbyter information om situationen. Dessutom finns sambandsmän från den federala polisen utplacerade vid polissamarbetscentrumet i Thörl-Maglern med Österrike, Slovenien och Italien.

(61) Den federala polisen tar fram resultat från gemensamma utvärderingar på central, lokal och regional nivå ihop med utländska partnermyndigheter.

Kommissionens synpunkter

(62) Kommissionen noterar att Tyskland aktivt tillämpar alternativa åtgärder som åtföljer och begränsar konsekvenserna av återinförandet av inre gränskontroll.

(63) Kommissionen har av grannmedlemsstater informerats om bristande informationsutbyte vid de återinförda inre gränskontrollerna, särskilt när det gäller tillämpningen av bilaterala återtagandeavtal.

(64) Kommissionen välkomnar initiativen att uppdatera de bilaterala polissamarbetsavtalen med Österrike, Danmark, Frankrike, Luxemburg och Nederländerna.

(65) Kommissionen noterar att Tyskland har återtagandeavtal med samtliga grannmedlemsstater. Den välkomnar de senaste initiativen med Frankrike och Luxemburg att komma fram till praktiska arrangemang för att tillämpa överföringsförfarandet i enlighet med artikel 23a i kodexen om Schengengränserna.

(66) Kommissionen påminner om att medlemsstaternas myndigheter även när det inte återinförts inre gränskontroll får fortsätta att utöva offentliga befogenheter, däribland sådana som syftar till att minska olaglig migration i inre gränsområden. Här noterar kommissionen att begränsningarna av användningen av alternativa åtgärder, i synnerhet användningen av tekniska hjälpmedel och poliskontroller i gränsområden, föreskrivs i nationell rätt.

IV. BEGRÄNSANDE ÅTGÄRDER

De tyska myndigheternas ståndpunkt

(67) De tyska myndigheterna förklarar att in- och utresekontroller vid de inre gränserna utförs proportionerligt och är grundade på situationen på plats, och att deras omfattning och intensitet anpassas efter trafikförhållandena för att minimera störningarna för pendlare, företag och resenärer.

(68) De tyska myndigheterna ägnar sig åt en fortgående och nära dialog på olika nivåer med lokala myndigheter i gränsregionerna och med myndigheterna i grannländerna, i synnerhet angående konsekvenserna av det tillfälliga återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna.

(69) De tyska myndigheterna har vidtagit trafiksäkerhetsåtgärder, däribland stegvis hastighetssänkningar på högtrafikerade vägar, som införs efter behov och samordnas med nationella, regionala och internationella partner.

(70) De tyska myndigheterna anpassar kontinuerligt i samråd med myndigheterna de lokala trafikledningsåtgärderna för att lätta upp trafikstockningar, med begränsande åtgärder som vidtas skyndsamt vid behov.

(71) De tyska myndigheterna har upprättat ett rikstäckande övervakningssystem för att upptäcka och hantera kortvariga negativa effekter på trafiken över gränserna. Hittills har det inte observerats några större eller bestående störningar, och det har inte registrerats några förseningar som varat längre än 30 minuter till följd av trafikstockningar orsakade av in- och utresekontroller av gränsöverskridande trafik in i landet.

(72) De tyska myndigheterna har informerat logistiksektorn om återinförandet av inre gränskontroller genom transportministeriet, och en särskild kontaktpunkt har gjorts tillgänglig. Det har inte förekommit några betydande klagomål.

(73) De tyska myndigheterna har optimerat trafikinfrastrukturen där så varit möjligt. De har föreslagit att kontrollplatser omplaceras till grannländernas territorier för att lätta upp flödena. Strukturella anpassningar på tyska motorvägar kan övervägas men kan inte genomföras på kort sikt.

Kommissionens synpunkter

(74) Kommissionen noterar de tyska myndigheternas åtagande att säkerställa att den inre gränskontrollens konsekvenser förblir begränsade, i enlighet med kravet i artikel 26.3 i kodexen om Schengengränserna.

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

(76) Tyskland har vidtagit åtgärder, under kommissionens vägledning och i nära samarbete med sina grannmedlemsstater, för att få trafiken att gå smidigare vid de gränsövergångar vid den inre landgränsen där kontroller har återinförts.

(77) Trots de tyska myndigheternas insatser för att begränsa den inre gränskontrollens konsekvenser, har kommissionen fått in många klagomål från medborgare och företag som tyder på att återinförandet av inre gränser påverkar dem negativt.

(78) I synnerhet vid de tysk-luxemburgiska, tysk-polska och tysk-nederländska gränserna har återinförandet av inre gränskontroll medfört svårigheter för de lokala gränssamhällena, i synnerhet för gränsöverskridande arbetstagare.

(79) Kommissionen välkomnar förbättringar som gjorts genom bilaterala kontakter för att förbättra situationen vid den tysk-luxemburgiska gränsen. Dit hör att det börjat användas ett nytt operativt förfarande vid gränsposteringen vid Schengen (Markusbierg) på motorvägen A13, och att länderna gemensamt tillkännagivit ett stopp för den fasta gränsposteringen vid Trier (Sauertalbrücke), som kommer att ersättas med rörliga kontroller inom tyskt territorium. Liknande kontakter, i syfte att strukturellt förbättra situationen vid den inre gränsen, har skett med de nederländska och polska myndigheterna.

(80) Kommissionen uppmanar de tyska myndigheterna att vara mer specifikt uppmärksamma på de gränsregioner som berörs av återinförandet av gränskontroll vid de inre landgränserna, och att i nära samarbete med grannmedlemsstaterna utreda i hur stor omfattning man kan föreslå tekniska eller specialanpassade lösningar per gränsregion eller kategori av resenärer med en nödvändig funktion, för att få resorna över gränserna att gå smidigare.

V. REKOMMENDATIONER

(81) Ett välfungerande Schengenområde är beroende av att regelverket för migration och asyl genomförs fullständigt och ändamålsenligt. När migrations- och asylpakten börjar tillämpas i juni 2026 blir det en viktig drivkraft för att hantera oron kring tredjelandsmedborgares otillåtna förflyttningar eller migrations- och säkerhetsproblem kopplade till olaglig migration – farhågor som Tyskland lyft fram som en aspekt för att motivera återinförandet av inre gränskontroll.

(82) Kommissionen påpekar att enligt screeningförordningen ([12]), som utgör en del av migrations- och asylpakten, utgör en säkerhetskontroll av alla relevanta databaser en del av screeningen både vid de yttre gränserna och inom territoriet.

(83) Säkerhetsproblem är ett av de skäl som Tyskland uppgivit som motivation till att återinföra inre gränskontroll. I EU-rätten finns redan ett stort antal verktyg som är till hjälp för att behandla de farhågor som de tyska myndigheterna lyft fram. Medlemsstaterna bör fullt ut utnyttja befintliga mekanismer för att höja säkerheten och förbättra brottsbekämpningssamarbetet. Hit hör Prüm II-förordningen, den nya versionen av Schengens informationssystem och den nya lagstiftningen om förhandsinformation om passagerare och passageraruppgifter ([13]). De yttre gränserna kommer att säkras ytterligare när in- och utresesystemet och Etias tas i drift ([14]).

(84) Kommissionen påminner om behovet av att respektera skyldigheterna inom ramen för EU-rättens tillämpliga regler för asyl och återvändande vid de inre gränser där gränskontroll har återinförts.

(85) De tyska myndigheterna bör ytterligare utveckla sitt samarbete och informationsutbyte med grannmedlemsstaterna, däribland genom att på lämpligt sätt se över befintliga bilaterala återtagandeavtal eller återtagandearrangemang och/eller ingå praktiska arrangemang för tillämpningen av överföringsförfarandet i enlighet med artikel 23a i kodexen om Schengengränserna, och även utveckla sina bilaterala polissamarbetsavtal med grannmedlemsstater.

([12]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1356 av den 14 maj 2024 om införande av screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och om ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817 (EUT L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj).

([13]) 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).

([14]) Rättelse till 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).

(86) De tyska myndigheterna bör fortsätta gripa sig an alla rättsliga eller operativa hinder mot att effektivt använda alternativa åtgärder, såsom när nationell rätt begränsar möjligheten att begära id-handlingar och verifiera att villkoren för inresa och laglig vistelse inom territoriet är uppfyllda, eller använda tekniska hjälpmedel, såsom automatisk avläsning av registreringsskyltar, vid de inre landgränserna för migrationshanteringsändamål.

(87) Kommissionen understryker att användning av alternativa åtgärder, däribland tekniska lösningar, kan vara ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt att säkerställa en hög säkerhetsnivå utan att inre gränskontroll behöver återinföras.

(88) De tyska myndigheterna bör arbeta i riktning mot att gradvis häva den inre gränskontrollen, på grundval av en specialanpassad strategi per del av den inre gränsen och per hot, och då fullt ut använda de tillgängliga alternativa åtgärder som fastställs i kommissionens antagna rekommendation (EU) 2024/268 och möjligheterna inom ramen för den reviderade kodexen om Schengengränserna. Dessa åtgärder bör stärka och komplettera befintliga åtgärder. Icke-statiska, icke-systematiska riskbaserade stickprovskontroller, däribland poliskontroller i gränsområdet och förstärkt polis- och återtagandesamarbete med grannmedlemsstater, skulle kunna utgöra ett första steg mot att på så sätt gradvis häva inre gränskontroller.

(89) Kommissionen anser att lyckat samarbete med grannmedlemsstater, och även tillämpning av alternativa åtgärder, ger en stabil grund för Tyskland i dess arbete mot att gradvis häva den inre gränskontrollen utan att behöva kompromissa med sin säkerhet eller migrationskontroll. Kommissionen kommer att fortsätta ha nära kontakt med alla berörda medlemsstater för att uppnå det målet.

Utfärdat i Bryssel den 2 juni 2026.

På kommissionens vägnar
Magnus BRUNNER
Ledamot av kommissionen