C/2026/4078

24.7.2026.

MIŠLJENJE KOMISIJE

od 2. lipnja 2026.

o nužnosti i proporcionalnosti ponovnog uvođenja nadzora državne granice od strane Italije na njezinoj kopnenoj granici sa Slovenijom u skladu s člankom 27.a stavkom 3. Uredbe (EU) 2016/399 (Zakonik o schengenskim granicama)

(Vjerodostojan je samo tekst na talijanskom jeziku)

(C/2026/4078)

(1) U članku 3. stavku 2. Ugovora o Europskoj uniji propisano je da „Unija svojim građanima nudi područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica, na kojem je osigurano slobodno kretanje osoba zajedno s odgovarajućim mjerama u pogledu nadzora vanjskih granica, azila, useljavanja te sprečavanja i suzbijanja kriminala”.

(2) U skladu s člankom 25. Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (kodifikacija) ([1]), ako se pojavi ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti u nekoj državi članici, ta država članica može iznimno i privremeno ponovno uvesti nadzor državne granice na svim svojim unutarnjim granicama ili njihovim određenim dijelovima. Privremeno ponovno uvođenje nadzora državne granice trebalo bi biti samo krajnja mjera, a njegovo područje primjene i trajanje ne bi smjelo prelaziti ono što je nužno za odgovor na utvrđenu ozbiljnu prijetnju.

(3) U članku 25.a stavku 4. Zakonika o schengenskim granicama navodi se da, ako neka država članica planira ponovno uvesti nadzor državne granice na unutarnjim granicama ako je u njoj predvidljiva ozbiljna prijetnja, mora o tome obavijestiti Europski parlament, Vijeće, Komisiju i druge države članice najkasnije četiri tjedna prije planiranog ponovnog uvođenja nadzora državne granice ili što prije ako okolnosti koje uzrokuju potrebu za ponovnim uvođenjem nadzora državne granice na unutarnjim granicama državi članici postanu poznate manje od četiri tjedna prije planiranog ponovnog uvođenja.

(4) Člankom 27.a stavkom 3. Zakonika o schengenskim granicama od Komisije se zahtijeva da nakon primitka obavijesti o produljenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama na temelju članka 25.a stavka 4. koje dovodi do nastavka nadzora državne granice na unutarnjim granicama u ukupnom trajanju od više od 12 mjeseci izda mišljenje o nužnosti i proporcionalnosti tog nadzora državne granice.

(5) Okvir za ponovno uvođenje i produljenje nadzora unutarnjih granica znatno je revidiran Uredbom (EU) 2024/1717 Europskog parlamenta i Vijeća ([2]), koja je stupila na snagu 10. srpnja 2024. Stoga se od tog datuma računa početak svih razdoblja iz glave III. poglavlja II. Zakonika o schengenskim granicama.

(6) Dopisom od 18. studenog 2024. talijanska tijela obavijestila su o ponovnom uvođenju nadzora državne granice na temelju članka 25.a Zakonika o schengenskim granicama na unutarnjoj granici sa Slovenijom na razdoblje od šest mjeseci, od 19. prosinca 2024. do 18. lipnja 2025.

(7) Dopisom od 16. svibnja 2025. talijanska tijela obavijestila su o produljenju tog ponovnog uvođenja za dodatnih šest mjeseci, od 19. lipnja 2025. do 18. prosinca 2025.

([1]) SL L 77, 23.3.2016., str. 1.
([2]) Uredba (EU) 2024/1717 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2024. o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (SL L, 2024/1717, 20.6.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

(8) Dopisom od 18. studenog 2025. talijanska tijela obavijestila su o produljenju tog ponovnog uvođenja na razdoblje od šest mjeseci, od 19. prosinca 2025. do 18. lipnja 2026.

(9) Italija je 6. ožujka 2026. u skladu s člankom 33. stavkom 2. Zakonika o schengenskim granicama podnijela izvješće o ponovnom uvođenju i produljenju nadzora unutarnjih granica koje obuhvaća razdoblje od 21. listopada 2023. do 18 .prosinca 2025.

(10) Italija je uključena u strukturirani dijalog Komisije o ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica. Nakon primitka obavijesti od Italije o produljenju taj se strukturirani dijalog nastavio u okviru postupka savjetovanja predviđenog člankom 27.a stavkom 4. Zakonika o schengenskim granicama.

(11) Trenutačno stanje na unutarnjim granicama opisano je u izvješću o stanju Schengena od 23. travnja 2025 ([3]). i o njemu se redovito raspravlja u Schengenskom vijeću.

(12) Nakon što primi obavijest o produljenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama na temelju članka 25.a stavka 4. Zakonika o schengenskim granicama koje dovodi do nastavka nadzora državne granice na unutarnjim granicama u ukupnom trajanju od 12 mjeseci, Komisija treba izdati mišljenje o nužnosti i proporcionalnosti tog nadzora državne granice, kako je predviđeno člankom 27.a stavkom 3. Zakonika o schengenskim granicama. Ta je obveza nastala 16. svibnja 2025. nakon primitka obavijesti o produljenju nadzora državne granice na svim unutarnjim kopnenim granicama.

(13) Na temelju procjene svih navedenih obavijesti, kao i informacija koje joj je Italija dostavila u okviru postupka savjetovanja i putem drugih, javno dostupnih službenih dokumenata Komisija donosi sljedeće mišljenje.

OCJENA OBAVIJESTI I IZVJEŠĆA

I. FORMALNI ZAHTJEVI

(14) U okviru obavijesti Zakonikom o schengenskim granicama državama članicama nameće se više formalnih obveza.

(15) Komisija potvrđuje da je Italija obavijesti o ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica i njegova produljenja dostavila u rokovima utvrđenima u članku 25.a stavku 4. Zakonika o schengenskim granicama, odnosno najkasnije četiri tjedna prije stupanja na snagu ponovnog uvođenja ili produljenja nadzora unutarnjih granica.

(16) Komisija navodi da su najnovije obavijesti sastavljene u skladu s predloškom utvrđenim u tu svrhu Provedbenom odlukom Komisije (EU) 2025/315 ([4]).

(17) Nakon obavijesti Komisija je od talijanskih tijela primila dodatne detaljne operativne podatke u kontekstu postupka savjetovanja o produljenom nadzoru unutarnjih granica.

(18) Komisija napominje da je izvješće o ponovnom uvođenju i produljenju nadzora unutarnjih granica na temelju članka 33. stavka 2. Zakonika o schengenskim granicama, trebalo biti podneseno 19. prosinca 2025. (nakon isteka roka od 12 mjeseci), a podneseno je 6. ožujka 2026.

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

([4]) Provedbena odluka Komisije (EU) 2025/315 od 14. veljače 2025. o utvrđivanju predloška za obavijest o privremenom ponovnom uvođenju ili produljenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama (SL L, 2025/315, 17.2.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/315/oj).

II. NUŽNOST I PROPORCIONALNOST

Stajalište talijanskih tijela

(19) Talijanska tijela kao razlog za ponovno uvođenje nadzora navode ozbiljnu prijetnju javnom poretku i unutarnjoj sigurnosti. Ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica služi smanjenju nedopuštenih kretanja državljana trećih zemalja i uklanjanju rizika od infiltracije terorista u migracijske tokove na balkanskoj ruti.

(20) Kad je riječ o sigurnosnoj situaciji, talijanska tijela ukazuju na globalna sigurnosna kretanja, uključujući rusku ratnu agresiju na Ukrajinu i stanje na Bliskom istoku, koja mogu imati izravne posljedice na sigurnost unutar schengenskog područja, a posebno na talijansko državno područje.

(21) Ovaj sigurnosni rizik dodatno je pogoršan Svetom godinom Katoličke crkve, koja je započela 24. prosinca 2024. i privlači velik broj hodočasnika i turista iz cijelog svijeta u Rim, kao i Zimskim olimpijskim i Paraolimpijskim igrama kojima je Italija bila domaćin u veljači i ožujku 2026., a tijekom kojih bi različite lokacije i prisutni sportaši i javne osobe iz cijelog svijeta mogli postati meta ekstremističkog nasilja.

(22) Talijanska tijela navode:

— rizik od stalnih sukoba koji uzrokuju tokove nezakonitih migracija u koje se mogu infiltrirati radikalizirane osobe,

— propusnost balkanske rute preko koje strani borci koji se vraćaju s mjesta sukoba mogu ući u schengensko područje, na temelju procjene Odbora za stratešku analizu borbe protiv terorizma,

— povećanu prisutnost kriminalnih mreža koje se bave krijumčarenjem ljudi na talijansko-slovenskoj granici i potrebu za poboljšanjem preventivnih mjera i jačanjem kontrole nad ulascima.

(23) Talijanska tijela izvijestila su o značajnim rezultatima uhićenja osoba za koje je izdano upozorenje u Schengenskom informacijskom sustavu (SIS), kao i o važnim ishodima istraga o krijumčarenju ljudi kao rezultat ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica. Na talijansko-slovenskoj granici u razdoblju od 21. listopada 2023. do 1. ožujka 2026. identificirana je 401 osoba na temelju upozorenja u SIS-u u skladu s člankom 36. stavcima 3. i 4. Uredbe (EU) 2018/1862 Europskog parlamenta i Vijeca ([5]), dok su ukupno 594 osobe uhićene, od čega 260 zbog olakšavanja nezakonitih migracija i 334 osobe zbog drugih kaznenih djela. Osim toga, u istom su razdoblju talijanska tijela otkrila 10 100 osoba koje su nezakonito prešle granicu, od kojih je 3 791 osoba podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu, a 5 468 osoba zabranjen je ulazak.

(24) Talijanska tijela ističu da ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama, koje omogućuje provedbu graničnih kontrola, povećava fleksibilnost, kapacitete za praćenje i dostupnost informacija za tijela izvršavanje zakonodavstva.

(25) Talijanska tijela tvrde da ponovno uvedeni nadzor unutarnjih granica ima odvraćajući učinak na krijumčare ljudi i nedopuštena kretanja.

(26) Talijanska tijela ističu kako suradnja Italije i Slovenije u području ponovnog prihvata sama po sebi ne daje dostatne rezultate i navode mali broj učinkovitih ponovnih prihvata.

([5]) Uredba (EU) 2018/1862 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. studenoga 2018. o uspostavi, radu i upotrebi Schengenskog informacijskog sustava (SIS) u području policijske suradnje i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, izmjeni i stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 2007/533/PUP i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1986/2006 Europskog parlamenta i Vijeća i Odluke Komisije 2010/261/EU (SL L 312, 7.12.2018., str. 56., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj).

(27) Talijanska tijela tvrde da se nadzor unutarnjih granica temelji na analizi rizika i da se provodi ciljano kako bi se njegov učinak na prekogranično kretanje robe i osoba sveo na najmanju moguću mjeru.

(28) Talijanska tijela napominju da se u kontekstu graničnih kontrola zabrane ulaska izdaju samo zbog razloga povezanih s utvrđenom prijetnjom.

Primjedbe Komisije

(29) Talijanska tijela dostavila su informacije o različitim aspektima utvrđenih ozbiljnih prijetnji unutarnjoj sigurnosti i javnom poretku, kao i argumente koji potkrepljuju nužnost i proporcionalnost ponovnog uvođenja nadzora državne granice.

(30) Iako teška globalna sigurnosna situacija može izazvati ozbiljnu zabrinutost za nacionalnu sigurnost država članica, obavijesti ne pružaju dovoljno informacija koje bi objasnile kako globalno sigurnosno okruženje konkretno utječe na Italiju, ponajprije na njezinoj granici sa Slovenijom, neovisno o velikom broju osoba identificiranih na temelju upozorenja u SIS-u na temelju članka 36. stavka 3. ili 4. Uredbe (EU) 2018/1862 u svrhu suzbijanja kaznenih djela i sprečavanja prijetnji javnoj sigurnosti, kao i ozbiljnih prijetnji unutarnjoj ili vanjskoj nacionalnoj sigurnosti.

(31) Iako je talijansko-slovenska kopnena granica dio balkanske rute, kojom putuju mnogi nezakoniti migranti, i dalje je nejasno kako se rizici povezani sa Svetom godinom Katoličke crkve ili Zimskim olimpijskim i paraolimpijskim igrama konkretno očituju na slovensko-talijanskoj granici u usporedbi s drugim unutarnjim granicama Italije.

(32) Italija se suočava sa složenom migracijskom situacijom. Komisija također navodi da su talijanske vlasti opravdano zabrinute zbog rizika od infiltracije članova terorističkih skupina u migracijske tokove i povezanosti s organiziranim kriminalom trgovine drogom i ljudima, kao i krijumčarenjem ljudi.

(33) Ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica može doprinijeti uhićenju terorista, krijumčara ljudi ili osoba osumnjičenih za druge oblike organiziranog kriminala, kao što bi to bio slučaj s bilo kojim drugim oblikom policijskih kontrola unutar državnog područja, a posebno u pograničnim područjima. Međutim, talijanska tijela nisu dostavila informacije o tome koliko se često ta prijetnja ostvarila ili otkrila u okviru ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica.

(34) U obavijestima je navedena samo ograničena analiza zašto alternativne mjere, uključujući policijske kontrole u pograničnim područjima i prekograničnu policijsku suradnju, nisu dovoljne kao zamjena za ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica i koje pravne i/ili praktične prepreke treba ukloniti kako bi se nadzor unutarnjih granica zamijenio alternativnim mjerama.

(35) U obavijestima se ne navode posebni razlozi za odabir geografskog područja i razdoblja primjene odluke o ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica. Ne objašnjava se zašto je najprikladnije razdoblje od šest mjeseci, a ne neko kraće razdoblje. Iako Komisija uzima u obzir da se argumenti koje su iznijela talijanska tijela posebno odnose na lokaciju slovensko-talijanske granice na kraju zapadnobalkanske rute, nije navedeno objašnjenje u kojem se migracijske i sigurnosne prijetnje na toj granici razlikuju od sličnih prijetnji na drugim talijanskim unutarnjim granicama, gdje se ponovno uvođenje nije smatralo potrebnim.

(36) Iako se pri provjerama najveća pozornost posvećuje uvjetima ulaska koji se odnose na javnu i unutarnju sigurnost, čini se da broj nereguliranih državljana trećih zemalja kojima je zabranjen ulazak upućuje na to da se drugi uvjeti ulaska ipak uzimaju u obzir tijekom nadzora unutarnjih granica. To potvrđuje i činjenica da se Italija poziva na nezakonite migracije i nedopuštena sekundarna kretanja kao dodatni razlog za ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica.

(37) Nedopuštena sekundarna kretanja državljana trećih zemalja mogu biti razlog za ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica ako ta nedopuštena kretanja predstavljaju ozbiljnu prijetnju javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti. U tom se pogledu u članku 25. stavku 1. točki (c) Zakonika o schengenskim granicama posebno upućuje na situaciju u kojoj iznenadna velika nedopuštena kretanja državljana trećih zemalja među državama članicama znatno opterete ukupne resurse i kapacitete dobro pripremljenih nadležnih tijela i koja će vjerojatno ugroziti sveukupno funkcioniranje područja bez nadzora unutarnjih granica.

(38) Najnoviji podaci pokazuju da se migracijska situacija u Uniji znatno poboljšala. Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu zabilježila je 2024. nagli pad neovlaštenih prelazaka granice, među ostalim na zapadnobalkanskoj ruti. Taj se broj nastavio smanjivati 2025. zahvaljujući zajedničkom intenzivnom radu na zaštiti vanjskih granica EU-a i ne može se pripisati isključivo ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica u Italiji. Prema izvješću o integriranoj svjesnosti o stanju i analizi EU-a ukupan broj neovlaštenih prelazaka granice na zapadnobalkanskoj ruti 2025. se smanjio treću godinu za redom, i to za 41 % (2025. iznosio je 12 687, a 2024. bio je 21 637). To bi značilo da pritisak na slovensko-talijansku granicu vjerojatno neće ostati isti.

(39) Ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica ne mijenja obveze Italije na temelju primjenjivih propisa EU-a o azilu i vraćanju. Ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica može poboljšati otkrivanje neovlaštenih prelazaka granice na državno područje neke države članice, ubrzati ponovni prihvat na unutarnjim granicama i osigurati brzo otkrivanje nedopuštenih kretanja tražitelja međunarodne zaštite, čime se omogućuje pravilna primjena pravila Dablinske uredbe ([6]) o raspodjeli odgovornosti za razmatranje zahtjeva za azil.

(40) Na 13 od 57 graničnih prijelaza duž slovenske granice nadzor državne granice odvija se statično, a ne dinamično.

(41) Komisija primjećuje da se ljudski resursi koji se mobiliziraju na unutarnjim granicama zbog toga ne mogu rasporediti na vanjskim granicama Italije ili staviti na raspolaganje za operacionalizaciju alternativnih mjera.

III. ALTERNATIVNE MJERE

Stajalište talijanskih tijela

(42) Talijanska tijela izvijestila su kako blisko surađuju s policijom svih susjednih država članica. To uključuje razmjenu operativnih informacija na mjesečnim tehničkim sastancima koji su uključivali Sloveniju, Hrvatsku i Austriju. Zajedničke ophodnje na unutarnjim granicama sa Slovenijom provode se nekoliko puta mjesečno i ukupno ih je (do 2. studenog) 2025. bilo 226, čime je spriječen nezakonit ulazak 414 državljana trećih zemalja.

(43) Od studenog 2023. razvijene su i brzo napredovale nove inicijative Italije za jačanje operativne suradnje na regionalnoj razini. Slovenija, Hrvatska i Italija potpisale su 20. siječnja 2025. trilateralni memorandum o razumijevanju, u kojem su postigle dogovor o raspoređivanju zajedničkih ophodnji i navele da im je cilj ukloniti potrebu za ponovnim uvođenjem nadzora unutarnjih granica. Zajedničke ophodnje na unutarnjim granicama sa Slovenijom provode se nekoliko puta mjesečno i ukupno ih je 2025. bilo 255, a (do 22. veljače) 2026. bilo ih je 27, čime je spriječen nedopušten ulazak 486 državljana trećih zemalja 2025. i 46 državljana trećih zemalja (do 22. veljače) 2026.

([6]) Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (SL L 180, 29.6.2013., str. 31).

(44) Brz napredak ostvaren je u uspostavi trilateralnih ophodnji na hrvatskoj vanjskoj granici s Bosnom i Hercegovinom na temelju trilateralnog memoranduma o razumijevanju iz 2025. Prve pilot-ophodnje započele su u lipnju 2025., a mješovite ophodnje provodile su granične kontrole i zaštitu državne granice te su zajedno radile na suzbijanju prekograničnog kriminala i učinkovitoj razmjeni informacija. Trilateralne ophodnje trebale su trajati do 12. prosinca 2025., a nastavljene su u proljeće 2026., o čemu se trenutačno raspravlja. Održavaju se mjesečni tehnički sastanci u tom trilateralnom obliku kako bi se olakšala razmjena informacija u borbi protiv nezakonitih migracija na balkanskoj ruti.

(45) Italija je sklopila sporazum o ponovnom prihvatu sa Slovenijom, ali napominje da se on ne provodi učinkovito jer je broj ponovno prihvaćenih državljana trećih zemalja nizak u usporedbi s brojem osoba koje ispunjavaju uvjete za ponovni prihvat. Italija tvrdi da bi poboljšanje suradnje u području ponovnog prihvata moglo učinkovito odvratiti državljane trećih zemalja od nedopuštenih kretanja. U tu je svrhu Italija donijela potrebne izmjene nacionalnog prava kako bi se omogućilo sklapanje praktičnih aranžmana za primjenu postupka transfera na temelju članka 23.a Zakonika o schengenskim granicama, čime se regionalnom upravnom sudu daje jurisdikcija za odlučivanje o žalbi protiv mjere transfera ([7]). Talijanska tijela namjeravaju blisko surađivati sa slovenskim tijelima kako bi se ostvario napredak u operacionalizaciji postupka transfera.

Primjedbe Komisije

(46) Komisija prima na znanje da Italija provodi alternativne prateće mjere koje ograničavaju učinak ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica. Konkretno, prima na znanje rezultate zajedničkih ophodnji na talijansko-slovenskoj granici.

(47) Italija je aktivno sudjelovala u aktivnostima Europola za borbu protiv nezakonitih migracija i krijumčarenja ljudi, među ostalim u okviru Europskog centra za borbu protiv krijumčarenja migranata, radne skupine EMPACT-a za zapadni Balkan i operativne radne skupine ZEBRA.

(48) Italija aktivno sudjeluje u regionalnoj suradnji u području migracija i sigurnosti. Proaktivno radi na rješavanju migracijskih problema u zemljama podrijetla i tranzita nizom bilateralnih mjera te aktivnim sudjelovanjem u operacijama Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu, među ostalim u okviru pristupa „koji obuhvaća cijelu rutu”, a odnosi se na zapadnobalkansku rutu.

(49) Italija je ostvarila znatan napredak u jačanju regionalne suradnje između graničnih i policijskih tijela, među ostalim uspostavom trilateralnih ophodnji na vanjskoj schengenskoj granici na temelju trilateralnog memoranduma o razumijevanju između Slovenije, Hrvatske i Italije 20. siječnja 2025. Te inicijative služe kao primjeri uspješnih alternativnih mjera za rješavanje migracijskih i sigurnosnih pitanja.

(50) Sporazum o statusu između EU-a i Bosne i Hercegovine omogućuje raspoređivanje stalnih snaga u kontekstu zajedničkih operacija Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu u Bosni i Hercegovini. Taj se sporazum o statusu privremeno primjenjuje. Do 5. studenog 2025. u okviru zajedničke operacije raspoređeno je više od 100 službenika graničnog nadzora na sedam bosanskohercegovačkih graničnih prijelaza i u zračnoj luci Sarajevo. S obzirom na to da je Bosna i Hercegovina u središtu balkanske rute, primjena tog sporazuma o statusu važan je korak u rješavanju pitanja nezakonitih migracija i sigurnosti na kojima se temelji odluka Italije o ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica. Komisija primjećuje slabu učinkovitost trenutačne primjene sporazuma o ponovnom prihvatu između Slovenije i Italije te prepoznaje njegov ograničeni odvraćajući učinak. Komisija prima na znanje aktivan rad talijanskih tijela na ostvarivanju napretka u provedbi postupka transfera na temelju članka 23.a Zakonika o schengenskim granicama.

(51) Komisija ističe da bez ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica tijela država članica mogu nastaviti izvršavati javne ovlasti, uključujući one namijenjene smanjenju nezakonitih migracija u pograničnim područjima duž unutarnjih granica.

([7]) Članak 29. Uredbe sa zakonskom snagom br. 23 od 24. veljače 2026., kojom je izmijenjen članak 10. Zakonodavne uredbe br. 286 od 25. srpnja 1998.

(52) Na temelju informacija koje su dostavila talijanska tijela teško je utvrditi zašto pojačana prekogranična policijska suradnja, dopunjena policijskim kontrolama u pograničnim područjima, ne može biti dostatna alternativa ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica s potencijalno velikim odvraćajućim učinkom.

(53) Komisija napominje da se u skladu s člankom 23. Zakonika o schengenskim granicama i dalje mogu provoditi nasumične granične kontrole na temelju rizika, a da to ne podrazumijeva službeno ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica niti kompromitira sigurnost. To je moguće pod uvjetom da te kontrole nemaju istovjetan učinak kao granične kontrole, za što njihova učestalost, intenzitet i trajanje moraju biti ograničeni ([8]).

(54) Komisija podsjeća da će, ako Italija odluči zamijeniti nadzor unutarnjih granica policijskim kontrolama, na temelju članka 25. Zakonika o schengenskim granicama talijanskim tijelima i dalje biti dopušteno da odmah ponovno uvedu nadzor unutarnjih granica kako bi se uklonila ozbiljna prijetnja javnom poretku i nacionalnoj sigurnosti koja se može neočekivano pojaviti zbog nepredvidljivih događaja.

IV. MJERE UBLAŽAVANJA

Stajalište talijanskih tijela

(55) Talijanska tijela tvrde da se granične kontrole provode ciljano i dinamično na temelju analize rizika, u skladu s Preporukom Komisije (EU) 2024/268 ([9]), kako bi se ublažio učinak ponovno uvedenog nadzora na putnike koji putuju u dobroj vjeri i prekogranično stanovništvo.

(56) Intenzitet graničnih kontrola ograničen je na provjeru uvjeta ulaska relevantnih za uklanjanje ozbiljne prijetnje zbog koje je ponovno uveden nadzor unutarnjih granica tako da je smanjen učinak tog nadzora na osobe koje se provjeravaju i protočnost prekograničnog prometa.

(57) Utjecaj ponovno uvedenog nadzora bio je malen, a promet je i dalje općenito protočan. Dosad nije zaprimljena nijedna povezana pritužba.

Primjedbe Komisije

(58) Obavijesti koje su dostavila talijanska tijela pokazuju njihovu obvezu osigurati da utjecaj nadzora unutarnjih granica ostane ograničen, kako je propisano člankom 26. stavkom 3. Zakonika o schengenskim granicama.

(59) Nadzor državne granice na unutarnjoj kopnenoj granici sa Slovenijom provodi se ciljano i na temelju rizika kako bi se ograničio utjecaj na prekogranična putovanja.

(60) Italija je pod vodstvom Komisije i u bliskoj suradnji sa susjednim državama članicama poduzela korake kako bi osigurala protočnost prometa na svim unutarnjim granicama na kojima je nadzor ponovno uveden.

(61) Italija je obavijestila o svojim prekograničnim regijama u skladu s člankom 42.b Zakonika o schengenskim granicama.

(62) U obavijestima i izvješću nedostaju konkretne informacije o učinku ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica na prekogranične regije na koje najviše utječe ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica, odnosno provincije Gorica, Udine i Trst, čak i ako je taj učinak ograničen.

([8]) Presuda Suda od 21. lipnja 2017., kazneni postupak protiv A, predmet C-9/16 (SL C 277, 21.8.2017., str. 10.).

([9]) Preporuka Komisije (EU) 2024/268 od 23. studenog 2023. o suradnji među državama članicama s obzirom na ozbiljne prijetnje unutarnjoj sigurnosti i javnom poretku u području bez nadzora unutarnjih granica (SL L, 2024/268, 17.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

(63) Slovenska tijela potvrđuju da je učinak nadzora unutarnjih granica ograničen. Nakon bilateralnih kontakata poduzete su mjere za otklanjanje velikog zagušenja na graničnom prijelazu Fernetiči/Fernetti koje je posljedica preusmjeravanja prometa zbog radova na autocesti Razdrto-Vipava.

V. PREPORUKE

(64) Za dobro funkcioniranje schengenskog područja potrebna je potpuna i djelotvorna provedba pravne stečevine u području migracija i azila. Početak primjene pakta o migracijama i azilu u lipnju 2026. bit će znatan poticaj za rješavanje pitanja nedopuštenih sekundarnih kretanja državljana trećih zemalja ili migracijskih i sigurnosnih pitanja povezanih s nezakonitim migracijama, što su neka od pitanja koja je Italija navela kao opravdanje za ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica.

(65) Pravom EU-a već je predviđen širok raspon alata za rješavanje pitanja koja spominje Italija, a koja su povezana s pitanjima sigurnosti. Države članice trebale bi u potpunosti iskoristiti postojeće mehanizme za poboljšanje suradnje u području sigurnosti i izvršavanja zakonodavstva. Među njima su Uredba Prüm II, novi Schengenski informacijski sustav i novo zakonodavstvo o unaprijed dostavljenim informacijama o putnicima i evidenciji podataka o putnicima ([10]). Puštanje u rad EES-a i ETIAS-a dodatno će zaštititi vanjske granice ([11]).

(66) Osim toga, u skladu s Uredbom o dubinskim provjerama ([12]), koja je dio pakta o migracijama i azilu, sigurnosna provjera svih relevantnih baza podataka dio je dubinske provjere na vanjskim granicama i unutar državnog područja.

(67) Talijanska tijela trebala bi pojačati suradnju i razmjenu informacija s Hrvatskom, Slovenijom i Austrijom, među ostalim putem odgovarajuće revizije postojećih bilateralnih sporazuma ili dogovora o ponovnom prihvatu i/ili sklapanja praktičnih aranžmana za postupak transfera na temelju članka 23.a Zakonika o schengenskim granicama, kao i u okviru bilateralnih sporazuma o policijskoj suradnji sa susjednim državama članicama.

([10]) Uredba (EU) 2024/982 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. ožujka 2024. o automatskom pretraživanju i razmjeni podataka za policijsku suradnju i izmjeni odluka Vijeća 2008/615/PUP i 2008/616/PUP te uredaba (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 i (EU) 2019/818 Europskog parlamenta i Vijeća (Uredba Prüm II) (SL L, 2024/982, 5.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj); Uredba (EU) 2018/1862 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. studenoga 2018. o uspostavi, radu i upotrebi Schengenskog informacijskog sustava (SIS) u području policijske suradnje i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, izmjeni i stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 2007/533/PUP i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1986/2006 Europskog parlamenta i Vijeća i Odluke Komisije 2010/261/EU (SL L 312, 7.12.2018., str. 56., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj); Uredba (EU) 2025/13 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. prosinca 2024. o prikupljanju i prijenosu unaprijed dostavljenih informacija o putnicima u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela te o izmjeni Uredbe (EU) 2019/818 (SL L, 2025/13, 8.1.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj); Direktiva (EU) 2016/681 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela (SL L 119, 4.5.2016., str. 132., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([11]) Ispravak Uredbe (EU) 2017/2226 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2017. o uspostavi sustava ulaska/izlaska (EES) za registraciju podataka o ulasku i izlasku te podataka o odbijanju ulaska za državljane trećih zemalja koji prelaze vanjske granice država članica i određivanju uvjeta za pristup EES-u za potrebe izvršavanja zakonodavstva te o izmjeni Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma i uredbi (EZ) br. 767/2008 i (EU) br. 1077/2011 (SL L 327, 9.12.2017., str. 20., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj); Uredba (EU) 2018/1240 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. rujna 2018. o uspostavi europskog sustava za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja (ETIAS) i izmjeni uredaba (EU) br. 1077/2011, (EU) br. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 i (EU) 2017/2226 (SL L 236, 19.9.2018., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

([12]) Uredba (EU) 2024/1356 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o uvođenju dubinske provjere državljana trećih zemalja na vanjskim granicama i izmjeni uredaba (EZ) br. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 i (EU) 2019/817 (SL L, 2024/1356, 22.5.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj).

(68) Komisija potiče Italiju da nastavi uspješnu suradnju s državama članicama i trećim zemljama u regiji daljnjim jačanjem zajedničke operativne suradnje između tijela graničnog nadzora i drugih tijela za izvršavanje zakonodavstva, među ostalim zajedničkim i mješovitim ophodnjama.

(69) Komisija preporučuje da Italija ukloni sve pravne ili operativne prepreke koje bi mogle onemogućiti djelotvornu primjenu alternativnih mjera. Komisija pozdravlja napredak u operacionalizaciji postupka transfera na temelju članka 23.a Zakonika o schengenskim granicama.

(70) Talijanska tijela trebala bi osigurati protočnost prekograničnog prometa i tijekom planiranih infrastrukturnih radova.

(71) Komisija naglašava da primjena alternativnih mjera, uključujući prekograničnu policijsku suradnju, novi postupak transfera i tehnološka rješenja, može biti učinkovitije i djelotvornije sredstvo za pružanje visoke razine sigurnosti, bez potrebe za ponovnim uvođenjem nadzora unutarnjih granica te bi ih stoga trebalo primjenjivati.

(72) Talijanska tijela trebala bi raditi na postupnom ukidanju nadzora unutarnjih granica na temelju ciljanog pristupa u skladu sa situacijom na kopnenoj talijansko-slovenskoj granici i vrstom prijetnje te u potpunosti iskoristiti raspoložive alternativne mjere utvrđene u Preporuci (EU) 2024/268 i mogućnosti iz Zakonika o schengenskim granicama koje jačaju i nadopunjuju postojeće mjere.

(73) Komisija smatra da su uspješna suradnja sa susjednim državama članicama i trećim zemljama, kao i primjena alternativnih mjera, solidna osnova na kojoj Italija sada može postupno ukidati nadzor unutarnjih granica bez ugrožavanja sigurnosti ili upravljanja migracijama. Kako bi se postigao taj cilj, Komisija će ostati u bliskom kontaktu sa svim predmetnim državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu 2. lipnja 2026.

Za Komisiju
Magnus BRUNNER
Član Komisije