C/2026/4078

24.7.2026

OPINIA KOMISJI

z dnia 2 czerwca 2026 r.

w sprawie konieczności i proporcjonalności przywrócenia przez Włochy kontroli granicznej na ich granicy wewnętrznej ze Słowenią zgodnie z art. 27a ust. 3 rozporządzenia (UE) 2016/399 (kodeks graniczny Schengen)

(Jedynie tekst w języku włoskim jest autentyczny)

(C/2026/4078)

1) Jak stanowi art. 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości.

2) Na podstawie art. 25 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (tekst jednolity) ([1]) dane państwo członkowskie może, w obliczu poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, w drodze wyjątku i tymczasowo przywrócić kontrolę graniczną na całej długości swoich granic wewnętrznych lub na ich określonych odcinkach. Rozwiązanie to powinno być stosowane wyłącznie jako środek ostateczny, a zakres i czas trwania tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej nie mogą przekraczać tego, co jest absolutnie niezbędne do reakcji na stwierdzone poważne zagrożenie.

3) Jak precyzuje art. 25a ust. 4 kodeksu granicznego Schengen, w przypadku gdy dane państwo członkowskie zamierza przywrócić kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych w celu przeciwdziałania możliwemu do przewidzenia poważnemu zagrożeniu, państwo to musi powiadomić Parlament Europejski, Radę, Komisję i pozostałe państwa członkowskie o planowanym przywróceniu takiej kontroli, najpóźniej cztery tygodnie przed planowanym przywróceniem kontroli granicznej lub jak najszybciej w przypadku gdy okoliczności, które spowodowały potrzebę przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, staną się znane temu państwu członkowskiemu mniej niż cztery tygodnie przed planowanym przywróceniem kontroli.

4) Jak wymaga art. 27a ust. 3 kodeksu granicznego Schengen, Komisja, po otrzymaniu powiadomień przekazanych w związku z przedłużeniem kontroli granicznej na granicach wewnętrznych na podstawie art. 25a ust. 4, które prowadzi do kontynuacji kontroli granicznej na granicach wewnętrznych trwającej łącznie dłużej niż 12 miesięcy, w oparciu o te same przyczyny, wydaje opinię dotyczącą konieczności i proporcjonalności takiej kontroli granicznej.

5) Ramy przywracania i przedłużania kontroli na granicach wewnętrznych zostały znacząco zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1717 ([2]), które weszło w życie w dniu 10 lipca 2024 r. W związku z tym początek wszystkich okresów, o których mowa w tytule III rozdział II kodeksu granicznego Schengen, obliczono od tej daty.

6) Pismem z dnia 18 listopada 2024 r. władze włoskie powiadomiły o przywróceniu kontroli granicznej na podstawie art. 25a kodeksu granicznego Schengen na granicy wewnętrznej ze Słowenią na okres sześciu miesięcy, od dnia 19 grudnia 2024 r. do dnia 18 czerwca 2025 r.

7) Pismem z dnia 16 maja 2025 r. władze włoskie powiadomiły o przedłużeniu tego przywrócenia kontroli na dodatkowy okres sześciu miesięcy, od dnia 19 czerwca 2025 r. do dnia 18 grudnia 2025 r.

([1]) Dz.U. L 77 z 23.3.2016, s. 1.

([2]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1717 z dnia 13 czerwca 2024 r. dotyczące zmiany rozporządzenia (UE) 2016/399 w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (Dz.U. L, 2024/1717, 20.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

8) Pismem z dnia 18 listopada 2025 r. władze włoskie powiadomiły o przedłużeniu tego przywrócenia kontroli na okres sześciu miesięcy, od dnia 19 grudnia 2025 r. do dnia 18 czerwca 2026 r.

9) W dniu 6 marca 2026 r. i zgodnie z art. 33 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen Włochy przedłożyły sprawozdanie z przywrócenia i przedłużenia kontroli na granicach wewnętrznych w okresie od dnia 21 października 2023 r. do dnia 18 grudnia 2025 r.

10) Włochy zostały objęte prowadzonym przez Komisję zorganizowanym dialogiem na temat przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych. Po otrzymaniu od Włoch powiadomienia o przedłużeniu kontroli ten zorganizowany dialog kontynuowano w ramach procedury konsultacji przewidzianej w art. 27a ust. 4 kodeksu granicznego Schengen.

11) Aktualną sytuację na granicach wewnętrznych opisano w sprawozdaniu w sprawie stanu strefy Schengen z dnia 23 kwietnia 2025 r. ([3]) i jest ona regularnie omawiana na forum Rady ds. Schengen.

12) Po otrzymaniu powiadomień przekazanych w związku z przedłużeniem kontroli granicznej na granicach wewnętrznych na podstawie art. 25a ust. 4 kodeksu granicznego Schengen, które prowadzi do kontynuacji kontroli granicznej na granicach wewnętrznych trwającej łącznie 12 miesięcy, Komisja musi wydać opinię dotyczącą konieczności i proporcjonalności takiej kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, jak stanowi art. 27a ust. 3 kodeksu granicznego Schengen. Obowiązek ten powstał wraz z otrzymaniem w dniu 16 maja 2025 r. powiadomienia o przedłużeniu kontroli granicznej na wszystkich wewnętrznych granicach lądowych.

13) Po dokonaniu oceny wspomnianych powiadomień, uzupełnionych informacjami przekazanymi przez Włochy w ramach procesu konsultacji i innymi publicznie dostępnymi dokumentami urzędowymi, Komisja przyjmuje następującą opinię.

OCENA POWIADOMIEŃ I SPRAWOZDANIA

I. WYMOGI FORMALNE

14) W odniesieniu do powiadomień kodeks graniczny Schengen nakłada na państwa członkowskie szereg obowiązków formalnych.

15) Komisja potwierdza, że Włochy przekazały powiadomienia o przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych oraz o jej przedłużeniu z zachowaniem terminów określonych w art. 25a ust. 4 kodeksu granicznego Schengen, tj. najpóźniej cztery tygodnie przed wejściem w życie przywrócenia lub przedłużenia kontroli na granicach wewnętrznych.

16) Komisja odnotowuje, że powiadomień tych dokonano zgodnie ze wzorem ustanowionym w tym celu decyzją wykonawczą Komisji (UE) 2025/315 ([4]).

17) Po przekazaniu przez Włochy powiadomień Komisja otrzymała od władz włoskich dodatkowe szczegółowe dane operacyjne w ramach procesu konsultacji dotyczącego przedłużenia kontroli na granicach wewnętrznych.

18) Komisja zauważa, że sprawozdanie z przywrócenia i przedłużenia kontroli na granicach wewnętrznych na podstawie art. 33 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen należało przedłożyć w dniu 19 grudnia 2025 r. (po upływie 12 miesięcy), a przedłożono je w dniu 6 marca 2026 r.

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

([4]) Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2025/315 z dnia 14 lutego 2025 r. ustanawiająca wzór powiadomienia o tymczasowym przywróceniu lub przedłużeniu kontroli granicznej na granicach wewnętrznych (Dz.U. L, 2025/315, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/315/oj).

II. KONIECZNOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

Stanowisko władz włoskich

19) Władze włoskie powołują się na poważne zagrożenie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego. Przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych służy ograniczeniu niedozwolonego przemieszczania się obywateli państw trzecich i ograniczeniu ryzyka, które z punktu widzenia przepływów migracyjnych wzdłuż szlaku bałkańskiego powoduje infiltracja przez terrorystów.

20) Jeżeli chodzi o sytuację w zakresie bezpieczeństwa, władze włoskie odwołują się do światowych wydarzeń mających wpływ na bezpieczeństwo, w tym trwającej rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie i sytuacji na Bliskim Wschodzie, które mogą mieć bezpośrednie konsekwencje dla bezpieczeństwa w strefie Schengen, a w szczególności na terytorium Włoch.

21) Wspomniane zagrożenie dla bezpieczeństwa dodatkowo nasiliło się w związku z Rokiem Jubileuszowym w Kościele katolickim, który rozpoczął się 24 grudnia 2024 r. i przyciągnął do Rzymu rzesze pielgrzymów i turystów z całego świata, a także pełnieniem przez Włochy roli gospodarza zimowych igrzysk olimpijskich i paraolimpijskich w lutym i marcu 2026 r., podczas których to igrzysk różne miejsca, w których odbywały się wydarzenia, oraz uczestniczący w tych wydarzeniach sportowcy i osobistości z całego świata mogłyby stać się celem aktów przemocy ze strony ekstremistów.

22) Władze włoskie wskazują na:

— ryzyko, że trwające konflikty będą napędzać nielegalne przepływy migracyjne, które mogą zostać zinfiltrowane przez osoby zradykalizowane;

— przenikalność szlaku bałkańskiego, którym – zgodnie z oceną komitetu ds. analizy strategicznej na potrzeby zwalczania terroryzmu – zagraniczni bojownicy powracający z obszarów objętych konfliktami mogą przedostawać się do strefy Schengen;

— znaczącą obecność siatek przestępczych zajmujących się przemytem ludzi na granicy włosko-słoweńskiej oraz potrzebę wzmocnienia środków zapobiegawczych i kontroli wjazdów.

23) Władze włoskie informują o znaczących wynikach w zakresie zatrzymywania osób, w odniesieniu do których dokonano wpisu w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS), a także o istotnych wynikach dochodzeń w sprawie przemytu ludzi, będących rezultatem przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych. W okresie od dnia 21 października 2023 r. do dnia 1 marca 2026 r. na granicy włosko-słoweńskiej zidentyfikowano 401 osób na podstawie wpisu w systemie SIS zgodnie z art. 36 ust. 3 i 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1862 ([5]) oraz zatrzymano łącznie 594 osoby, w tym 260 osób w związku z ułatwianiem nielegalnej migracji, a 334 osoby w związku z innymi przestępstwami. Ponadto w tym samym okresie władze włoskie wykryły 10 100 przypadków nielegalnego przekraczania granicy, przy czym 3 791 osób złożyło wniosek o ochronę międzynarodową, a 5 468 osobom odmówiono wjazdu.

24) Władze włoskie wskazują, że przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych, umożliwiające przeprowadzanie odpraw granicznych, zapewnia organom ścigania większą elastyczność, zdolność monitorowania oraz dostęp do informacji.

25) Władze włoskie twierdzą, że przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych działa odstraszająco na przemytników ludzi i zniechęca do niedozwolonego przemieszczania się.

26) Władze włoskie zauważają, że sama współpraca w zakresie readmisji między Włochami a Słowenią nie przynosi wystarczających rezultatów, o czym świadczy niewielka liczba skutecznych readmisji.

([5]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1862 z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) w dziedzinie współpracy policyjnej i współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, zmiany i uchylenia decyzji Rady 2007/533/WSiSW oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1986/2006 i decyzji Komisji 2010/261/UE (Dz.U. L 312 z 7.12.2018, s. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj).

27) Władze włoskie twierdzą, że kontrola na granicach wewnętrznych opiera się na analizie ryzyka i odbywa się w sposób ukierunkowany, tak aby zminimalizować jej wpływ na transgraniczny przepływ towarów i osób.

28) Władze włoskie zauważają, że w kontekście odprawy granicznej odmowy wjazdu wydaje się wyłącznie z powodów związanych ze stwierdzonym zagrożeniem.

Uwagi Komisji

29) Władze włoskie przedstawiły informacje na temat różnych aspektów stwierdzonych poważnych zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego, a także argumenty uzasadniające konieczność i proporcjonalność przywrócenia kontroli granicznej.

30) Trudna sytuacja w zakresie bezpieczeństwa na świecie może budzić poważne obawy co do bezpieczeństwa narodowego państw członkowskich, powiadomienia nie zawierają jednak wystarczających informacji wyjaśniających, w jaki sposób globalne środowisko bezpieczeństwa wpływa konkretnie na Włochy, w szczególności na ich granicę ze Słowenią, niezależnie od dużej liczby osób zidentyfikowanych na podstawie wpisu w SIS zgodnie z art. 36 ust. 3 lub 4 rozporządzenia (UE) 2018/1862 w celu zwalczania przestępstw i zapobiegania zagrożeniom bezpieczeństwa publicznego, a także poważnym zagrożeniom wewnętrznego lub zewnętrznego bezpieczeństwa narodowego.

31) Chociaż lądowa granica włosko-słoweńska stanowi część szlaku bałkańskiego, którym przemieszcza się wielu nielegalnych migrantów, nie jest jasne, w jaki sposób zagrożenia związane z Rokiem Jubileuszowym w Kościele katolickim lub zimowymi igrzyskami olimpijskimi i paraolimpijskimi urzeczywistniają się konkretnie na tej granicy, a nie na innych granicach wewnętrznych Włoch.

32) Włochy stoją w obliczu złożonej sytuacji migracyjnej. Komisja zauważa, że władze włoskie wyraziły uzasadnione obawy dotyczące ryzyka infiltracji przepływów migracyjnych przez członków grup terrorystycznych oraz związku z przestępczością zorganizowaną zajmującą się handlem narkotykami i ludźmi, a także przemytem ludzi.

33) Przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych może przyczyniać się do zatrzymywania terrorystów, przemytników ludzi lub osób podejrzanych o inne formy przestępczości zorganizowanej, podobnie jak każda inna forma kontroli policyjnych na terytorium danego państwa, a w szczególności w strefach przygranicznych. Władze włoskie nie przedstawiły jednak informacji na temat tego, jak często urzeczywistnia się to zagrożenie lub jak często jest ono wykrywane dzięki przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych.

34) Powiadomienia zawierają jedynie ograniczoną analizę tego, dlaczego środki alternatywne, w tym kontrole policyjne w strefach przygranicznych i transgraniczna współpraca policyjna, są niewystarczające, aby zastąpić przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych, oraz jakie przeszkody prawne czy praktyczne należy usunąć, aby można było zastąpić kontrolę na granicach wewnętrznych środkami alternatywnymi.

35) W powiadomieniach nie podano konkretnych powodów wyboru zakresu geograficznego i czasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych. Nie wyjaśniono, dlaczego najwłaściwszy wydaje się okres sześciomiesięczny, a nie krótszy. Chociaż Komisja zauważa, że argumenty przedstawione przez władze włoskie odnoszą się konkretnie do położenia granicy słoweńsko-włoskiej na końcu szlaku zachodniobałkańskiego, nie przedstawiono żadnego wyjaśnienia, które odróżniałoby zagrożenia związane z migracją i bezpieczeństwem na tej właśnie granicy od podobnych zagrożeń na innych granicach wewnętrznych Włoch, w przypadku których przywrócenia kontroli nie uznano za konieczne.

36) Celem kontroli są przede wszystkim warunki wjazdu związane z bezpieczeństwem publicznym i bezpieczeństwem wewnętrznym, jednak liczba obywateli państw trzecich o nieuregulowanym statusie, którym odmówiono wjazdu, wydaje się wskazywać, że podczas kontroli na granicach wewnętrznych bierze się mimo wszystko pod uwagę również inne warunki wjazdu. Potwierdza to także fakt, że jako dodatkową podstawę przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych Włochy podają nielegalną migrację i niedozwolone wtórne przemieszczanie się.

37) Niedozwolone wtórne przemieszczanie się obywateli państw trzecich może stanowić podstawę przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych, jeżeli takie niedozwolone przemieszczanie się stanowi poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego. W tym względzie w art. 25 ust. 1 lit. c) kodeksu granicznego Schengen odniesiono się konkretnie do sytuacji, w której nagłe niedozwolone przemieszczanie się na dużą skalę obywateli państw trzecich między państwami członkowskimi stanowi znaczne obciążenie dla ogólnych zasobów i zdolności dobrze przygotowanych właściwych organów i może zagrozić ogólnemu funkcjonowaniu obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych.

38) Najnowsze dane wskazują, że sytuacja migracyjna w Unii znacznie się poprawiła. W 2024 r. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej odnotowała zdecydowany spadek liczby przypadków niedozwolonego przekraczania granicy, w tym na szlaku zachodniobałkańskim. Ta tendencja spadkowa utrzymała się w 2025 r. dzięki wzmożonym wspólnym wysiłkom na rzecz ochrony granic zewnętrznych UE i nie można jej przypisać wyłącznie przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych przez Włochy. Zgodnie z unijnym sprawozdaniem ze zintegrowanej orientacji i analizy sytuacyjnej w 2025 r. całkowita liczba przypadków niedozwolonego przekraczania granicy wzdłuż szlaku zachodniobałkańskiego zmniejszyła się trzeci rok z rzędu, o 41 % (12 687 w 2025 r. w porównaniu z 21 637 w 2024 r.). Wskazywałoby to, że presja na granicy słoweńsko-włoskiej prawdopodobnie nie utrzyma się na tym samym poziomie.

39) Przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych nie zmienia zobowiązań Włoch wynikających z obowiązujących przepisów prawa UE w zakresie azylu i powrotów. Przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych może przyczyniać się do wykrywania przypadków niedozwolonego przekraczania granicy na terytorium państwa członkowskiego, ułatwiać szybką readmisję na granicy wewnętrznej i zapewniać szybkie wykrywanie niedozwolonego przemieszczania się osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, co umożliwia prawidłowe stosowanie przepisów rozporządzenia dublińskiego ([6]) dotyczących powierzenia odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu.

40) Na 13 z 57 przejść granicznych wzdłuż granicy słoweńskiej kontrola graniczna odbywa się w sposób statyczny, a nie dynamiczny.

41) Komisja zauważa, że z tego powodu zasobów ludzkich zaangażowanych na granicach wewnętrznych nie można wykorzystać na granicach zewnętrznych Włoch ani udostępnić na potrzeby wdrożenia środków alternatywnych.

III. ŚRODKI ALTERNATYWNE

Stanowisko władz włoskich

42) Władze włoskie informują o ścisłej współpracy policyjnej ze wszystkimi sąsiadującymi państwami członkowskimi. Obejmuje to wymianę informacji operacyjnych podczas comiesięcznych spotkań technicznych, w których uczestniczą Słowenia, Chorwacja i Austria. Kilka razy w miesiącu odbywają się wspólne patrole na granicach wewnętrznych ze Słowenią; w 2025 r. (do 2 listopada) przeprowadzono łącznie 226 takich patroli, dzięki czemu udało się zapobiec nielegalnemu wjazdowi 414 obywateli państw trzecich.

43) Od listopada 2023 r. Włochy opracowały i szybko wdrożyły nowe inicjatywy mające na celu wzmocnienie współpracy operacyjnej na szczeblu regionalnym. W dniu 20 stycznia 2025 r. Słowenia, Chorwacja i Włochy podpisały trójstronne porozumienie, w którym uzgodniły prowadzenie wspólnych patroli w celu wyeliminowania konieczności przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych. Wspólne patrole na granicach wewnętrznych ze Słowenią przeprowadza się kilka razy w miesiącu; w 2025 r. przeprowadzono łącznie 255 takich patroli, a w 2026 r. (do 22 lutego) – 27, dzięki czemu w 2025 r. udało się zapobiec nielegalnemu wjazdowi 486 obywateli państw trzecich, a w 2026 r. (do 22 lutego) – 46.

([6]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 31).

44) Osiągnięto szybkie postępy w zakresie ustanowienia trójstronnych patroli na chorwackiej granicy zewnętrznej z Bośnią i Hercegowiną w ramach trójstronnego protokołu ustaleń z 2025 r. W czerwcu 2025 r. rozpoczęły się pierwsze patrole pilotażowe, w ramach których patrole mieszane dokonywały odprawy granicznej i nadzorowały granicę zewnętrzną, jednocześnie współpracując w celu zwalczania przestępczości transgranicznej i skutecznej wymiany informacji. Trójstronne patrole miały trwać do dnia 12 grudnia 2025 r., a ich wznowienie zaplanowano na wiosnę 2026 r., co jest obecnie przedmiotem dyskusji. Co miesiąc odbywają się trójstronne spotkania techniczne służące wymianie informacji na potrzeby zwalczania nielegalnej migracji wzdłuż szlaku bałkańskiego.

45) Włochy zawarły ze Słowenią umowę o readmisji, ale zauważają, że nie jest ona skutecznie wdrażana, ponieważ liczba obywateli państw trzecich podlegających readmisji jest niewielka w porównaniu z liczbą osób kwalifikujących się do readmisji. Włochy twierdzą, że poprawa współpracy w zakresie readmisji mogłaby skutecznie zniechęcać obywateli państw trzecich do niedozwolonego przemieszczania się. W tym celu Włochy przyjęły niezbędne zmiany w prawie krajowym, aby umożliwić określenie praktycznych ustaleń dotyczących stosowania procedury przekazania na podstawie art. 23a kodeksu granicznego Schengen, przyznając regionalnemu sądowi administracyjnemu jurysdykcję w sprawach odwołań od decyzji o przekazaniu ([7]). Władze włoskie zamierzają ściśle współpracować z władzami słoweńskimi, aby osiągnąć postępy w zakresie uruchomienia procedury przekazania.

Uwagi Komisji

46) Komisja przyjmuje do wiadomości, że Włochy aktywnie stosują środki alternatywne towarzyszące przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych i ograniczające jego skutki. W szczególności odnotowuje wyniki wspólnych patroli na granicy włosko-słoweńskiej.

47) Włochy aktywnie uczestniczą w działaniach Europolu mających na celu zwalczanie nielegalnej migracji i przemytu ludzi, w tym w ramach Europejskiego Centrum Zwalczania Przemytu Migrantów, grupy zadaniowej EMPACT ds. Bałkanów Zachodnich oraz operacyjnej grupy zadaniowej ZEBRA.

48) Włochy aktywnie uczestniczą we współpracy regionalnej w zakresie migracji i bezpieczeństwa. Proaktywnie podejmują wyzwania związane z migracją w krajach pochodzenia i tranzytu za pomocą różnych środków dwustronnych, a także poprzez aktywny udział w operacjach Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, w tym w ramach podejścia uwzględniającego cały szlak, w tym przypadku zachodniobałkański.

49) Włochy osiągnęły znaczące postępy w zakresie zacieśniania współpracy regionalnej między organami granicznymi i policyjnymi, w tym poprzez utworzenie trójstronnych patroli na zewnętrznej granicy strefy Schengen na podstawie trójstronnego protokołu ustaleń między Słowenią, Chorwacją i Włochami z dnia 20 stycznia 2025 r. Inicjatywy te stanowią przykład skutecznych środków alternatywnych zmierzających do rozwiązania problemów związanych z migracją i bezpieczeństwem.

50) Umowa o statusie między UE a Bośnią i Hercegowiną umożliwia rozmieszczenie stałej służby w kontekście wspólnych operacji Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej w Bośni i Hercegowinie. Umowa ta obowiązuje tymczasowo. Do dnia 5 listopada 2025 r. w ramach wspólnej operacji rozmieszczono ponad 100 funkcjonariuszy straży granicznej na siedmiu przejściach granicznych w Bośni i Hercegowinie oraz w porcie lotniczym w Sarajewie. Biorąc pod uwagę kluczową rolę Bośni i Hercegowiny na szlaku bałkańskim, stosowanie tej umowy o statusie jest ważnym krokiem zmierzającym do rozwiązania problemów związanych z nielegalną migracją i bezpieczeństwem, które leżą u podstaw decyzji Włoch o przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych. Komisja zwraca uwagę na niską skuteczność obecnego stosowania umowy o readmisji między Słowenią a Włochami i odnotowuje, że efekt odstraszający tej umowy jest ograniczony. Komisja docenia aktywne działania władz włoskich na rzecz postępów we wdrażaniu procedury przekazania na podstawie art. 23a kodeksu granicznego Schengen.

51) Komisja podkreśla, że nawet w przypadku braku przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych organy państw członkowskich mogą nadal wykonywać uprawnienia publiczne, w tym uprawnienia mające na celu ograniczenie nielegalnej migracji w wewnętrznych strefach przygranicznych.

([7]) Art. 29 dekretu z mocą ustawy nr 23 z dnia 24 lutego 2026 r., zmieniającego art. 10 dekretu ustawodawczego nr 286 z dnia 25 lipca 1998 r.

52) Na podstawie informacji przekazanych przez władze włoskie trudno jest ustalić, dlaczego zintensyfikowana transgraniczna współpraca policyjna, uzupełniona kontrolami policyjnymi w strefach przygranicznych, nie może stanowić wystarczającej alternatywy dla przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych, która to alternatywa miałaby potencjalnie silny skutek odstraszający.

53) Komisja zauważa, że sposób przeprowadzania kontroli, a mianowicie w formie wyrywkowych kontroli opartych na analizie ryzyka, jest dopuszczalny na podstawie art. 23 kodeksu granicznego Schengen, bez konieczności uciekania się do oficjalnego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych lub narażenia na szwank bezpieczeństwa, pod warunkiem że kontrole te nie mają skutku równoważnego z odprawą graniczną, co wymaga ograniczenia ich częstotliwości, intensywności i czasu trwania ([8]).

54) Komisja przypomina, że gdyby Włochy zastąpiły kontrolę na granicach wewnętrznych kontrolami policyjnymi, zgodnie z art. 25 kodeksu granicznego Schengen władze włoskie w każdym momencie miałyby możliwość w trybie natychmiastowym przywrócić kontrolę na granicach wewnętrznych, jeżeli okazałoby się to konieczne w celu przeciwdziałania poważnemu zagrożeniu porządku publicznego i bezpieczeństwa narodowego, które wystąpi nieoczekiwanie z powodu niemożliwych do przewidzenia zdarzeń.

IV. ŚRODKI ŁAGODZĄCE

Stanowisko władz włoskich

55) Władze włoskie twierdzą, że odprawy graniczne przeprowadza się w sposób ukierunkowany i dynamiczny na podstawie analizy ryzyka, zgodnie z zaleceniem Komisji (UE) 2024/268 ([9]), tak aby złagodzić wpływ przywrócenia kontroli na osoby podróżujące w dobrej wierze i społeczności transgraniczne.

56) Zakres odpraw granicznych ogranicza się do weryfikacji tych warunków wjazdu, które są istotne dla przeciwdziałania poważnemu zagrożeniu leżącemu u podstaw przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych, co pozwala ograniczyć wpływ tych kontroli na kontrolowane osoby oraz na płynność ruchu transgranicznego.

57) Wpływ przywrócenia kontroli był niewielki, a ruch pozostał ogólnie płynny. Do tej pory nie wpłynęły żadne powiązane skargi.

Uwagi Komisji

58) Powiadomienia przedłożone przez władze włoskie świadczą o zaangażowaniu władz w zapewnienie, by wpływ kontroli na granicach wewnętrznych pozostawał ograniczony zgodnie z wymogami art. 26 ust. 3 kodeksu granicznego Schengen.

59) Kontrola graniczna na wewnętrznej granicy lądowej ze Słowenią odbywa się w sposób ukierunkowany i oparty na analizie ryzyka, tak aby ograniczyć wpływ na ruch transgraniczny.

60) Włochy – pod kierunkiem Komisji i w ścisłej współpracy z sąsiadującymi państwami członkowskimi – podjęły kroki zmierzające do zapewnienia płynności ruchu przez granice wewnętrzne, na których przywrócono kontrole.

61) Włochy powiadomiły Komisję o swoich regionach transgranicznych zgodnie z art. 42b kodeksu granicznego Schengen.

62) Brakuje konkretnych informacji na temat skutków przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych dla regionów transgranicznych, na które przywrócenie kontroli ma największy wpływ, a mianowicie dla prowincji Gorizia, Udine i Triest, nawet jeśli skutki te mogą być ograniczone.

([8]) Wyrok Trybunału z dnia 21 czerwca 2017 r., postępowanie karne przeciwko A, sprawa C-9/16 (Dz.U. C 277 z 21.8.2017, s. 10).

([9]) Zalecenie Komisji (UE) 2024/268 z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie współpracy między państwami członkowskimi w zakresie poważnych zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego na obszarze bez kontroli na granicach wewnętrznych (Dz.U. L, 2024/268, 17.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

63) Władze słoweńskie potwierdzają, że wpływ kontroli na granicach wewnętrznych jest ograniczony. W wyniku kontaktów dwustronnych podjęto działania mające na celu rozwiązanie problemu zatorów komunikacyjnych na przejściu granicznym Fernetiči/Fernetti, które wynikały z przekierowania ruchu spowodowanego pracami drogowymi na drodze ekspresowej Razdrto–Vipava.

V. ZALECENIA

64) Sprawne funkcjonowanie strefy Schengen zależy od pełnego i skutecznego wdrożenia dorobku prawnego w dziedzinie migracji i azylu. Rozpoczęcie stosowania paktu o migracji i azylu w czerwcu 2026 r. będzie ważnym czynnikiem pozwalającym rozwiać obawy dotyczące niedozwolonego wtórnego przemieszczania się obywateli państw trzecich lub obawy dotyczące migracji i bezpieczeństwa w związku z nielegalną migracją, na które to obawy powołały się Włochy jako uzasadnienie przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych.

65) Prawo UE już teraz zapewnia szeroki wachlarz narzędzi, które mogą pomóc w rozwiązaniu problemów zgłaszanych przez Włochy i dotyczących bezpieczeństwa. Państwa członkowskie powinny w pełni wykorzystywać istniejące mechanizmy w celu zwiększenia bezpieczeństwa i zacieśnienia współpracy w zakresie ścigania przestępstw. Mechanizmy te obejmują rozporządzenie Prüm II, nowy System Informacyjny Schengen oraz nowe przepisy dotyczące danych pasażera przekazywanych przed podróżą i danych dotyczących przelotu pasażera ([10]). Uruchomienie systemów EES i ETIAS dodatkowo zabezpieczy granice zewnętrzne ([11]).

66) Ponadto zgodnie z rozporządzeniem w sprawie kontroli przesiewowej ([12]), które stanowi część paktu o migracji i azylu, kontrola bezpieczeństwa z wykorzystaniem wszystkich odpowiednich baz danych jest elementem zarówno kontroli przesiewowej na granicach zewnętrznych, jak i na terytorium kraju.

67) Władze włoskie powinny dalej rozwijać współpracę i wymianę informacji z Chorwacją, Słowenią i Austrią, w tym poprzez odpowiednią zmianę istniejących dwustronnych umów lub porozumień o readmisji lub określenie praktycznych ustaleń dotyczących stosowania procedury przekazania na mocy art. 23a kodeksu granicznego Schengen, a także zawarcie dwustronnych umów o współpracy policyjnej z sąsiadującymi państwami członkowskimi.

([10]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/982 z dnia 13 marca 2024 r. w sprawie zautomatyzowanego przeszukania danych i zautomatyzowanej wymiany danych na potrzeby współpracy policyjnej oraz zmieniające decyzje Rady 2008/615/WSiSW i 2008/616/WSiSW oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1726, (UE) 2019/817 i (UE) 2019/818 (rozporządzenie Prüm II) (Dz.U. L, 2024/982, 5.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj); Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1862 z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) w dziedzinie współpracy policyjnej i współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, zmiany i uchylenia decyzji Rady 2007/533/WSiSW oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1986/2006 i decyzji Komisji 2010/261/UE (Dz.U. L 312 z 7.12.2018, s. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj); Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/13 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie gromadzenia i przekazywania danych pasażera przekazywanych przed podróżą w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania oraz w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2019/818 (Dz.U. L, 2025/13, 8.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/681 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 132; ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([11]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2226 z dnia 30 listopada 2017 r. ustanawiające system wjazdu/wyjazdu (EES) w celu rejestrowania danych dotyczących wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich i danych dotyczących odmowy wjazdu w odniesieniu do takich obywateli oraz określające warunki dostępu do EES na potrzeby ochrony porządku publicznego i zmieniające konwencję wykonawczą do układu z Schengen i rozporządzenia (WE) nr 767/2008 i (UE) nr 1077/2011 (Dz.U. L 327 z 9.12.2017, s. 20, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj); Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1240 z dnia 12 września 2018 r. ustanawiające europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) i zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1077/2011, (UE) nr 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 i (UE) 2017/2226 (Dz.U. L 236 z 19.9.2018, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

([12]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1356 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie wprowadzenia kontroli przesiewowej obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/817 (Dz.U. L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj).

68) Komisja zachęca Włochy do kontynuowania udanej współpracy z państwami członkowskimi i państwami trzecimi w regionie poprzez dalsze zacieśnianie wspólnej współpracy operacyjnej między organami straży granicznej a innymi organami ścigania, w tym poprzez organizowanie wspólnych i mieszanych patroli.

69) Komisja zaleca, aby Włochy usunęły wszelkie przeszkody prawne bądź operacyjne, które mogą utrudniać skuteczne stosowanie środków alternatywnych. Komisja z zadowoleniem przyjmuje postępy osiągnięte w odniesieniu do uruchomienia procedury przekazania na mocy art. 23a kodeksu granicznego Schengen.

70) Władze włoskie powinny zapewniać płynność ruchu transgranicznego również podczas planowanych prac infrastrukturalnych.

71) Komisja podkreśla, że stosowanie środków alternatywnych, w tym transgranicznej współpracy policyjnej, nowej procedury przekazania oraz rozwiązań technologicznych, może być bardziej wydajnym i skutecznym sposobem zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa, bez konieczności ponownego wprowadzania kontroli na granicach wewnętrznych, i dlatego należy z nich korzystać.

72) Władze włoskie powinny dążyć do stopniowego znoszenia kontroli na granicach wewnętrznych, stosując ukierunkowane podejście dostosowane do sytuacji na granicy wewnętrznej między Włochami a Słowenią i do poszczególnych zagrożeń, a także w pełni wykorzystywać dostępne środki alternatywne określone w zaleceniu Komisji (UE) 2024/268 oraz możliwości wynikające z kodeksu granicznego Schengen, wzmacniające i uzupełniające istniejące środki.

73) Komisja uważa, że udana współpraca z sąsiadującymi państwami członkowskimi i państwami trzecimi, a także stosowanie środków alternatywnych stanowią solidną podstawę, w oparciu o którą Włochy mogą obecnie podejmować działania zmierzające do stopniowego zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych, bez konieczności obniżania poziomu bezpieczeństwa czy rezygnacji z kontroli migracji. Komisja będzie pozostawać w ścisłym kontakcie ze wszystkimi zainteresowanymi państwami członkowskimi, aby wspierać osiągnięcie tego celu.

Sporządzono w Brukseli dnia 2 czerwca 2026 r.

W imieniu Komisji
Magnus BRUNNER
Członek Komisji