



10 ÅR AV TILLFÄLLIG INRE GRÄNSKONTROLL

NOVEMBER 2025

GREATER
CoPENHAGEN

GREATER CoPENHAGEN

Denna analys är framtagen av Greater Copenhagen som är en samarbetsorganisation för tillväxt och utveckling i Nordens största metropolregion med 4,5 miljoner invånare i Sydsverige och Östdanmark. Greater Copenhagen stiftades 2015 och omfattar Region Skåne, Region Halland, Region Hovedstaden, Region Sjælland och samtliga 85 kommuner i den svensk-danska geografien.

Rapporten publicerades i november 2025.

Omslagsfoto: News Øresund

För mer information om rapporten, vänligen kontakta:



Sofi Eriksson

Advisor Analytics & Data

ser@greatercph.com

Tlf: +45 31 17 09 76



Sanna Holmqvist

Manager Press & Communications

sho@greatercph.com

Tlf: +45 31 34 06 76

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sammanfattning.....	4
1. Bakgrund och historik.....	6
2. Effekter och konsekvenser.....	6
3. Så påverkas trafiken.....	8
4. Juridiken bakom.....	10

SAMMANFATTNING RAPPORTEN I KORTHET



10 ÅR MED GRÄNSKONTROLLER

I november 2025 har Sverige haft inre gränskontroller i 10 år. Den här rapporten syftar till att belysa hur gränskontrollerna påverkar den gränsregionala arbetsmarknaden i Greater Copenhagen och möjligheterna för att utnyttja den maximala kapaciteten för tågtrafik över Öresund. Rapporten ser även närmare på juridiken bakom gränskontrollerna.

0,03%

Enbart 0,03 procent av de personer som kontrollerats vid inre gränskontroller i Polisregion Syd under 2025 har saknat giltig ID-handling. Det uppger gränspolisen till News Øresund i oktober 2025. Det är med andra ord 3 av 10 000 kontrollerade personer.

Andra metoder framstår som betydligt mer effektiva när det gäller att fånga upp personer som inte har rätt att vistas i landet, exempelvis inre utlänningskontroller eller gränsnära kontroller. Läs mer på sidan 7.



GRÄNSKONTROLLERNA BEGRÄNSAR TÅGKAPACITETEN I SYDSVERIGE

De inre gränskontrollerna vid Hyllie station har en direkt påverkan på kapaciteten i tågtrafiken mellan Sverige och Danmark. Samtliga tåg från Danmark gör idag ett obligatoriskt uppehåll på sex minuter vid Hyllie, oavsett om kontroller faktiskt genomförs. Detta begränsar möjligheten att öka turtätheten och innebär att Öresundsbronns fulla kapacitet inte kan utnyttjas.

"Idag kör 7 persontåg och 2 godståg per timme och riktning över Öresundsbron, men det finns kapacitet för 5 persontåg till. Som det är nu går det dock inte att utöka trafiken, eftersom förutsättningarna i transportsystemet på land i Sverige och Danmark sätter begränsningar. I dagsläget är det främst gränskontrollerna på den svenska sidan som hindrar en utökning av persontågstrafiken...Med dagens gränskontroll i Hyllie är det inte möjligt att utöka regionaltågstrafiken ytterligare." - Utdrag ur rapporten "Kapacitet och redundans för transporter över Öresund" (Trafikverket, 2024)



MOTIVERINGAR ÖVER TID – FRÅN FLYKTINGKRIS TILL TERRORISM

Schengenkodexen tillåter inre gränskontroller endast vid allvarliga hot och under begränsad tid. Sverige har förlängt kontrollerna regelbundet sedan 2015, ofta med vaga och återanvända motiveringar. Mellan 2016–2017 skedde kontrollerna på EU-kommissionens rekommendation, men därefter har Sverige fortsatt på egen hand. En EU-dom 2022 slog fast att *nya* hot krävs vid varje förlängning. Sedan dess har Sverige hänvisat till globala säkerhetshot som terrorism och kriget i Gaza. Trenden visar en ökad politisering och flexibilitet i argumentationen. Vid den senaste förlängningen av gränskontrollerna i november 2025 hänvisade regeringen till samma hotbild som vid den tidigare förlängningen i maj 2025: "situationen med grov gränsöverskridande brottslighet som har koppling till statliga aktörer och terrorism".



Foto: News Øresund

65 000
ARBETSDAGAR
47
MILJ. KRONOR

För att den inre gränskontrollen ska kunna genomföras på Hyllie station gör samtliga tåg från Danmark till Sverige ett uppehåll på fyra extra minuter. Dessa extra minuter innebär att tågresenärer som reser från Danmark till Sverige sitter 510 000 timmar förgäves på tåget per år, vilket motsvarar nära 65 000 arbetsdagar. Kostnaden för den extra restiden beräknas till 47 miljoner kronor per år, enligt Trafikverkets värden för restid. Lägg därtill kostnader som är svårare att mäta, så som att människor avstår från att ta ett jobb på andra sidan Öresund på grund av extra restid och osäkerhet, att investeringsviljan i regionen blir lägre samt att kapaciteten för hela tågnätet inte används optimalt.



Foto: Viktor Fremling

JURIST OCH EU-EXPERT:

“SVERIGES REGERING KRINGGÅR UPPENBARLIGEN LAGSTIFTNINGEN”

Sverige har haft inre gränskontroller sedan 2015, vilket enligt Joakim Zander, jurist, lektor och expert på EU-handelsrätt, sannolikt strider mot EU-rätten. Han menar att kontrollerna är oproportionerliga och underminerar Schengenavtalet. Trots kritik har EU-kommissionen inte agerat rättsligt mot Sverige och andra medlemsstaten med gränskontroller, vilket Joakim Zander kopplar till en förändrad strategi under senare års kriser så som Brexit och kriget i Ukraina. Läs mer på sidan 15.

1. BAKGRUND OCH HISTORIK

TIO ÅR MED TILLFÄLLIGA INRE GRÄNSKONTROLLER



Foto: News Øresund

Sedan den 12 november 2015 har Sverige haft tillfälliga inre gränskontroller mot Danmark och andra Schengenländer – en åtgärd som enligt EU:s regelverk endast får användas tillfälligt i maximalt sex månader. Kontrollerna infördes i samband med den stora flyktingströmmen till Europa, då regeringen bedömde att svenska samhällsfunktioner riskerade att överbelastas. Trots att situationen förändrats över tid har kontrollerna förlängts gång på gång. Detta avsnitt syftar till att ge en översikt över dessa tio år med gränskontroller.

Den 12 november 2015 införde Sverige tillfälliga inre gränskontroller, som fortfarande används. Innan dess hade den svenska gränsen enbart stängts i kortade tidsperioder vid särskilda händelser, exempelvis vid terrorattentatet på Utøya 2011. Anledningen till att den svenska regeringen, då med Stefan Löfven (S) som statsminister, införde inre gränskontroller 2015 var den stora mängd flyktingar som sökte sig till Europa och Sverige på grund av flera konflikter i Mellanöstern och Nordafrika. Många människor kom till Sverige via Öresundsbron och regeringen bedömde att en sådan flyktingström inte bara var ohållbar för det svenska asylsystemet, utan även för flera andra samhällskritiska funktioner så som sjukvård, skola och socialtjänst.

Till en början infördes de inre gränskontrollerna enbart ett par veckor åt gången. Efter sex månader, som är den maximala tidsperioden för att införa tillfällig inre gränskontroll, ansågs situationen och hotbilden bestå och gränskontrollerna förlängdes i ytterligare sex månader. Motiveringen för förlängningen var återigen en "kontinuerligt stor tillströmning av personer som söker internationellt skydd".

Lag om id-kontroll med transportöransvar har införts, avskaffats och återigen införts

I samband med att de inre gränskontrollerna infördes röstades även en tillfällig lag om transportöransvar för id-kontroller igenom i riksdagen, med syfte att stoppa människor från att ta sig till Sverige. Lagen innebar att samtliga transportörer, det vill säga exempelvis bussbolag och tågoperatörer, var tvungna att genomföra ID-kontroll på de resenärer som skulle ta sig till Sverige. I praktiken innebar det att alla som reste till Sverige via Danmark, exempelvis med Öresundståg eller färjan mellan Helsingör och Helsingborg, var tvungna att först visa upp ID-handling för transportören och senare för polisen i Sverige. Lagen fick kritik från Lagrådet vid införandet, som menade att det kunde strida mot EU-rätten.

I praktiken skapade detta omfattande problem för framför allt de nära 20 000 personer som pendlade över Öresund vid denna tidpunkt. Restiden mellan Köpenhamn och Malmö ökade med 20–40 minuter enkel väg och den dansk-svenska arbetsmarknaden i Greater Copenhagen krympte. Antalet

danska arbetsplatser som kunde nås på en timme från Malmö minskade då med 322 000, enligt en rapport från Øresundsinstitutet.

ID-kontroller med transportöransvar avskaffades i maj 2017, då man även förstärkte den inre gränskontrollen på svensk sida. Under 2018 avskaffades även lagen om transportöransvar i dess dåvarande form. Under 2024 infördes dock en ny lag som ger regeringen rätt att återigen införa id-kontroller med transportöransvar. Lagen får användas först om det inom migrationsområdet har uppstått en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

Idag kontrolleras resenärer bland annat vid tågstationen på Hyllie, vid Lernacken på Öresundsbron och vid färjelägena i Helsingborg och Trelleborg. Kontrollen på Hyllie innebär att samtliga tåg från Danmark till Sverige står stilla i 4 extra minuter, utöver de normala 2 minuterna, för att ge tid åt gränskontrollen.

FAKTA: OLIKA TYPER AV KONTROLLER

Det finns flera olika typer av kontroller som polisen i Sverige kan använda sig av för att genomföra kontroller av personer med syftet att upptäcka personer som inte har rätt att vistas i landet.

INRE GRÄNSKONTROLLER

Gränskontroller som sker inom Schengensamarbetet och som regleras av Schengenkodexen, som är en del av EU:s lagstiftning. Inre gränskontroller, enligt artikel 25 i Schengenkodexen, får enbart införas eller förlängas vid förutsebara och identifierade hot mot medlemsstatens allmänna ordning eller inre säkerhet. Enligt Schengenkodexen får dessa gränskontroller införas i max 6 månader, och vid förlängning i max 2 år. Vid varje förlängning ska ett nytt hot ha identifierats av medlemsstaten. I Sverige regleras de inre gränskontrollerna av utlänningslagen (2005:716).

YTTRE GRÄNSKONTROLLER

Polisen är skyldig att utföra kontroller av alla personer som reser över en yttre gräns, det vill säga till och från länder som inte är med i Schengensamarbetet. Gränskontroll vid yttre gräns är obligatorisk, exempelvis på flygplatser.

INRE UTLÄNNINGSKONTROLLER

Inre utlänningskontroll, som regleras av utlänningslagen, genomförs främst för att kontrollera att utlänningar inte vistas eller arbetar i landet utan tillstånd, samt för att efterspana utlänningar för vilka det finns ett beslut om avvisning eller utvisning som ska verkställas. För att genomföra en kontroll måste det finnas en misstanke om att personen befinner sig i landet illegalt.

UTÖKADE POLISIÄRA BEFOGENHETER I GRÄNSNÄRA OMRÅDEN

Lagen, som infördes 2023, ger polisen och kustbevakningen rätt att utföra selektiva inre kontroller vid gränsnära strategiska platser, så som hamnar, flygplatser och tågstationer.

ID-KONTROLLER MED TRANSPORTÖRANSVAR

Under 2024 infördes en lag som ger regeringen rätt att införa id-kontroller med transportöransvar vid migrationshändelser som anses utgöra ett hot mot landets ordning och inre säkerhet. Det innebär att samtliga tåg-, buss- och färjebolag måste genomföra ID-kontroll på resenärer som reser till Sverige.

Källa: Polisen, Regeringen



2. EFFEKTER OCH KONSEKVENSER LÅG TRÄFFSÄKERHET OCH HÖGA KOSTNADER



Foto: News Øresund

De inre gränskontrollerna har låg träffsäkerhet – endast 0,03 procent av de kontrollerade saknar giltig ID-handling, enligt Polisen. Samtidigt visar andra kontrollmetoder betydligt högre effektivitet, vilket väcker frågor om proportionalitet och resursanvändning. Kontrollerna medför också stora samhällsekonomiska kostnader, särskilt i Öresundsregionen, där pendlingen har påverkats negativt. Detta avsnitt granskar kontrollernas effektivitet och vilka kostnader de medför för individer, arbetsmarknad och samhälle.

Enbart 0,03 procent av de personer som kontrolleras vid tillfälliga inre gränskontroller i Polisregion Syd saknar giltig ID-handling, visar data från polisen. Det är med andra ord 3 av 10 000 kontrollerade personer. Om dessa personer enbart har glömt sitt danska pass eller körkort när de ska på shoppingtur på Emporia, eller om det handlar om personer som saknar tillstånd att vara i landet framgår ej av statistiken.

Istället visar statistiken att andra metoder är betydligt mer effektiva när det gäller att fånga upp personer som inte har rätt att vistas i landet, och som därmed enligt regeringen utgör ett hot mot rikets ordning och inre säkerhet:

- Inre utlänningskontroller: 500 avvísningar per 10 000 kontroller/5 procent. (Polisens årsrapport 2024)
- Gränsnära kontroller: 408 avvísningar per 10 000 kontroller/4 procent. ("Gränskontroller - en kritisk granskning" av Göran Lövestam)
- Inre gränskontroller: 3 avvísningar per 10 000 kontroller/0,03 procent. (Polisregion Syd i News Øresund 10 oktober 2025)

Kostnader för ökad restid från Danmark till Sverige

För att den inre gränskontrollen ska kunna genomföras på Hyllie station gör samtliga tåg från Danmark till Sverige ett uppehåll på fyra extra minuter. Dessa extra minuter innebär att tågresenärer som reser från Danmark till Sverige sitter 510 000 timmar extra på tåget per år, vilket motsvarar nära 65 000 arbetsdagar. Den extra restiden beräknas till 47 miljoner kronor per år i samhällsekonomiska kostnader, enligt Trafikverkets värden för restid. Det visar beräkningar från Greater Copenhagen.

Antalet pendlare över Öresund minskade när gränskontrollerna infördes

När gränskontrollerna infördes 2015 pendlade cirka 18 000 personer mellan Sverige och Danmark. Efter att Sverige införde både inre gränskontroll och ID-kontroller med transportöransvar, som kraftigt påverkade restiden med framför allt tåg, sjönk antalet pendlare med 6 procent till strax under 17 000 pendlare. Under 2018 och 2019 vände utvecklingen och antalet pendlare ökade återigen, för att sedan sjunka drastiskt under coronapandemin.

Antalet öresundspendlare är i år högre än på tio år med totalt 21 900 personer under 2025 års första kvartal. Under både coronapandemin och vid gränskontrollernas införande minskade andelen pendlare som reste med tåg, visar siffror från Öresundsindex.

Betydande samhällsekonomiska kostnader till följd av de inre gränskontrollerna

Flera aktörer har uppskattat de samhällsekonomiska konsekvenserna av gränskontrollerna mellan Sverige och Danmark till betydande belopp. Enligt Sydsvenska Handelskammaren uppgick kostnaderna av kombinerad gräns- och id-kontroll (som Sverige hade mellan jan 2016-maj 2017) till mellan 1 och 2 miljarder kronor per år, främst till följd av förlorad arbetsinkomst, ökade transportkostnader samt minskad handel och konkurrens (2016).

Oxford Research (2016), på uppdrag av Greater Copenhagen, beräknade de årliga kostnaderna till cirka 1,5 miljarder kronor, med hänvisning till bland annat lägre arbetsmarknadsintegration, längre pendlingstider och ökade transportkostnader. Även den analysen inkluderar kostnader för id-kontroller med transportöransvar. Köpenhamns universitet uppskattar att effekterna av längre restider, högre transportkostnader och minskad gränsöverskridande handel motsvarar samhällsekonomiska kostnader på mellan 1 och 3 miljarder kronor per år (2017).

Tillväxtverket pekar på att minskad integration och samarbete har lett till lägre innovation och tillväxt, vilket motsvarar en nedgång i den ekonomiska tillväxten med 0,5–1 procent (2018). En rapport från Greater Copenhagen (2024) visar att regionen kunna ha upp till 95 000 gränspendlare och generera skatteintäkter på över 4 miljarder kronor årligen om samtliga gränshinder i Greater Copenhagen försvann.

0,03%

Så stor andel fastnar i de inre gränskontrollerna i Polisregion Syd (2025). Det motsvarar 3 av 10 000 kontrollerade personer.

6%

Så mycket sjönk pendlingen mellan Sverige och Danmark när gränskontrollerna infördes.

47 milj.

Så mycket kostar den extra restiden som gränskontrollerna medför för tågresenärerna.

1-3 mia. kr

I årliga samhällsekonomiska kostnader för gränskontrollerna, visar tidigare rapporter.

65 000

Så många arbetsdagar motsvarar den tid som tågresenärer sitter på Hyllie station varje år på grund av gränskontrollerna.

3. SÅ PÅVERKAS TRAFIKEN

KONTROLLERNA BEGRÄNSAR TÅGTRAFIKEN ÖVER BRON



Foto: News Øresund

De inre gränskontrollerna vid Hyllie station påverkar kapaciteten i tågtrafiken över Öresundsbron. Extra uppehåll för kontroller begränsar antalet tåg som kan trafikera sträckan, vilket påverkar både regional- och godstrafik samt framtida kapacitetsutbyggnad. Trots flertalet regeringsuppdrag om att stärka järnvägskapaciteten över Öresund riskerar begränsningarna att kvarstå så länge gränskontrollerna består.

De inre gränskontrollerna vid Hyllie station har en direkt påverkan på kapaciteten i tågtrafiken mellan Sverige och Danmark. Samtliga tåg från Danmark gör idag ett obligatoriskt uppehåll på sex minuter vid Hyllie, oavsett om kontroller faktiskt genomförs. Detta begränsar möjligheten att öka turtätheten och innebär att Öresundsbronns fulla kapacitet inte kan utnyttjas (Trafikverket, 2024).

Den kapacitetsbegränsning som gränskontrollerna medför påverkar trafikflöden längre upp i landet, eftersom person- och godstrafikens möjligheter att planera och nyttja tåglägen effektivt över Öresundsbron begränsas.

Alla former av inre gränskontroll påverkar tågtrafiken

Trafikverket har utrett alternativa lösningar för gränskontrollen, exempelvis en permanent gränskontrollstation på Lernacken vid Öresundsbron. En sådan lösning skulle dock kräva betydande investeringar – enligt tidigare bedömningar cirka 400 miljoner kronor – och bedöms ändå medföra liknande kapacitetsbegränsningar i form av extra uppehåll och komplexa logistiska utmaningar.

– Våra analyser visar att det inte går att utnyttja kapaciteten på Öresundsbron fullt ut med gränskontroller, säger Magnus Backman, kapacitetsanalytiker på Trafikverket, till Greater Copenhagen.

Tågoperatörerna kan välja att inte planera för gränskontroller

Sedan gränskontrollerna infördes 2015 har flera operatörer anpassat sina tidtabeller för att möjliggöra för det extra uppehållet vid Hyllie. En fjärrtågsoperatör har dock valt att inte anpassa sin tidtabell efter gränskontrollerna. Trafikverkets jurister har bedömt att myndigheten inte har rätt att tvinga en operatör att planera för gränskontroller. Om polisen genomför en kontroll är dock operatören skyldig att stanna tills kontrollen är genomförd, vilket då räknas som en vanlig försening.

Den osäkerhet som följer av att de inre gränskontrollerna förlängs halvårsvis skapar utmaningar för långsiktig tidtabellplanering, både för operatörer och Trafikverket.

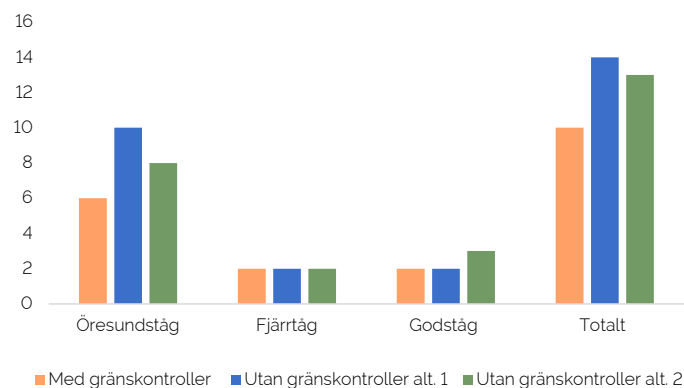
– Det är bland annat därför vi inte kan kräva att operatörer anpassar sina tidtabeller, vi vet inte om gränskontrollerna kommer att vara kvar när tidtabellen fastställs. då beslut om förlängning fattas ett antal månader senare, säger Magnus Backman.

Regeringsuppdrag för stärkt kapacitet över Öresund

Under de senaste åren har regeringen gett Trafikverket flera uppdrag med syfte att stärka kapaciteten och förbättra trafikledningen i Öresundsregionen. Detta mot bakgrund av den förväntade trafikökningen i samband med öppnandet av Fehmarn Bältförbindelsen. Regeringen har i samband med detta betonat vikten av effektiva och enkla gränsovergångar samt en välfungerande gränsoverskridande trafikledning (Regeringskansliet, 2025). Dessa målsättningar riskerar dock att bli svåra att uppnå så länge de inre gränskontrollerna fortsätter att utgöra en begränsande faktor för effektiva trafikflöden och järnvägskapacitet över Öresundsbron.

TÅGKAPACITET ÖVER ÖRESUNDSBRON MED OCH UTAN GRÄNSKONTROLLER

Antal tåg per timme och riktning



Källa: Trafikverket

De inre gränskontrollerna som genomförs på Hyllie station begränsar tågkapaciteten över Öresundsbron på grund av det extra långa uppehållet för tåg från Danmark till Sverige, som stannar i 6 istället för 2 minuter. Tabellen till vänster visar hur många tåg som hade kunnat köras över Öresundsbron om gränskontrollerna inte funnits med nuvarande utformning. Tabellen visar att det framför allt är de regionala Öresundstågen som drabbas av begränsningarna som gränskontrollerna medför.

"Som det är nu går det dock inte att utöka trafiken, eftersom förutsättningarna i transportsystemet på land i Sverige och Danmark sätter begränsningar. I dagsläget är det främst gränskontrollerna på den svenska sidan som hindrar en utökning av persontågstrafiken."

"Med dagens gränskontroll i Hyllie är det inte möjligt att utöka regionaltågstrafiken ytterligare."

Utdrag ur rapporten "Kapacitet och redundans för transporter över Öresund" (Trafikverket, 2024)

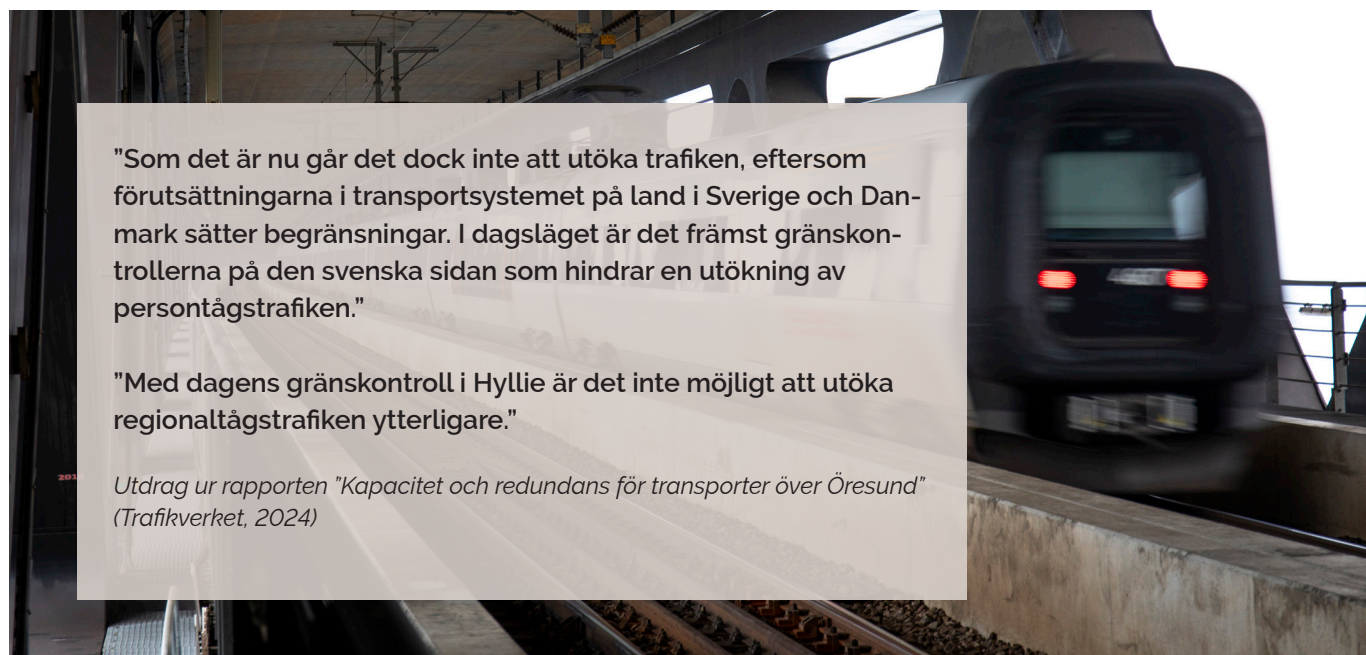


Foto: News Øresund

4. JURIDIKEN BAKOM GRÄNSKONTROLLERNA KAN STRIDA MOT LAGEN



Foto: News Øresund

Schengensamarbetet bygger på principen om fri rörlighet och att gränskontroller vid inre gränser endast får införas tillfälligt vid allvarliga hot. Schengenkodexen reglerar när och hur sådana kontroller får användas, samt vilka motiveringar som krävs. Sveriges inre gränskontroller har förlängts regelbundet sedan 2015, med skiftande och ibland generella motiveringar. Detta avsnitt granskar hur väl Sveriges argumentation över tid förhåller sig till kodexens krav och principer.

Schengensamarbetet är ett avtal mellan europeiska länder som syftar till att möjliggöra fri rörlighet för personer, tjänster, varor och kapital inom området. Det omfattar både EU-länder och vissa icke-EU-länder (t.ex. Norge, Schweiz och Island) som har valt att ansluta sig. Samarbetet bygger på principen att gränskontroller vid inre gränser ska vara undantag snarare än regel, medan yttre gränser mot länder utanför Schengenområdet bevakas gemensamt enligt gemensamma regler.

Schengenkodexen reglerar hur och när gränskontroller får användas av medlemsstater

Schengenkodexen är den rättsakt som reglerar hur gränskontroller ska genomföras inom Schengenområdet. Den innehåller regler för gränskontroller vid yttre gränser, villkor för tillfälligt återinförande av kontroller vid inre gränser samt bestämmelser om gränsövergångsställen, resenärers rättigheter, och gränsbevakningens proportionalitet.

Schengenkodexen är en bindande EU-förordning, vilket innebär att den gäller direkt i alla medlemsstater utan att behöva införas i nationell lag. Den är en del av EU:s sekundärrätt, och medlemsstaterna är skyldiga att följa den. Om ett land bryter

mot kodexen kan EU-kommissionen inleda ett överträdelseförfarande, och ärendet kan tas upp i EU-domstolen.

Schengenkodexens centrala princip är att inga personkontroller ska genomföras vid EU:s inre gränser. Däremot är det möjligt att tillfälligt återinföra inre gränskontroller vid "exceptionella omständigheter" och när det finns ett "allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller inre säkerheten i landet" och som en "sista utväg". Detta innebär att det krävs ett konkret och allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande funktioner.

Schengenkodexen slår även fast att tillfälliga inre gränskontroller får införas i maximalt 6 månader, såvida de inre gränskontrollerna inte införts på inrådan av Europeiska rådet efter rekommendation från EU-kommissionen (enligt Artikel 29 i Schengenkodexen). De svenska inre gränskontrollerna baserades på en sådan rekommendation mellan under perioden 2016-2017, då EU-kommissionen ansåg att det fanns ett behov av inre gränskontroller under perioden då ett stort antal flyktingar sökte sig till Europa. Kodexen lyfter även fram att den så kallade "proportionalitetsprincipen" ska respekteras – det vill säga att gränskontroller enbart får införas om de är nödvändiga och rimliga i förhållande till sitt syfte.

Formella krav för att införa inre gränskontroller

Det finns tre olika anledningar för att införa inre gränskontroller inom Schengenområdet, som regleras av Artikel 25, 28 och 29 i Schengenkodexen:

- *Artikel 25:* Ett förutsebart allvarligt hot mot allmän ordning eller inre säkerhet är identifierat av medlemslandet. Gränskontrollen får pågå i maximalt 6 månader, där- efter krävs det att ett nytt hot kan påvisas för att den inre gränskontrollen ska förlängas. Medlemsstaten ska 4 veckor innan införandet meddela EU-kommissionen vilka hot man identifierat och vilka gränsövergångar som omfattas.
- *Artikel 28:* Ett omedelbart hot kopplat till en specifik händelse föreligger, exempelvis stora event eller terror- dåd. Denna typ av gränskontroll kräver inte att medlems- staten informerar EU-kommissionen en viss tid i förväg, eftersom den ska kunna användas vid akuta händelser. Inre gränskontroll enligt Artikel 28 får användas i 10- dagarsperioder i högst 2 månader.
- *Artikel 29:* Kan införas på rekommendation av Europeiska Rådet efter förslag från EU-kommissionen vid exceptionella omständigheter som hotar den övergripande funktionen av Schengenområdet. Kan användas i sexmånadersperioder i högst 2 år.

Sveriges motiveringar för att införa och förlänga inre gränskontroller

Sedan november 2015 har Sverige återkommande infört och förlängt inre gränskontroller inom ramen för Schengenkodexen.

Motiveringen vid införandet 2015 och förlängningen sex månader senare var den exceptionella flyktingström som

ansågs hota viktiga samhällsfunktioner. Under perioden juni 2016 till november 2017 skedde kontrollerna på rekomen- dation av EU-kommissionen och därmed enligt Artikel 29 i Schengenkodexen. När EU slöt ett avtal med Turkiet 2017 för att stärka de yttre gränserna, upphörde dessa rekommendationer.

Trots detta fortsatte Sverige, tillsammans med flera andra länder, att förlänga kontrollerna. Från november 2017 till maj 2018 skiftade motiveringen till att irreguljär migration utgjorde ett hot mot allmän ordning och inre säkerhet. Under perioden maj 2018 till november 2019 blev motiveringarna alltmer generella och repetitiva, med formuleringar som "continuous serious threat to public policy and internal security", utan att specificera kontrollplatser – något som krävs enligt Schengenkodexen. Under denna period användes sam- ma motivering för förlängning fyra gånger i rad.

Från migration till terrorism och påverkan av EU-domstolen

Från november 2019 till maj 2022 skedde ett tydligt skifte i fokus - från migration till terrorism och brister vid EU:s yttre gränser. Motiveringarna förblev dock ospecifika och återan- vändes flera gånger.

Under 2022 tog en nederländsk forskare vid namn Stefan Salomonsen Österrike till EU-domstolen efter att ha nekats inresa i landets inre gränskontroller, som även de hade införts och förlängts flertalet gånger på liknande grunder som i Sverige. EU-domstolen slog då fast att Österrikes inre gränskontroller stred mot EU-lagstiftningen och att det måste finnas ett nytt identifierat hot vid varje förlängning. Efter detta började Sverige justera sina motiveringar vid varje anmälan till EU-kommissionen med fokus på aktuella säkerhetspolitiska händelser, såsom kriget i Ukraina, islamistiska terrorhot och ökade spänningar efter Hamas attack mot Israel och kriget i Gaza.

Sammanfattningsvis har motiveringarna över tid gått från akuta migrationsrelaterade kriser till bredare och mer diffusa säkerhetshot, ofta med global koppling. Trenden visar en ökad politisering och flexibilitet i argumentationen, där regeringen anpassar motiveringarna till rådande internationella händelser för att legitimera fortsatta kontroller.

Flera av de argument som regeringen använder i sina motiveringar för att förlänga gränskontrollen kan relativt enkelt avfärdas genom att se på aktuell statistik. I sin bok "Gränskontroller - en kritisk granskning" (2025) lyfter Göran Lövestam exempelvis att gränskontrollerna ledde till anmälan om 4 vapenbrott under 2016-2017 samtidigt som det genom- fördes 800 000 kontroller per månad. Att därmed hävda att gränskontrollerna skulle hindra vapeninförsel i Schengen- området och Sverige verkar därför långsökt, då det inte heller är gränskontrollanternas utan tullens uppdrag att kontrollera varor som passerar gränsen. Att gränskontrollerna skulle motverka gränsöverskridande kriminalitet, som också lyfts fram vid exem- pelvis förlängningen i november 2024, går inte heller att styrka med tillgänglig data. Personer med koppling till kriminalitet har ofta en giltig ID-handling och kan därmed inte avvisas.

TIDSLINJE: MOTIVERINGAR FRÅN DEN SVENSKA REGERINGEN FÖR ATT INFÖRA OCH FÖRLÄNGA INRE GRÄNSKONTROLLER

2015

NOV 2015-JUNI 2016

Sveriges regering inför för första gången inre gränskontroller enligt Artikel 25 i Schengenkodexen, med motiveringen att landet hanterar en "flyktingström av aldrig tidigare skådat slag" som anses innebära en risk för kritiska samhällsfunktioner.

JANUARI 2016-MAJ 2017

Sverige inför en tillfällig lag om ID-kontroller med transportöransvar. Detta får stora konsekvenser för framför allt tågpendlare över Öresund då restiden förlängs med 20-40 minuter per enkel resa mellan Köpenhamn och Malmö. Dessa ID-kontroller avskaffas i maj 2017.

JUNI 2016-NOV 2017

De inre gränskontrollerna införs på inrådan av Europeiska rådet efter rekommendation från EU-kommissionen (enligt Artikel 29 i Schengenkodexen), med motiveringen att hantera situationen med ett stort antal flyktingar. När EU sluter ett avtal med Turkiet under 2017, som ett steg i att stärka de yttre gränserna, anses inte detta längre vara ett hot och rekommendationerna fortsätter inte.

NOV 2017-MAJ 2018

Trots att EU inte längre rekommenderar inre gränskontroller förlänger Sverige dessa tillsammans med Danmark, Tyskland, Norge, Frankrike och Österrike. Under denna period använder den svenska regeringen motiveringen att irreguljär migration utgör ett hot mot den allmänna ordningen och inre säkerheten. Hamnar i Polisregion Syd och Väst samt Öresundsbron anger som kontrollpunkter.

MAJ 2018-NOV 2019

Under denna period förlängs de inre gränskontrollerna fyra gånger med en identisk och vag motivering – "continuous serious threat to public policy and internal security; all internal borders". Under denna period specificeras inte heller var kontrollerna skall äga rum, något som också krävs enligt Schengenkodexen.

NOV 2019-MAJ 2022

I november 2019 ändras motiveringen från att handla om migration till terrorism och bristfälliga kontroller vid EU:s yttre gränser - "terrorist threats, shortcomings at the external borders; to be determined but may concern all internal borders". Inte heller nu specificeras var kontrollerna ska äga rum. Denna motivering används fem gånger i rad för att förlänga de inre gränskontrollerna.

MAJ 2022-MAJ 2025

I april 2022 slår EU-domstolen fast en ett prejudicerande förhandsavgörande mot Österrike där de poängterar att en ansökan om förlängning av befintliga inre gränskontroller måste hänvisa till ett nytt hot. I och med detta har den svenska regeringen ändrat motiveringen något vid varje förlängning av gränskontrollerna, och hänvisar i större grad till specifika säkerhetspolitiska händelser. Se exempel i faktarutan på sidan 15.



2025

EXEMPEL PÅ MOTIVERINGAR EFTER EU-DOMSTOLENS DOMSLUT MOT ÖSTERRIKE

I april 2022 kom EU-domstolen med ett prejudicerande förhandsavgörande i de förende målen mot Österrike (C368/20 och C-369/20), som slog fast att det strider mot Schengenkodexen, och därmed EU-lagstiftningen, att återinföra tillfälliga inre gränskontroller i mer än sex månader av samma anledning som tidigare. För att följa Schengenkodexen måste det finnas ett *nytt* hot som skiljer sig markant från tidigare hot. Sverige, som tidigare använt samma motivering och hotbild flertalet gånger i rad, lyfter nu fram olika och nya hot för att rättfärdiga förlängning av de inre gränskontrollerna. Motiveringarna är hämtade från EU-kommissionen och baseras på de hot som Sverige lyfter fram.

MAJ 2022

Terrorist threats, shortcomings at the external borders, risk of weapons from Ukraine to be smuggled into the EU and the Schengen area; to be determined but may concern all internal borders"

NOV 2022

"Irregular migration, risk of secondary movement, situation at the external border; all internal borders"

MAJ 2023

"Islamist terrorist threat; all internal borders (exact borders to be determined)"

MAJ 2024

"The attack on Israel by Hamas on 7 October 2023 and the Israeli offensive in Gaza which have increased tensions in Sweden and in other Member States, increased risk of serious violence and attacks motivated by Anti-Semitism, serious threat to public policy and internal security; may extend to all internal borders (exact borders to be determined)."

NOV 2024

"Serious threats to public policy and internal security posed by terrorism-related events and serious crime associated with an ongoing armed conflict in the organised and gang-related crime environment; all internal borders (land, air, and sea)."

"SVERIGES REGERING KRINGGÅR UPPENBARLIGEN LAGSTIFTNINGEN"

Trots upprepade påpekanden från EU-kommissionen fortsätter Sverige att upprätthålla inre gränskontroller. Joakim Zander, som är jurist, lektor och expert på EU-handelsrätt menar att de svenska gränskontrollerna med stor sannolikhet är olagliga.

Sverige har haft inre gränskontroller sedan november 2015. Det är långt över den tidsgräns på 2 år som EU-rätten tillåter vid exceptionella händelser. Dessutom krävs det nya och uppenbara hot för att inre gränskontroller ska kunna införas enligt praxis i Schengenkodexen.

Enligt Joakim Zander, som är jurist, lektor och expert på handelsrätt inom EU, är kontrollerna inte bara oproportionerliga i sin utformning – de strider även mot EU-lagstiftningen.

– Sveriges regering kringgår uppenbarligen lagstiftningen gång på gång och därmed hela syftet med Schengenområdet och den fria rörligheten inom EU, säger han.

Joakim Zander har själv vägrat att visa ID-handling vid de svenska inre gränskontrollerna, som en markering mot att han anser dem vara olagliga. Han hoppas även på att inte bli insläppt i landet vid en kontroll, så att han har ett ärende han kan ta vidare till domstol, men har hittills släppts igenom.

Joakim Zander menar att den mest centrala frågan är varför EU-kommissionen inte agerar.

– Kommissionen har påtalat att de vill att länder tar bort inre gränskontroller. Men de har inte gått vidare med ett överträdelseförfarande mot Sverige. Det förklaras delvis av att kommissionen blivit mindre benägen att dra medlemsstater inför domstol under de senaste tio åren, då EU präglats av stora kriser som Brexit och kriget i Ukraina. Man föredrar att utöva påtryckningar genom förhandling snarare än genom rättsliga processer.



Foto: Viktor Fremling

Nørregade 7B, 3. sal,
1165 Köpenhamn, Danmark

greatercph.com

**GREATER
CoPENHAGEN**