C/2026/4078

2026.7.24.

A BIZOTTSÁG VÉLEMÉNYE

(2026. június 2.)

az (EU) 2016/399 rendelet (Schengeni határellenőrzési kódex) 27a. cikke (3) bekezdésével összhangban, az Olaszország által a Szlovéniával közös szárazföldi határán visszaállított határellenőrzés szükségességéről és arányosságáról

(csak az olasz nyelvű szöveg hiteles)

(C/2026/4078)

(1) Az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikkének (2) bekezdése szerint az Unió egy belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térséget kínál polgárai számára, ahol a személyek szabad mozgásának biztosítása a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a bűnmegelőzésre és bűnüldözésre vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul.

(2) A személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határellenőrzési kódex) szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet (kodifikált szöveg) ([1]) 25. cikke értelmében, ha egy tagállam közrendet vagy belső biztonságot fenyegető komoly veszéllyel szembesül, akkor kivételesen és ideiglenesen visszaállíthatja a határellenőrzést belső határainak egészén vagy meghatározott szakaszain. Erre minden esetben csak végső megoldásként kerülhet sor, és a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának alkalmazási köre és időtartama nem lépheti túl az azonosított komoly veszély elhárításához feltétlenül szükséges mértéket.

(3) A Schengeni határellenőrzési kódex 25a. cikkének (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy amennyiben egy tagállam valamely előre látható komoly veszély kezelése érdekében vissza kívánja állítani a belső határokon végzett határellenőrzést, erről legkésőbb négy héttel a határellenőrzés tervezett visszaállítása előtt, vagy – ha a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítását szükségessé tevő körülmények kevesebb mint négy héttel a tervezett visszaállítás előtt válnak ismertté a tagállam számára – a lehető legrövidebb időn belül értesíti az Európai Parlamentet, a Tanácsot, a Bizottságot és a többi tagállamot.

(4) A Schengeni határellenőrzési kódex 27a. cikkének (3) bekezdése szerint a Bizottság véleményt bocsát ki a határellenőrzés szükségességéről és arányosságáról a belső határokon történő határellenőrzésnek a 25a. cikk (4) bekezdésén alapuló meghosszabbítására vonatkozó olyan értesítések kézhezvételét követően, amelyek eredményeként – ugyanazon indokok alapján – összesen több mint 12 hónapig folytatódik a határellenőrzés a belső határokon.

(5) A belső határellenőrzés visszaállítására és meghosszabbítására vonatkozó keretet jelentősen felülvizsgálta a (EU) 2024/1717 európai parlamenti és tanácsi rendelet ([2]), amely 2024. július 10-én lépett hatályba. A Schengeni határellenőrzési kódex III. címének II. fejezetében említett valamennyi időszak ezért ettől az időponttól számolandó.

(6) Az olasz hatóságok 2024. november 18-án kelt levelükben értesítést küldtek arról, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 25a. cikke alapján a 2024. december 19-től 2025. június 18-ig tartó hat hónapos időszakra visszaállítják a határellenőrzést a Szlovéniával közös belső határon.

(7) Az olasz hatóságok 2025. május 16-án kelt levelükben értesítést küldtek arról, hogy az ellenőrzés visszaállítását 2025. június 19-től 2025. december 18-ig további hat hónappal meghosszabbítják.

([1]) HL L 77., 2016.3.23., 1. o.

([2]) Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1717 rendelete (2024. június 13.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló (EU) 2016/399 rendelet módosításáról (HL L, 2024/1717, 2024.6.20., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

(8) Az olasz hatóságok 2025. november 18-án kelt levelükben értesítést küldtek arról, hogy az ellenőrzés visszaállítását 2025. december 19-től 2026. június 18-ig további hat hónappal meghosszabbítják.

(9) Olaszország 2026. március 6-án a Schengeni határellenőrzési kódex 33. cikkének (2) bekezdésével összhangban jelentést nyújtott be a belső határellenőrzés visszaállításáról és meghosszabbításáról, amely a 2023. október 21-től 2025. december 18-ig tartó időszakot ölelte fel.

(10) Olaszország részt vett a Bizottság által a belső határellenőrzés visszaállításáról kezdeményezett strukturált párbeszédben. A meghosszabbításra vonatkozó olasz értesítések kézhezvételét követően ez a strukturált párbeszéd a Schengeni határellenőrzési kódex 27a. cikkének (4) bekezdésében előírt konzultációs folyamat keretében folytatódott.

(11) A belső határokon fennálló jelenlegi helyzetet a schengeni rendszer helyzetéről szóló, 2025. április 23-i jelentés ([3]) ismerteti, és az rendszeres megbeszélés tárgyát képezi a Schengen Tanácsban.

(12) A belső határokon történő határellenőrzésnek a Schengeni határellenőrzési kódex 25a. cikkének (4) bekezdésén alapuló meghosszabbítására vonatkozó olyan értesítések kézhezvételét követően, amelyek eredményeként összesen 12 hónapig folytatódik a határellenőrzés a belső határokon, a Bizottságnak a Schengeni határellenőrzési kódex 27a. cikkének (3) bekezdése értelmében véleményt kell kibocsátania az ilyen határellenőrzés szükségességéről és arányosságáról. Ez a kötelezettség a határellenőrzés valamennyi belső szárazföldi határon történő meghosszabbításáról szóló értesítés 2025. május 16-i kézhezvételével keletkezett.

(13) A Bizottság, miután értékelte az összes fenti értesítést, valamint ezek kiegészítéseként az Olaszországtól a konzultációs folyamat keretében kapott információkat és az egyéb, nyilvánosan hozzáférhető hivatalos dokumentumokat, a következő véleményt fogadja el.

AZ ÉRTESÍTÉSEK ÉS A JELENTÉS ÉRTÉKELÉSE

I. FORMAI KÖVETELMÉNYEK

(14) A Schengeni határellenőrzési kódex az értesítésekre vonatkozóan számos formai kötelezettséget ró a tagállamokra.

(15) A Bizottság megerősíti, hogy Olaszország a belső határellenőrzés visszaállításáról és annak meghosszabbításairól a Schengeni határellenőrzési kódex 25a. cikkének (4) bekezdésében meghatározott határidőknek megfelelően, azaz legkésőbb négy héttel a belső határellenőrzés visszaállításának vagy meghosszabbításának hatálybalépése előtt nyújtott be értesítést.

(16) A Bizottság megállapítja, hogy Olaszország a legutóbbi értesítéseket a (EU) 2025/315 bizottsági végrehajtási határozattal ([4]) e célból létrehozott sablonnak megfelelően küldte meg.

(17) Az értesítéseket követően a Bizottság további részletes operatív adatokat kapott az olasz hatóságoktól a meghosszabbított belső határellenőrzéssel kapcsolatos konzultációs folyamat keretében.

(18) A Bizottság megjegyzi, hogy a belső határellenőrzés visszaállításáról és meghosszabbításáról szóló, a Schengeni határellenőrzési kódex 33. cikkének (2) bekezdésén alapuló, 2025. december 19-én (12 hónap elteltével) esedékes jelentést 2026. március 6-án nyújtották be.

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

([4]) A Bizottság (EU) 2025/315 végrehajtási határozata (2025. február 14.) a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról vagy meghosszabbításáról szóló értesítés sablonjának létrehozásáról (HL L, 2025/315, 2025.2.17., ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/315/oj).

II. SZÜKSÉGESSÉG ÉS ARÁNYOSSÁG

Az olasz hatóságok álláspontja

(19) Az olasz hatóságok a közrendet és a belső biztonságot fenyegető komoly veszélyre hivatkoznak. A belső határellenőrzés visszaállítása a harmadik országbeli állampolgárok jogellenes továbbutazásának csökkentésére és a terroristák balkáni útvonalon zajló migrációs áramlásokba való beszivárgása kockázatának a kezelésére irányul.

(20) A biztonsági helyzetet illetően az olasz hatóságok a globális biztonsági fejleményekre – többek között Oroszország Ukrajna elleni, folyamatban lévő agressziós háborújára és a közel-keleti helyzetre – hivatkoznak, amelyek közvetlen következményekkel járhatnak a schengeni térség és különösen Olaszország biztonságára nézve.

(21) Ezt a biztonsági kockázatot tovább súlyosbította a katolikus egyház 2024. december 24-én kezdődő egyetemes jubileuma, amelyre a világ minden tájáról nagy számban érkeznek zarándokok és turisták Rómába, valamint az Olaszország által 2026 februárjában és márciusában szervezett téli olimpiai és paralimpiai játékok, amelyek során a különböző helyszínek, illetve a világ minden pontjáról érkező sportolók és közéleti személyiségek szélsőséges erőszak célpontjává válhatnak.

(22) Az olasz hatóságok kiemelik különösen a következőket:

— a folyamatban lévő konfliktusok által táplált irreguláris migrációs áramlások kockázata, amelyek teret adhatnak a radikalizálódott személyek beszivárgásának,

— a balkáni útvonal áteresztőképessége, amelyen keresztül – a terrorizmus elleni küzdelem elemzésével foglalkozó stratégiai bizottság értékelése alapján – a konfliktus sújtotta területekről visszatérő külföldi harcosok beléphetnek a schengeni térségbe,

— az embercsempészetben részt vevő bűnözői hálózatok erőteljes jelenléte az olasz–szlovén határon, valamint a megelőző intézkedések fokozásának és a belépések feletti ellenőrzés megerősítésének szükségessége.

(23) Az olasz hatóságok beszámolói szerint a belső határellenőrzés visszaállítása következtében jelentős eredményeket értek el egyfelől a Schengeni Információs Rendszerben (SIS) kiadott figyelmeztető jelzés hatálya alatt álló személyek elfogása terén, másfelől az embercsempészettel kapcsolatos nyomozásokban. Az olasz–szlovén határon a 2023. október 21. és 2026. március 1. közötti időszakban 401 személyt azonosítottak az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1862 rendelet ([5]) 36. cikkének (3) és (4) bekezdése szerinti SIS-figyelmeztető jelzés alapján, míg összesen 594 személyt tartóztattak le, köztük 260 személyt az irreguláris migráció elősegítése, 334 személyt pedig egyéb bűncselekmények elkövetése miatt. Emellett ugyanebben az időszakban az olasz hatóságok 10 100 személy esetében észleltek szabálytalan határátlépést; közülük 3 791 személy nemzetközi védelem iránti kérelmet nyújtott be, 5 468 személy beléptetését pedig megtagadták.

(24) Az olasz hatóságok szerint a belső határellenőrzés határforgalom-ellenőrzési tevékenységeket lehetővé tevő visszaállítása fokozott rugalmasságot, nyomonkövetési kapacitást és információs elérhetőséget biztosít a bűnüldöző hatóságok számára.

(25) Az olasz hatóságok álláspontja szerint a visszaállított belső határellenőrzés visszatartó hatással van az embercsempészekre és a jogellenes továbbutazásokra.

(26) Az olasz hatóságok megjegyzik, hogy az Olaszország és Szlovénia közötti visszafogadási együttműködés önmagában nem hoz kellő eredményt, amelynek okaként a tényleges visszafogadások alacsony számára hivatkoznak.

([5]) Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1862 rendelete (2018. november 28.) a rendőrségi együttműködés és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés terén a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozásáról, működéséről és használatáról, a 2007/533/IB tanácsi határozat módosításáról és hatályon kívül helyezéséről, valamint az 1986/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és a 2010/261/EU bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 312., 2018.12.7., 56. o., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj).

(27) Az olasz hatóságok kifejtik, hogy a belső határellenőrzést kockázatelemzés alapján és célzottan végzik, hogy a lehető legkisebbre csökkentsék annak az áruk és a személyek határokon átnyúló mozgására gyakorolt hatását.

(28) Az olasz hatóságok megjegyzik, hogy a határforgalom-ellenőrzéssel összefüggésben a beléptetést csak az azonosított veszéllyel kapcsolatos okokból tagadják meg.

A Bizottság észrevételei

(29) Az olasz hatóságok tájékoztatást nyújtottak a belső biztonságot és a közrendet fenyegető, azonosított komoly veszélyek különböző aspektusairól, valamint érveket hoztak fel a visszaállított határellenőrzés szükségességének és arányosságának alátámasztására.

(30) Bár a nehéz globális biztonsági helyzet komoly aggályokat vethet fel a tagállamok nemzetbiztonságával összefüggésben, az értesítések nem tartalmaznak elegendő információt arról, hogy a globális biztonsági környezet hogyan érinti konkrétan Olaszországot, különösen a Szlovéniával közös határán, leszámítva azt, hogy az (EU) 2018/1862 rendelet 36. cikkének (3) vagy (4) bekezdése értelmében a bűncselekmények elleni küzdelem és a közbiztonságot fenyegető veszélyek, valamint az ország belső vagy külső biztonságát fenyegető komoly veszélyek elhárítása érdekében kiadott SIS-figyelmeztető jelzések alapján nagy számban azonosítottak személyeket.

(31) Bár az olasz–szlovén szárazföldi határ része az irreguláris migránsok által nagy számban igénybe vett balkáni útvonalnak, az nem világos, hogy a katolikus egyház egyetemes jubileumi évéhez vagy a téli olimpiai és paralimpiai játékokhoz kapcsolódó kockázatok miért konkrétan az olasz–szlovén határon jelentkeznek Olaszország más belső határaival szemben.

(32) Olaszországnak összetett migrációs helyzettel kell megküzdenie. A Bizottság megjegyzi továbbá, hogy az olasz hatóságok jogos aggodalmuknak adtak hangot annak kockázata miatt, hogy a migrációs áramlásokba terrorista csoportok tagjai szivároghatnak be, valamint a kábítószer- és emberkereskedelemben, illetve az embercsempészetben részt vevő szervezett bűnözéssel fennálló kapcsolattal összefüggésben.

(33) A belső határellenőrzés visszaállítása hozzájárulhat a terroristák, embercsempészek vagy a szervezett bűnözés egyéb formáival gyanúsított személyek elfogásához, csakúgy, mint a tagállam területén és különösen a határ menti területeken bármilyen más formában végzett rendőri ellenőrzések is. Az olasz hatóságok azonban nem nyújtottak tájékoztatást arról, hogy ez a fenyegetés milyen gyakran következett be, illetve milyen gyakran derült arra fény a belső határellenőrzés visszaállításának keretében.

(34) Az értesítések csak korlátozott elemzéssel szolgálnak arról, hogy az alternatív intézkedések – többek között a határ menti területeken végzett rendőrségi ellenőrzések és a határokon átnyúló rendőrségi együttműködés – miért nem elegendőek ahhoz, hogy felváltsák a belső határellenőrzés visszaállítását, és hogy milyen jogi és/vagy gyakorlati akadályokat kell felszámolni ahhoz, hogy a belső határellenőrzést alternatív intézkedésekkel lehessen felváltani.

(35) Az értesítések nem fejtik ki a belső határellenőrzés visszaállításáról szóló határozat földrajzi és időbeli hatályának megválasztására vonatkozó konkrét indokokat. Nem adnak magyarázatot arra, hogy miért a hat hónapos, nem pedig egy rövidebb időtartam tűnik a legmegfelelőbbnek. Jóllehet a Bizottság nyugtázza, hogy az olasz hatóságok által felhozott érvek kifejezetten a szlovén–olasz határnak a nyugat-balkáni útvonal végén való elhelyezkedésére hivatkoznak, arra vonatkozó magyarázattal nem szolgálnak, hogy az e határon jelentkező migrációs és biztonsági fenyegetések miben különböznek az Olaszország más olyan belső határain jelentkező hasonló fenyegetésektől, ahol nem tartották szükségesnek visszaállítani az ellenőrzést.

(36) Bár lehetséges, hogy az ellenőrzések középpontjában a közbiztonsággal és a belső biztonsággal kapcsolatos beutazási feltételek állnak, a beléptetés megtagadása által érintett irreguláris harmadik országbeli állampolgárok száma arra utal, hogy a belső határellenőrzés során mindazonáltal más beutazási feltételeket is figyelembe vesznek. Ezt az is megerősíti, hogy Olaszország az irreguláris migrációra és a jogellenes továbbutazásokra a belső határellenőrzés visszaállításának további indokaként hivatkozik.

(37) A harmadik országbeli állampolgárok jogellenes továbbutazása alapot adhat a belső határellenőrzés visszaállítására, amennyiben ezek a jogellenes továbbutazások komoly veszélyt jelentenek a közrendre vagy a belső biztonságra. E tekintetben a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke (1) bekezdésének c) pontja kifejezetten utal a harmadik országbeli állampolgárok tagállamok közötti hirtelen, nagymértékű, jogellenes mozgása által jellemzett helyzetre, amely jelentős terhet ró a jól felkészült illetékes hatóságok erőforrásaira és kapacitásaira összességében, és amely valószínűleg veszélyezteti a belső határellenőrzés nélküli térség általános működését.

(38) A legfrissebb adatok azt mutatják, hogy a migrációs helyzet jelentősen javult az Unióban. Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség megállapításai szerint 2024-ben meredeken csökkent a szabálytalan határátlépések száma, többek között a nyugat-balkáni útvonal mentén is. Ez a csökkenő tendencia az EU külső határainak védelmére irányuló fokozottabb kollektív erőfeszítéseknek köszönhetően tovább folytatódott 2025-ben, és az nem kizárólag a belső határellenőrzés Olaszország általi visszaállításának tudható be. Az EU integrált helyzetismereti és -elemzési jelentése szerint a nyugat-balkáni útvonalon észlelt szabálytalan határátlépések teljes száma 2025-ben három egymást követő év után újfent visszaesett, méghozzá 41 %-kal (a 2024. évi 21 637-ről 12 687-re csökkent 2025-ben). Ez arra enged következtetni, hogy a szlovén–olasz határra nehezedő nyomás valószínűleg változni fog.

(39) A belső határellenőrzés visszaállítása ellenére Olaszországnak továbbra is teljesítenie kell a menekültügyre és a visszaküldésre vonatkozó uniós jog alkalmazandó szabályai szerinti kötelezettségeit. A belső határellenőrzés visszaállítása hozzájárulhat a tagállam területére irányuló szabálytalan határátlépések felderítéséhez, megkönnyítheti a gyors visszafogadást a belső határon, és biztosíthatja a nemzetközi védelmet kérelmezők jogellenes továbbutazásának gyors észlelését, ami lehetővé teszi a dublini rendelet ([6]) azon szabályainak helyes alkalmazását, amelyek a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásával kapcsolatos felelősségi körök kijelölésére vonatkoznak.

(40) A szlovén határ menti 57 határátkelőhelyből 13-nál statikus, nem pedig dinamikus módon végzik a határellenőrzést.

(41) A Bizottság megjegyzi, hogy a belső határokon mozgósított emberi erőforrások emiatt Olaszország külső határain nem vethetők be és nem bocsáthatók rendelkezésre az alternatív intézkedések működőképessé tételére.

III. ALTERNATÍV INTÉZKEDÉSEK

Az olasz hatóságok álláspontja

(42) Az olasz hatóságok beszámolói szerint szoros rendőrségi együttműködést folytatnak az összes szomszédos tagállammal. Ez magában foglalja az operatív információk cseréjét a Szlovénia, Horvátország és Ausztria részvételével zajló havi szakmai találkozókon. A Szlovéniával közös belső határokon havonta több alkalommal kerül sor közös járőrszolgálatra – 2025-ben (november 2-ig) összesen 226 közös járőrszolgálatot végeztek, aminek eredményeként 414 harmadik országbeli állampolgár jogellenes belépését akadályozták meg.

(43) 2023 novembere óta Olaszország új kezdeményezéseket indított a regionális szintű operatív együttműködés megerősítésére, és azok megvalósítása jól halad. 2025. január 20-án Szlovénia, Horvátország és Olaszország háromoldalú egyetértési megállapodást írt alá, amelyben az említett országok közös járőrszolgálatok bevetéséről állapodtak meg azzal a kinyilvánított céllal, hogy felszámolják a belső határellenőrzés visszaállításának szükségességét. A Szlovéniával közös belső határokon havonta több alkalommal kerül sor közös járőrszolgálatra, 2025-ben összesen 255, míg 2026-ban (február 22-ig) 27 közös járőrszolgálatot végeztek, aminek eredményeként 2025-ben 486, 2026-ban (február 22-ig) pedig 46 harmadik országbeli állampolgár szabálytalan belépését akadályozták meg.

([6]) Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (HL L 180., 2013.6.29., 31. o.).

(44) A 2025. évi háromoldalú egyetértési megállapodás keretében gyors előrelépés történt a háromoldalú járőrszolgálatok Horvátország Bosznia-Hercegovinával közös külső határán történő létrehozása terén. Az első kísérleti jellegű járőrszolgálatok 2025 júniusában indultak, melyek keretében vegyes járőrszolgálatok végeztek határforgalom-ellenőrzést és határőrizetet, illetve működtek együtt a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem és a hatékony információcsere érdekében. A tervek szerint a háromoldalú járőrszolgálatokat 2025. december 12-ig végzik, majd 2026 tavaszán újraindítják (erről jelenleg folynak a tárgyalások). Havonta szakmai találkozókra kerül sor ebben a háromoldalú formációban a balkáni útvonalon zajló irreguláris migrációval szembeni küzdelemmel kapcsolatos információcsere megkönnyítése érdekében.

(45) Olaszország visszafogadási megállapodást kötött Szlovéniával, de elmondása szerint nem hatékony annak végrehajtása, mivel a visszafogadott harmadik országbeli állampolgárok száma alacsony a visszafogadásra jogosult személyek számához képest. Olaszország szerint a visszafogadással kapcsolatos együttműködés javulása hatékony visszatartó erő lenne a harmadik országbeli állampolgárok jogellenes továbbutazására. E célból Olaszország nemzeti jogában elfogadta azokat a szükséges módosításokat, amelyek lehetővé teszik a Schengeni határellenőrzési kódex 23a. cikke szerinti átadási eljárás alkalmazására vonatkozó gyakorlati megállapodások megkötését, és a regionális közigazgatási bíróságra ruházzák az átadási intézkedéssel szembeni fellebbezés elbírálására vonatkozó hatáskört ([7]). Az olasz hatóságok szorosan együtt kívánnak működni a szlovén hatóságokkal az átadási eljárás működőképessé tétele terén tett előrelépés érdekében.

A Bizottság észrevételei

(46) A Bizottság nyugtázza, hogy Olaszország aktívan alkalmaz alternatív intézkedéseket a belső határellenőrzés visszaállításának kiegészítéseként és hatásának korlátozására. Mindenekelőtt elismeri az olasz–szlovén határon végzett közös járőrszolgálat eredményeit.

(47) Olaszország aktívan részt vesz az Europol irreguláris migráció és embercsempészet kezelésére irányuló tevékenységeiben, többek között a Migránscsempészés Elleni Küzdelem Európai Központjában, a Nyugat-Balkánnal foglalkozó EMPACT munkacsoportban és a ZEBRA operatív munkacsoportban.

(48) Olaszország aktívan részt vesz a migrációval és a biztonsággal kapcsolatos regionális együttműködésben. Különböző kétoldalú intézkedések, valamint az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség műveleteiben való aktív részvétel révén – többek között a nyugat-balkáni útvonal egészére kiterjedő megközelítés keretében – proaktívan kezeli a migrációs kihívásokat a származási és tranzitországokban.

(49) Olaszország jelentős előrelépést tett a határrendészet és a rendőrség közötti regionális együttműködés megerősítése terén, többek között azáltal, hogy a Szlovénia, Horvátország és Olaszország közötti, 2025. január 20-i háromoldalú egyetértési megállapodás keretében háromoldalú járőrszolgálatokat hozott létre a külső schengeni határon. Ezek a kezdeményezések jó példaként szolgálnak a migrációs és biztonsági aggályok kezelésére irányuló sikeres alternatív intézkedésekre.

(50) Az EU és Bosznia-Hercegovina közötti, jogállásról szóló megállapodás eredményeként az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség közös műveletei keretében készenléti alakulatok vethetők be Bosznia-Hercegovinában. A jogállásról szóló említett megállapodás ideiglenesen alkalmazandó. 2025. november 5-ig több mint 100 határőr bevetésére került sor közös művelet keretében hét bosznia-hercegovinai határátkelőhelyen és a szarajevói repülőtéren. Tekintettel arra, hogy Bosznia-Hercegovina központi szerepet tölt be a balkáni útvonalon, ennek a jogállásról szóló megállapodásnak az alkalmazása fontos lépés az irreguláris migrációval és a biztonsággal kapcsolatos azon aggályok kezelésében, amelyek miatt Olaszország úgy döntött, hogy visszaállítja a belső határellenőrzést. A Bizottság elismeri a Szlovénia és Olaszország közötti visszafogadási megállapodás jelenlegi alkalmazásának alacsony hatékonyságát, valamint annak korlátozott elrettentő hatását. A Bizottság elismeri az olasz hatóságok aktív munkáját, amellyel a Schengeni határellenőrzési kódex 23a. cikke szerinti átadási eljárás alkalmazását kívánják előmozdítani.

(51) A Bizottság hangsúlyozza, hogy a tagállami hatóságok a belső határellenőrzés visszaállítása nélkül is gyakorolhatják közhatalmi jogosítványaikat, többek között azokat, amelyek célja az irreguláris migráció belső határ menti területeken való csökkentése.

([7]) A 2026. február 24-i 23. sz. törvényerejű rendelet 29. cikke, amely módosította az 1998. július 25-i 286. sz. törvényerejű rendelet 10. cikkét.

(52) Az olasz hatóságok által szolgáltatott információk alapján nehéz megállapítani, hogy a határokon átnyúló megerősített rendőrségi együttműködés – amelyet a határ menti területeken végzett rendőrségi ellenőrzések egészítenek ki – miért nem jelent potenciálisan erőteljes elrettentő hatással rendelkező, megfelelő alternatívát a belső határellenőrzés visszaállítására.

(53) A Bizottság szerint a Schengeni határellenőrzési kódex 23. cikke alapján továbbra is lehetséges lenne ilyen formában – azaz kockázati alapon történő véletlenszerű ellenőrzések révén – határforgalom-ellenőrzést végezni anélkül, hogy a belső határellenőrzés hivatalos visszaállításához kellene folyamodni, vagy veszélyeztetni kellene a biztonságot, feltéve hogy ezek az ellenőrzések nem járnak a határforgalom-ellenőrzéssel azonos hatással, amihez azonban gyakoriságukat, intenzitásukat és időtartamukat korlátozott keretek között kell tartani ([8]).

(54) A Bizottság emlékeztet arra, hogy amennyiben Olaszország úgy dönt, hogy rendőrségi ellenőrzésekkel váltja fel a belső határellenőrzést, az olasz hatóságok a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikke alapján ezután is azonnal visszaállíthatnák a belső határellenőrzést az előre nem látható események miatt váratlanul felmerülő, a közrendet és a nemzetbiztonságot fenyegető komoly veszély kezelése érdekében.

IV. ENYHÍTŐ INTÉZKEDÉSEK

Az olasz hatóságok álláspontja

(55) Az olasz hatóságok kifejtik, hogy a határellenőrzéseket célzott és dinamikus módon, kockázatelemzés alapján, az (EU) 2024/268 bizottsági ajánlást ([9]) követve végzik, hogy enyhítsék a visszaállított ellenőrzésnek a jóhiszemű utazókra és a határ menti lakosságra gyakorolt hatását.

(56) A határforgalom-ellenőrzés intenzitása azon beutazási feltételek ellenőrzésére korlátozódik, amelyek a belső határellenőrzés visszaállításának alapjául szolgáló komoly veszély kezelése szempontjából relevánsak, így csökkentve ezen ellenőrzéseknek az ellenőrzött személyekre és a határokon átnyúló forgalom gördülékenységére gyakorolt hatását.

(57) A visszaállított ellenőrzés hatása alacsony, és a forgalom összességében továbbra is gördülékeny. Eddig nem érkezett panasz ezzel kapcsolatban.

A Bizottság észrevételei

(58) Az olasz hatóságok által benyújtott értesítések jól bizonyítják a hatóságok elköteleződését annak biztosítása iránt, hogy a Schengeni határellenőrzési kódex 26. cikkének (3) bekezdésében előírtaknak megfelelően korlátozzák a belső határellenőrzés hatását.

(59) A határokon átnyúló utazásra gyakorolt hatás korlátozása érdekében a Szlovéniával közös belső határ ellenőrzését célzott és kockázati alapon végzik.

(60) Olaszország a Bizottság iránymutatása alapján és a szomszédos tagállamokkal szoros együttműködésben lépéseket tett a visszaállított belső határellenőrzés által érintett forgalom gördülékenységének biztosítására.

(61) Olaszország a Schengeni határellenőrzési kódex 42b. cikke szerint értesítette határrégióit.

(62) Nincsenek konkrét információk arról, hogy a belső határellenőrzés visszaállítása által leginkább érintett határrégiókra – nevezetesen Gorizia, Udine és Trieszt megyékre – milyen hatást gyakorol a belső határellenőrzés visszaállítása, még ha korlátozott is ez a hatás.

([8]) A Bíróság 2017. június 21-i ítélete, A elleni büntetőeljárás, C-9/16 (HL C 277., 2017.8.21., 10. o.).

([9]) A Bizottság (EU) 2024/268 ajánlása (2023. november 23.) a belső határellenőrzések nélküli térségben a belső biztonságot és közrendet fenyegető komoly veszélyek tekintetében a tagállamok között folytatott együttműködésről (HL L, 2024/268, 2024.1.17., ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

(63) A szlovén hatóságok megerősítik, hogy a belső határellenőrzés hatása korlátozott. A kétoldalú kapcsolatok eredményeként intézkedéseket hoztak a Fernetiči/Fernetti határátkelőhelyen tapasztalható, a Razdrto-Vipava gyorsforgalmi út építési munkálatai miatti forgalomelterelés által okozott súlyos forgalmi torlódások kezelésére.

V. AJÁNLÁSOK

(64) A jól működő schengeni térség a migrációs és menekültügyi vívmányok teljes körű és hatékony végrehajtásán alapul. A migrációs és menekültügyi paktum alkalmazásának 2026. júniusi kezdete fontos hajtóerő lesz a harmadik országbeli állampolgárok jogellenes továbbutazásával kapcsolatos aggályok vagy az irreguláris migrációval összefüggő migrációs és biztonsági aggályok kezeléséhez, mely aggályokat Olaszország a belső határellenőrzés visszaállításának indokaként hozta fel.

(65) Az uniós jog már most is számos eszközt biztosít az Olaszország által felvetett aggályok és a kapcsolódó biztonsági szempontok kezelésére. A tagállamoknak teljes mértékben ki kell használniuk a meglévő mechanizmusokat a biztonság és a bűnüldözési együttműködés fokozása érdekében. Ezek közé tartozik a Prüm II rendelet, az új Schengeni Információs Rendszer és az előzetes utasinformációkról, valamint az utas-nyilvántartási adatállományról szóló újonnan elfogadott jogszabály ([10]). Az EES és az ETIAS működésbe lépése még biztonságosabbá teszi a külső határokat ([11]).

(66) Emellett az előszűrésről szóló – a migrációs és menekültügyi paktum részét képező – rendelet ([12]) értelmében az összes releváns adatbázis biztonsági ellenőrzése részét képezi mind a külső határokon, mind a területen belül végzett előszűrésnek.

(67) Az olasz hatóságoknak tovább kell javítaniuk a Horvátországgal, Szlovéniával és Ausztriával folytatott együttműködésüket és információcseréjüket, többek között a meglévő kétoldalú visszafogadási megállapodások vagy egyezmények megfelelő felülvizsgálata és/vagy a Schengeni határellenőrzési kódex 23a. cikke szerinti átadási eljárás alkalmazására vonatkozó gyakorlati megállapodások megkötése, valamint a szomszédos tagállamokkal kötött kétoldalú rendőrségi együttműködési megállapodások révén.

([10]) Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/982 rendelete (2024. március 13.) az adatoknak a rendőrségi együttműködés céljából történő automatizált kereséséről és cseréjéről, valamint a 2008/615/IB és a 2008/616/IB tanácsi határozat, továbbá az (EU) 2018/1726, az (EU) 2019/817 és az (EU) 2019/818 európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról (Prüm II rendelet) (HL L, 2024/982, 2024.4.5., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj); Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1862 rendelete (2018. november 28.) a rendőrségi együttműködés és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés terén a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozásáról, működéséről és használatáról, a 2007/533/IB tanácsi határozat módosításáról és hatályon kívül helyezéséről, valamint az 1986/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és a 2010/261/EU bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 312., 2018.12.7., 56. o., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj); Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2025/13 rendelete (2024. december 19.) az előzetes utasinformációknak a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása céljából történő gyűjtéséről és átadásáról, valamint az (EU) 2019/818 rendelet módosításáról (HL L, 2025/13, 2025.1.8., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj); az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/681 irányelve (2016. április 27.) az utasnyilvántartási adatállománynak (PNR) a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében történő felhasználásáról (HL L 119., 2016.5.4., 132. o., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([11]) Helyesbítés a tagállamok külső határait átlépő harmadik országbeli állampolgárok belépésére és kilépésére, valamint beléptetésének megtagadására vonatkozó adatok rögzítésére szolgáló határregisztrációs rendszer (EES) létrehozásáról és az EES-hez való bűnüldözési célú hozzáférés feltételeinek meghatározásáról, valamint a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény, a 767/2008/EK rendelet és az 1077/2011/EU rendelet módosításáról szóló, 2017. november 30-i (EU) 2017/2226 európai parlamenti és tanácsi rendelethez (HL L 327., 2017.12.9., 20. o., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj); Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1240 rendelete (2018. szeptember 12.) az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS) létrehozásáról, valamint az 1077/2011/EU rendelet, az 515/2014/EU rendelet, az (EU) 2016/399 rendelet, az (EU) 2016/1624 rendelet és az (EU) 2017/2226 rendelet módosításáról (HL L 236., 2018.9.19., 1. o., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

([12]) Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1356 rendelete (2024. május 14.) a harmadik országbeli állampolgárok külső határokon történő előszűrésének bevezetéséről, valamint a 767/2008/EK, az (EU) 2017/2226, az (EU) 2018/1240 és az (EU) 2019/817 rendelet módosításáról (HL L, 2024/1356, 2024.5.22., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj).

(68) A Bizottság ösztönzi Olaszországot, hogy a tagállamokkal és a régió harmadik országaival folytatott sikeres együttműködésére építve erősítse tovább a határőrizeti hatóságok és más bűnüldöző hatóságok közötti közös operatív együttműködést, többek között közös és vegyes járőrszolgálatok révén.

(69) A Bizottság azt ajánlja, hogy Olaszország kezeljen minden olyan jogi vagy operatív akadályt, amely hátráltathatja az alternatív intézkedések hatékony alkalmazását. A Bizottság üdvözli a Schengeni határellenőrzési kódex 23a. cikke szerinti átadási eljárás működésbe léptetése terén elért előrehaladást.

(70) Az olasz hatóságoknak a tervezett infrastrukturális munkálatok során is biztosítaniuk kell a határokon átnyúló forgalom gördülékenységét.

(71) A Bizottság hangsúlyozza, hogy az alternatív intézkedések – köztük a határokon átnyúló rendőrségi együttműködés, az új átadási eljárás és a technológiai megoldások – alkalmazása hatékonyabb és eredményesebb eszköz lehet a magas szintű biztonság garantálására, anélkül, hogy szükség lenne a belső határellenőrzés visszaállítására, ezért élni kell ezekkel az intézkedésekkel.

(72) Az olasz hatóságoknak törekedniük kell a belső határellenőrzés fokozatos – az olasz–szlovén belső határon kialakult helyzetre és az egyes fenyegetésekre szabott célzott megközelítésen alapuló – megszüntetésére, és teljes mértékben ki kell használniuk az (EU) 2024/268 ajánlásban meghatározott, rendelkezésre álló alternatív intézkedéseket és a Schengeni határellenőrzési kódex szerinti lehetőségeket, ezáltal megerősítve és kiegészítve a meglévő intézkedéseket.

(73) A Bizottság úgy véli, hogy a szomszédos tagállamokkal és harmadik országokkal folytatott sikeres együttműködés, valamint az alternatív intézkedések alkalmazása szilárd alapot teremt Olaszország számára a belső határellenőrzés anélkül történő fokozatos megszüntetéséhez, hogy az veszélyeztetné biztonságát vagy a migráció feletti ellenőrzését. A Bizottság e cél elérése érdekében továbbra is szoros kapcsolatot fog fenntartani valamennyi érintett tagállammal.

Kelt Brüsszelben, 2026. június 2-án.

a Bizottság részéről
Magnus BRUNNER
a Bizottság tagja