

Bruksela, 24 kwietnia 2025 r.
(OR. en)

8235/25
ADD 1

JAI 491
SCHENGEN 22
SCH-EVAL 25
FRONT 95
IXIM 79
MIGR 145
ASILE 34
ENFOPOL 121
COMIX 121
CORDROGUE 45
VISA 60
CH
IS
NO
LI

PISMO PRZEWODNIE

Od: Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)

Data otrzymania: 23 kwietnia 2025 r.

Do: Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej

Nr dok. Kom.: COM(2025) 185 final

Dotyczy: ZAŁĄCZNIK
do
komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej,
Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu
Regionów
Sprawozdanie w sprawie stanu strefy Schengen 2025
ZAŁĄCZNIK 1
Wdrożenie systemu Schengen: horyzontalny oraz dotyczący
poszczególnych krajów przegląd działań związanych z oceną
i monitorowaniem stosowania dorobku Schengen, w tym sytuacji
na granicach wewnętrznych

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2025) 185 final.

Zał.: COM(2025) 185 final



Bruksela, dnia 23.4.2025 r.
COM(2025) 185 final

ANNEX 1

ZAŁĄCZNIK

do

**komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady,
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów**

Sprawozdanie w sprawie stanu strefy Schengen 2025

ZAŁĄCZNIK 1

Wdrożenie systemu Schengen: horyzontalny oraz dotyczący poszczególnych krajów przegląd działań związanych z oceną i monitorowaniem stosowania dorobku Schengen, w tym sytuacji na granicach wewnętrznych

Schengen jest największą na świecie przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych. Korzysta z niej ponad 450 mln obywateli UE, a także obywatele państw trzecich mieszkający w UE lub odwiedzający UE jako turyści, studenci lub w celach biznesowych. Przez ostatnie cztery dekady strefa Schengen zapewniała tę wolność i bezpieczeństwo dzięki solidnym ramom, które leżą u podstaw jej codziennego funkcjonowania. System Schengen ustanawia zharmonizowane, ścisłe zasady dotyczące wjazdu, zapewnia rygorystyczne i skuteczne zarządzanie granicami zewnętrznymi oraz promuje skuteczną współpracę w zakresie egzekwowania prawa i imigracji. System ten nie funkcjonuje w izolacji; opiera się na ramach zarządzania, w których priorytetowo traktuje się skuteczne wdrażanie przepisów Schengen i skoordynowane reakcje.

*W tym kontekście **mechanizm oceny i monitorowania stosowania dorobku Schengen** odgrywa kluczową rolę w promowaniu warunków sprzyjających prawidłowemu funkcjonowaniu obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych. Za pośrednictwem tego mechanizmu partnerskiego zespoły ekspertów krajowych, koordynowane przez Komisję i wspierane przez obserwatorów z agencji i organów UE, przeprowadzają oceny każdego państwa należącego do strefy Schengen, aby zidentyfikować niedociągnięcia i zapewnić ich szybkie usunięcie oraz zapobiec w ten sposób efektom rozlania się, które mogłyby zagrozić integralności i stabilności strefy Schengen. Mechanizm ten jest również narzędziem służącym do oceny gotowości nowych krajów do stosowania wszystkich przepisów Schengen, a jego ostatecznym celem jest zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych w ramach procesu przystąpienia do strefy Schengen.*

*W 2024 r. Komisja i państwa strefy Schengen, przy silnym wsparciu ze strony agencji i organów UE, poczyniły dalsze postępy w pracach dotyczących **trzeciej generacji ocen Schengen**. Zastosowanie nowego rozporządzenia w sprawie ocen Schengen spowodowało znaczne uproszczenie i zmniejszenie obciążeń administracyjnych (dzięki nowym sprawozdaniom krajowym dotyczącym Schengen sześciokrotnie zmniejszyła się liczba sprawozdań, co doprowadziło do zmniejszenia liczby zaleceń), a także większą koncentrację na kwestiach strategicznych i usprawnienie w tym zakresie oraz większą przejrzystość wyników. Wsparciem dla tych działań było również zwiększenie zaangażowania koordynatorów krajowych w poszczególnych państwach. Ponadto opracowano kompleksową strategię szkoleniową w celu stworzenia jednolitych ram szkoleniowych w zakresie oceny Schengen. Komisja będzie nadal konsolidować to nowe podejście za pomocą krótszych sprawozdań i formułowania mniejszej liczby zaleceń oraz koncentrować się jednocześnie na szerszym wdrażaniu najważniejszych reform strukturalnych.*

Oceny Schengen przeprowadzono w 2024 r. w Chorwacji, Polsce, na Węgrzech, Słowacji i w Czechach, ze zwróceniem szczególnej uwagi na sytuację na wschodnich granicach UE. W ocenach tych podkreślono wyzwania wynikające z obecnej sytuacji geopolitycznej, w tym zagrożenia hybrydowe ze strony Rosji, które mają istotne konsekwencje dla bezpieczeństwa wewnętrznego strefy Schengen. Ogólnie z ocen wynika, że państwa te skutecznie uczestniczą w architekturze Schengen i wdrażają ustanowione przepisy. W świetle zmieniających się wyzwań w zakresie bezpieczeństwa konieczna jest jednak większa gotowość. Chociaż zapewnienie pełnego poszanowania praw podstawowych na granicy było wspólnym wyzwaniem, ocena dotycząca Węgier ujawniła poważne niedociągnięcia w zakresie przestrzegania praw podstawowych podczas procedur granicznych i procedur powrotu. Oceny przeprowadzono również w konsulatach Danii, Norwegii i Szwecji w związku z ich ocenami Schengen z 2022 r. dotyczącymi polityki wizowej, co pomogło ostatecznie usunąć zaległości w ocenach, które odroczone ze względu na pandemię COVID-19. Ponadto w Mumbaju (Indie) odbyła się jedna niezapowiedziana wizyta dotycząca stosowania wspólnej polityki wizowej przez konsulaty Hiszpanii, Niemiec i Polski.

W ramach działań związanych z oceną szczególny nacisk położono również na **sytuację na granicach wewnętrznych**. Chociaż w żadnych z ocenianych państw strefy Schengen kontrole na granicach wewnętrznych nie były przywrócone w trakcie wizyt oceniających, kontrole takie miały wpływ na niektóre z ocenianych państw (tj. Chorwację, Polskę, Węgry, Słowację i Czechy) z powodu przywrócenia takich kontroli przez państwa sąsiadujące. Koordynator ds. Schengen podkreślił również tę ważną kwestię podczas regularnych spotkań dwustronnych i wielostronnych z państwami strefy Schengen. W ramach tego zorganizowanego dialogu odbyło się 15 spotkań między państwami, które przywróciły kontrolę na granicach wewnętrznych, a krajami, na które takie kontrole mają wpływ. Dyskusje te potwierdziły ukierunkowany charakter kontroli na granicach wewnętrznych i stworzyły możliwości dalszego zacieśnienia współpracy transgranicznej, z uwzględnieniem ulepszonych narzędzi wprowadzonych kodeksem granicznym Schengen, który wszedł w życie w zeszłym roku.

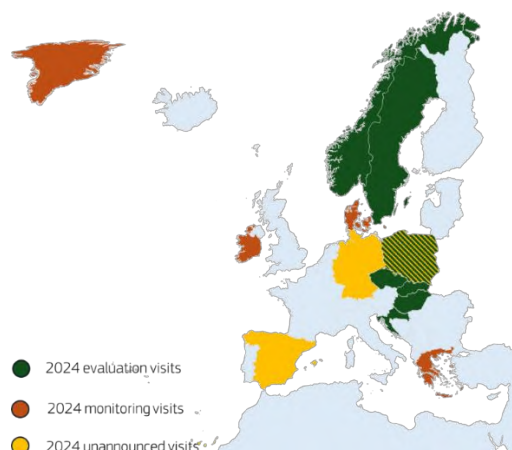
Częścią wzmoczonych działań **monitorujących** prowadzonych w ramach mechanizmu oceny i monitorowania stosowania dorobku Schengen było przeprowadzenie ponownych wizyt i wizyt weryfikacyjnych w Grecji (ze względu na poważne niedociągnięcia stwierdzone w 2021 r.), Irlandii (w ramach trwającej pierwszej oceny Schengen) oraz Danii. Wyniki wszystkich działań monitorujących uwzględniono w **tablicy wyników Schengen za 2024 r.**, którą przedstawiono państwom strefy Schengen podczas grudniowego posiedzenia Rady ds. Schengen.

Rok 2024 był również rokiem realizacji kluczowego priorytetu strategicznego, określonego przez Radę Europejską, polegającego na przeprowadzeniu **oceny tematycznej dotyczącej skuteczniejszych powrotów**. Przyjęcie sprawozdania w grudniu 2024 r. uutorowało drogę do konkretnych usprawnień w systemach powrotów, gdyż zidentyfikowano w nim niedociągnięcia w procesie powrotów, które ograniczają skuteczność systemu, a także najlepsze praktyki wdrożone przez niektóre państwa strefy Schengen, zapewniające rozwiązania dla wspólnych wyzwań. Wyniki oceny tematycznej uwzględniono również we wniosku Komisji zawierającym

nowe ramy prawne dotyczące powrotów, przyjętym 11 marca 2025 r., i służą one jako plan działania do czasu wejścia w życie nowych przepisów.

***Patrząc w przyszłość** w tym ważnym roku, w którym obchodzimy 40. rocznicę podpisania układu z Schengen – jednego z kluczowych osiągnięć integracji europejskiej, mechanizm oceny i monitorowania stosowania dorobku Schengen pozostaje kluczowym elementem prac w terenie mających na celu wdrożenie architektury Schengen. Aby uwzględnić nowe ramy regulacyjne, kwestionariusz oceny zostanie zaktualizowany, a Komisja wyraźniej określi cele strategiczne przez doprecyzowanie (w ścisłej współpracy z krajowymi koordynatorami) zakresu oceny, aby nadać pierwszeństwo obszarom o największym znaczeniu. Temu z kolei musi towarzyszyć silniejszy nadzór polityczny, ponieważ utrzymujące się niedociągnięcia we wdrażaniu przepisów Schengen nadal utrudniają właściwe funkcjonowanie strefy. Usunięcie tych niedociągnięć wymaga pilnych i konkretnych działań naprawczych.*

1. Działania w zakresie oceny i monitorowania w 2024 r.



Działania w zakresie oceny w 2024 r.¹

W ciągu ostatniego roku eksperci zarówno z Komisji, jak i z państw strefy Schengen, wspierani przez obserwatorów z agencji, urzędów i organów UE², wdrażali **roczny program ocen Schengen na 2024 r.** Oceniono następujące kraje: Chorwację, Polskę, Węgry, Słowację i Czechy. W następstwie tych ocen Komisja przyjęła **sprawozdania krajowe dotyczące Schengen** w odniesieniu do Chorwacji³ i Polski⁴, a także sprawozdanie z oceny dotyczące poważnych niedociągnięć stwierdzonych na Węgrzech. Zakończono również oceny Danii, Norwegii i Szwecji (które odroczone ze względu na ograniczenia wynikające z pandemii COVID-19).

Biorąc pod uwagę dynamikę regionalną wpływającą na te kraje, w szczególności kraje narażone na zagrożenia hybrydowe ze strony Rosji i wykorzystywanie przez Białoruś migracji jako broni, dużą presję migracyjną i przestępczość transgraniczną, szczególną uwagę zwrócono na następujące priorytety:

- solidne zarządzanie strefą Schengen na poziomie krajowym jako warunek wstępny skutecznego uczestnictwa w systemie Schengen i jego pełnego wdrożenia poprzez skuteczne zdolności polityczne i administracyjne;
- zwiększenie zdolności zarządzania granicami w celu skutecznej kontroli granic zewnętrznych, zarówno w normalnych okolicznościach, jak i podczas kryzysów, w tym

¹ Przegląd działań w zakresie oceny w 2024 r. znajduje się na stronie: [Mechanizm oceny i monitorowania stosowania dorobku Schengen - Komisja Europejska](#).

² Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex); Europejski Inspektor Ochrony Danych (EIOD); Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA); Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol) i Agencja Unii Europejskiej ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA).

³ Ocena stosowania dorobku Schengen przez Chorwację – streszczenie i zalecenia dostępne pod adresem: [Ocena stosowania dorobku Schengen przez Chorwację](#).

⁴ Ocena stosowania dorobku Schengen przez Polskę – streszczenie i zalecenia dostępne pod adresem: [Ocena stosowania dorobku Schengen przez Polskę](#).

solidne planowanie ewentualnościowe z pełnym poszanowaniem praw podstawowych w ramach europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami;

- odpowiednie do potrzeb inicjatywy w zakresie bezpieczeństwa podejmowane wspólnie z sąsiednimi państwami strefy Schengen, przyjęcie kompleksowego podejścia uwzględniającego całe szlaki migracyjne, w którym kładzie się nacisk na proaktywną współpracę między siłami policyjnymi i sprawną wymianę informacji;
- rygorystyczne kontrole warunków wjazdu z państw trzecich w ramach procedur wizowych oraz wdrożenie skutecznych procedur powrotu osób, które nie są uprawnione do pozostania w strefie Schengen;
- wykorzystanie wielkoskalowych systemów informatycznych do wspierania każdego etapu procesu Schengen, zapewnienie, aby ich ulepszone funkcje przynosiły wymierne rezultaty pod względem zwiększania bezpieczeństwa, zarządzania granicami zewnętrznymi i ułatwiania wymiany informacji, przy jednoczesnym poszanowaniu wymogów w zakresie ochrony danych.

Najważniejsze wnioski z ocen poszczególnych krajów w 2024 r.

Ogólnie w ocenach poszczególnych krajów w 2024 r. podkreślono rosnące znaczenie architektury Schengen w stawianiu czoła kluczowym wyzwaniom, przed którymi stoją państwa strefy Schengen i UE, w tym większą presję na granicach zewnętrznych, zarządzanie bezpieczeństwem wewnętrznym w obliczu zmieniających się zagrożeń i usprawnianie procesów we wszystkich obszarach. Było to szczególnie widoczne w krajach objętych oceną, zwłaszcza tych położonych wzdłuż wschodniej granicy UE, które charakteryzują się podobną dynamiką regionalną.

Chociaż niektóre z ocenianych krajów poczyniły znaczne postępy we wdrażaniu przepisów Schengen, na przykład w odniesieniu do lepszej ochrony granic lądowych i aktywniejszej współpracy policyjnej, inne nadal mają trudności z pełnym spełnieniem wysokich standardów Schengen. Słabe punkty wynikają często z niewystarczających specjalistycznych zasobów, rozbieżności między priorytetami strategicznymi i operacyjnymi oraz niewystarczającego wykorzystania istniejących narzędzi technicznych i prawnych do identyfikowania szybko zmieniających się transgranicznych zagrożeń bezpieczeństwa i radzenia sobie z nimi.

W ocenach z 2024 r. ponownie podkreślono pilną potrzebę priorytetowego traktowania na szczeblu politycznym, strategicznym i operacyjnym polityk, procesów i narzędzi Schengen, aby zapewnić ich skuteczne wdrożenie w praktyce i przyczynić się tym samym do prawidłowego funkcjonowania strefy Schengen.

W lutym 2024 r. Komisja przeprowadziła **niezapowiedzianą wizytę** w konsulatach Hiszpanii, Niemiec i Polski w Mumbaju w Indiach w celu oceny wspólnej polityki wizowej. Celem

wizyty była ocena potencjalnych słabych punktów w tym kluczowym centrum wjazdu przed strefą Schengen, które jest jednym z miejsc wydających najwięcej wiz krótkoterminowych i zainteresowanie tymi wizami stale rośnie. Ocena umożliwiła przeanalizowanie niektórych regularnie otrzymywanych przez Komisję skarg dotyczących nadmiernego czasu oczekiwania na spotkanie, co może prowadzić m.in. do zjawiska polegającego na wykorzystywaniu mniej rygorystycznych procedur wizowych. W tym kontekście zespół oceniający przeanalizował zarówno współpracę z usługodawcami zewnętrznymi, jak i kwestie dotyczące poszczególnych krajów (np. w przypadku Niemiec centralizację operacji w Mumbaju). W niezapowiedzianej ocenie stwierdzono, że nie ma poważnych niedociągnięć w stosowaniu wymogów wizowych przez trzy państwa strefy Schengen w ich odpowiednich konsulatach oraz że decyzje w sprawie wniosków wizowych były zasadniczo uzasadnione. Powtarzające się kwestie, które nadal wymagają uwagi i poprawy, obejmują współpracę z usługodawcami zewnętrznymi oraz korzystanie z systemów informatycznych wspierających procedury wizowe.

Działania monitorujące w 2024 r.

Ciągłe monitorowanie jest centralnym elementem działań w zakresie zarządzania mających na celu identyfikację wyzwań i reagowanie na nie w sposób przynoszący rzeczywiste, wymierne rezultaty. W związku z tym powodzenie mechanizmu oceny i monitorowania stosowania dorobku Schengen – a tym samym stabilności samej strefy Schengen – zależy od skutecznego wdrożenia zalecanych środków naprawczych. Środki te są dostosowane do konkretnej sytuacji w każdym państwie strefy Schengen i mają na celu zarówno poprawę stosowania przepisów Schengen, jak i zapewnienie, aby każde państwo członkowskie przyczyniało się pozytywnie do zbiorowej wolności i bezpieczeństwa.

W ramach wysiłków na rzecz wzmocnienia wymiaru monitorowania ocen Schengen Komisja zintensyfikowała kontrolę **sprawozdań z działań następczych** przedkładanych przez państwa strefy Schengen, aby szybko zidentyfikować wszelkie luki i opóźnienia we wdrażaniu. Chociaż tablica wyników Schengen sprawiła, że sprawozdawczość państw strefy Schengen stała się bardziej spójna i regularna, sprawozdania z działań następczych nadal muszą być składane w terminie. W 2024 r. siedem państw strefy Schengen przedłożyło sprawozdania z działań następczych z opóźnieniem. Należy również skoncentrować wysiłki na poprawie jakości sprawozdań, aby zagwarantować, że przekazywane informacje są istotne. Umożliwi to Komisji skuteczne wypełnianie jej roli w zakresie monitorowania i zapewni rzeczową wymianę informacji prowadzącą do konkretnych rozwiązań, a jednocześnie pozwoli zidentyfikować zarówno postępy, jak i utrzymujące się luki.

W ramach wzmożonych działań monitorujących Komisja przeprowadziła ukierunkowane wizyty monitorujące, w tym jedną ponowną wizytę w celu oceny poważnych niedociągnięć stwierdzonych wcześniej oraz trzy wizyty weryfikacyjne w celu oceny postępów we wdrażaniu planów działań.

Ponowna wizyta w 2024 r.

- **Grecja** (listopad 2024 r.). Ze względu na stwierdzone w 2021 r. poważne niedociągnięcia dotyczące procesów i zabezpieczeń w zakresie powrotów obywateli państw trzecich nieposiadających prawa do pozostania celem wizyty była ocena wdrożenia środków naprawczych. Biorąc pod uwagę ograniczone postępy poczynione przez Grecję, zespół oceniający stwierdził, że poważne niedociągnięcia nadal się utrzymują.

Wizyty weryfikacyjne w 2024 r.

- **Grecja** – zarządzanie granicami zewnętrznymi (wrzesień 2024 r.). Powodem tej wizyty były ograniczone postępy zgłoszone przez Grecję w następstwie oceny przeprowadzonej w 2021 r. Podczas wizyty zwrócono uwagę na niewielkie postępy na poziomie strategicznym i na granicach lądowych, co wymaga pilnych środków naprawczych.
- **Dania** – zarządzanie granicami zewnętrznymi (grudzień 2024 r.). Celem wizyty było przeprowadzenie oceny postępów zgłoszonych przez władze duńskie w zakresie poprawy ogólnego zarządzania granicami i koordynacji zarządzania nimi. Wizyta potwierdziła, że dokonano znaczących ulepszeń; konieczne są jednak dalsze wysiłki na rzecz przyspieszenia pełnego wdrożenia wzmocnionej struktury zarządzania granicami, wspieranej przez kompleksową strategię w zakresie zasobów ludzkich zapewniającą wystarczającą liczbę pracowników i odpowiednie szkolenia.
- **Irlandia** – bezpieczeństwo wewnętrzne w ramach działań następczych związanych z trwającą pierwszą oceną (listopad 2024 r.). Wizyta potwierdziła, że poczyniono znaczne postępy w zwiększaniu bezpieczeństwa wewnętrznego UE przez wdrożenie systemu informacyjnego Schengen, w tym nowych funkcji; poprawa współpracy policyjnej była jednak nadal niewielka. Konieczne są dalsze wysiłki na rzecz przyspieszenia prac w ramach pierwszej oceny Schengen, które przyniosłyby korzyści dzięki lepszemu zarządzaniu strefą Schengen, zapewniającemu szybkie wdrożenie środków naprawczych.

Obecnie w trzech państwach strefy Schengen nadal występują poważne niedociągnięcia we wdrażaniu przepisów Schengen⁵. Koordynator ds. Schengen ściśle współpracuje z właściwymi organami krajowymi, a Komisja aktywnie monitoruje sytuację.

W następstwie ostatnich ocen sprawozdań z działań następczych przedłożonych przez państwa członkowskie **Komisja niniejszym zamyka plany działań**⁶ Liechtensteinu w dziedzinie systemu informacyjnego Schengen⁷ i współpracy policyjnej⁸ oraz plan działań Słowenii⁹ dotyczący zgodności z wymogami ochrony danych przy wdrażaniu architektury Schengen,

⁵ Grecja, Francja i Węgry.

⁶ Plany działań, które nie zostały jeszcze zamknięte przed okresowymi ocenami Czech, Słowacji i Węgier w 2024 r., zostaną zamknięte w ramach sprawozdań krajowych dotyczących Schengen, które mają zostać przyjęte w 2025 r.

⁷ Zamknięty 16 października 2024 r.

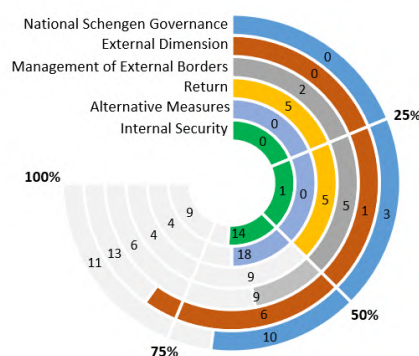
⁸ Zamknięty 1 listopada 2024 r.

⁹ Zamknięty 8 listopada 2024 r.

zgodnie z art. 21 ust. 3 rozporządzenia w sprawie oceny Schengen. Biorąc pod uwagę wyniki działań w zakresie oceny przeprowadzonych w 2024 r., Komisja **technicznie zamknęła** plany działań Polski, które w momencie przeprowadzania oceny były nadal otwarte¹⁰.

2. Tablica wyników Schengen z 2024 r.

Na posiedzeniu Rady ds. Schengen w grudniu 2024 r. Komisja przedstawiła ministrom strefy Schengen tablicę wyników Schengen z 2024 r. Tablice wyników towarzyszyły dostosowane do potrzeb priorytety strategiczne, w których podkreślono poczynione postępy, a jednocześnie wezwano do podjęcia większych wysiłków w kluczowych obszarach.



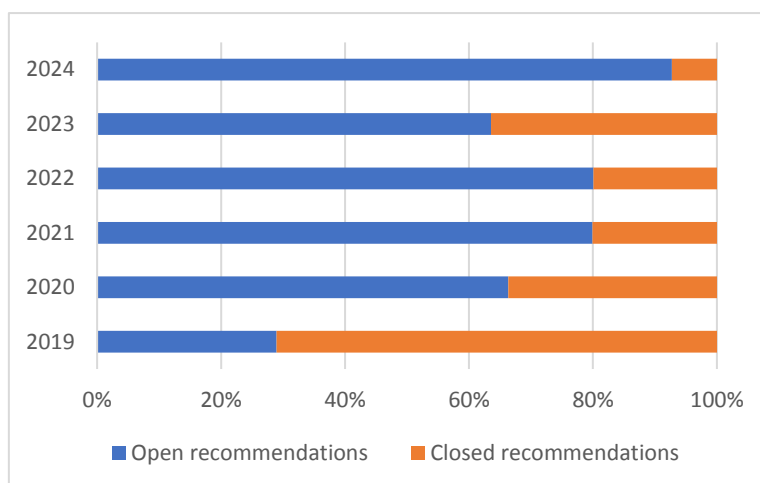
Tablica wyników Schengen z 2024 r. (dane zagregowane): ogólny stan wdrożenia w podziale na poszczególne aspekty

Analiza działań w zakresie oceny i monitorowania przeprowadzonych w 2024 r. wykazała postępy w kilku ważnych obszarach, a niektóre państwa strefy Schengen poczyniły szybkie postępy we wdrażaniu swoich planów działań. Na przykład w odniesieniu do polityki wizowej Schengen kilka państw zgłosiło horyzontalne ulepszenia w usuwaniu niedociągnięć w praktykach usługodawców zewnętrznych. W szczególności Norwegia i Szwecja, mimo że ocenę w dziedzinie wiz przeprowadzono w 2024 r., poczyniły znaczne postępy i są bliskie zakończenia realizacji swoich planów działań. Podobnie Cypr podjął znaczne wysiłki w celu wdrożenia wymaganych środków naprawczych i odnotowano znaczną poprawę w zakresie procesu powrotu i systemu informacyjnego Schengen. Jednocześnie w ocenach Polski i Węgier, które doprowadziły do wydania nowych zaleceń, podkreślono również znaczne postępy we wdrażaniu środków naprawczych z poprzedniego cyklu oceny.

W tablicy wyników Schengen z 2024 r. potwierdzono jednak również utrzymującą się tendencję zaobserwowaną w ostatnich latach, a mianowicie **nierównomierne tempo wdrażania** zaleceń na szczeblu krajowym po przeprowadzeniu oceny Schengen. Tablica

¹⁰ C(2024) 8110 final z dnia 17 grudnia 2024 r.

wyników Schengen przedstawia stan wdrożenia w danym momencie¹¹, jednak oceny państw strefy Schengen przeprowadzane w tym samym roku, a zatem zgodnie z oczekiwaniami wykazujące podobny etap wdrażania, nadal wykazują znaczne różnice w osiągniętych postępkach. Na przykład dwa państwa strefy Schengen, które są poddawane ocenie w 2025 r., niemal w pełni wdrożyły wszystkie zalecenia, ale nie można tego powiedzieć o państwie trzecim.



Stan wdrażania zaleceń z oceny Schengen według stanu na kwiecień 2025 r.

Ponadto w kilku krajach strefy Schengen, mimo że minęło już kilka lat od ich oceny, wciąż jest wiele **dlugotrwałych niedociągnięć**; wiele z nich dotyczy podstawowych aspektów ram Schengen. Podważa to skuteczność mechanizmu oceny i monitorowania stosowania dorobku Schengen w pełnym wspieraniu funkcjonowania, bezpieczeństwa i integralności strefy Schengen. To z kolei stwarza krytyczne słabe punkty, które, jeśli nie zostaną szybko usunięte, mogą mieć znaczący negatywny wpływ na ogólne funkcjonowanie strefy Schengen.

Elementem horyzontalnym wymagającym **pilnych działań naprawczych** jest wdrażanie wielkoskalowych systemów informatycznych stanowiących podstawę architektury Schengen – jest to słaby punkt mający daleko idące konsekwencje dla bezpieczeństwa w zakresie zarządzania granicami, migracji i egzekwowania prawa. Wskazano to jako poważne niedociągnięcie w co najmniej połowie ocenianych krajów. Pomimo ulepszenia funkcji systemu informacyjnego Schengen – zaprojektowanego w celu zwiększenia bezpieczeństwa i usprawnienia procedur – ich pełny potencjał nie jest wykorzystywany, ponieważ państwa strefy Schengen nie używają tego systemu zgodnie z wymaganymi standardami i możliwościami. Na przykład pięć państw nadal nie dokonuje wpisów dotyczących osób wymagających szczególnego traktowania, takich jak dzieci zagrożone uprowadzeniem, podczas gdy jedno państwo dokonuje 75 % takich wpisów. Tylko 16 państw utworzyło wpisy

¹¹ Zgodnie z metodyką dotyczącą tablicy wyników Schengen, tablica z 2024 r. nie zawiera wyników dotyczących Czech, Polski, Słowacji i Węgier, ponieważ sprawozdania krajowe zawierające odpowiednie zalecenia wynikające z ocen okresowych z 2024 r. nie zostały jeszcze przyjęte. Bułgaria i Rumunia również nie zostały uwzględnione, ponieważ ich pierwsza ocena okresowa odbędzie się dopiero w drugiej połowie 2025 r. Państwa strefy Schengen poddane niedawno ocenie w 2023 r. i na początku 2024 r. (tj. Chorwacja, Estonia, Finlandia, Łotwa i Litwa) nie miały jeszcze możliwości przedłożenia planów działań obejmujących planowane środki naprawcze, które należy podjąć, ani pierwszych sprawozdań z działań następczych, ponieważ terminy jeszcze nie upłynęły.

na potrzeby przeprowadzenia rozpytań kontrolnych, co pozostawia poważne luki w systemie: te rozpytania umożliwiają uzyskanie informacji o osobach lub powiązanych przedmiotach do celów ścigania przestępstw i zapobiegania zagrożeniom dla bezpieczeństwa publicznego lub narodowego. Luki te mają wpływ na bezpieczeństwo całej strefy Schengen.

Jednocześnie państwa strefy Schengen nie wprowadzają w odpowiedni sposób podstawowych danych do systemu, nawet jeśli takie informacje są łatwo dostępne na szczeblu krajowym. Na początku 2025 r. w systemie znajdowało się około 1,7 mln wpisów dotyczących osób fizycznych, z czego jedynie około 900 000 (52 %) zawierało fotografie, a jedynie około 600 000 (35 %) zawierało odciski palców. Te poważne luki znacznie utrudniają państwom identyfikację osób, w szczególności osób stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa. Ponadto państwa członkowskie muszą niekiedy poprawić spełnienie szeregu wymogów dotyczących ochrony danych stawianych przez wielkoskalowe systemy informatyczne oraz usprawnić monitorowanie tych wymogów. Usunięcie tych niedociągnięć jest nie tylko koniecznością techniczną, ale również podstawowym wymogiem ochrony integralności i bezpieczeństwa strefy Schengen.

Komisja wzywa wszystkie państwa strefy Schengen do podjęcia skutecznych działań następczych w związku z wynikami tablic wyników Schengen z 2024 r. oraz do aktywnego zaangażowania się, stosownie do przypadku, we współpracę z koordynatorem ds. Schengen. W przypadku zaleceń mających **skutki finansowe** dla państw strefy Schengen Komisja zachęca te państwa do priorytetowego traktowania wdrożenia tych zaleceń w ramach krajowych programów wykorzystania funduszy UE¹². Pomimo dostępności znacznych środków finansowych fundusze UE często nie są kierowane tam, gdzie są najbardziej potrzebne. Należy ściślej powiązać ze sobą zalecenia z oceny Schengen, oceny narażenia i finansowanie w nowych wieloletnich ramach finansowych.

3. Tematyczne oceny Schengen w 2024 r.

Tematyczne oceny Schengen stanowią wyjątkową okazję do oceny stanu wdrożenia przepisów Schengen w poszczególnych państwach strefy Schengen w określonym momencie oraz do porównania praktyk wśród tych państw, które stoją w obliczu podobnych wyzwań.

Ocena tematyczna dotycząca skuteczniejszych powrotów

W ciągu ostatniego roku Rada Europejska wezwała do zdecydowanych działań na wszystkich szczeblach w celu ułatwienia i **przyspieszenia powrotów z UE oraz zwiększenia ich skali** z wykorzystaniem wszelkich odpowiednich polityk, instrumentów i narzędzi UE. Skuteczniejsze wdrażanie obowiązujących przepisów dotyczących powrotów, w połączeniu

¹² Fundusz Zintegrowanego Zarządzania Granicami – Instrument Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej, Fundusz Azylu, Migracji i Integracji oraz Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

z dalszymi pracami nad wspólnym podejściem do kwestii powrotów, sprzyja również szybszemu i bardziej efektywnemu wdrożeniu paktu o migracji i azylu.

W 2024 r. w odpowiedzi na to wezwanie do podjęcia działań przeprowadzono i zakończono **tematyczną ocenę Schengen dotyczącą skuteczniejszych powrotów**. Sprawozdanie przyjęte w grudniu 2024 r. zawiera przekrojową analizę obecnych instrumentów, które mogą przyczynić się do osiągnięcia tego celu, w tym rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, dyrektywy powrotowej, kodeksu granicznego Schengen i systemu informacyjnego Schengen.

Zespół oceniający składał się z 15 ekspertów z państw strefy Schengen, dwóch ekspertów Komisji, jednego obserwatora z Fronteksu i jednego obserwatora z Agencji Praw Podstawowych. Zespół pracował przez cały 2024 r., przeprowadzając dogłębną analizę i wizyty we Włoszech, Norwegii i Niderlandach w celu oceny praktyk, których ze względu na ich specyfikę nie można było skutecznie ocenić na odległość.

W ocenie podkreślono złożoność procesów powrotu, które mają zastosowanie do różnych kategorii obywateli państw trzecich, w tym:

- osób wjeżdżających legalnie do strefy Schengen, ale przekraczających okres dozwolonego pobytu lub legalnego pobytu (np. obywateli zwolnionych z obowiązku wizowego);
- osób wjeżdżających nielegalnie i zatrzymanych na granicach zewnętrznych oraz
- osób zatrzymanych na terytorium państwa strefy Schengen z powodu nielegalnego pobytu po legalnym lub nielegalnym wjeździe.

Skuteczne środki w zakresie powrotów jako takie należą do najbardziej zrównoważonych narzędzi ochrony przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych.

Biorąc pod uwagę wiele zaangażowanych zainteresowanych stron, procesów i mechanizmów, w sprawozdaniu tematycznym z oceny Schengen podkreślono znaczenie powrotów jako kluczowego elementu europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami. Aby to osiągnąć, kluczowe znaczenie mają skuteczna współpraca międzyagencyjna na szczeblu krajowym i europejskim, a także odpowiedni poziom gotowości i lepsza wymiana informacji. Jest to konieczne zarówno do skutecznego i świadomego podejmowania decyzji, jak i do wykonywania decyzji nakazujących powrót. Wszystko to można ułatwić za pośrednictwem systemu informacyjnego Schengen. W sprawozdaniu określono wspólne wyzwania związane z kluczowymi etapami procesu powrotu, w tym jego rozpoczęciem, identyfikacją obywateli państw trzecich, powrotami dobrowolnymi i przymusowymi, a także strukturami i mechanizmami współpracy wspierającymi te procesy.

Na podstawie sprawozdania z oceny Rada przyjęła zalecenia mające na celu sprostanie wspólnym wyzwaniom, które zostały zidentyfikowane¹³. W sprawozdaniu z oceny określono również najlepsze praktyki stosowane w niektórych państwach strefy Schengen, mogące pomóc we wdrażaniu środków naprawczych.

Wyniki oceny tematycznej zostały uwzględnione we wniosku dotyczącym nowego wspólnego podejścia do powrotów, przedstawionym przez Komisję w marcu 2025 r.¹⁴ Stanowią one plan działania na rzecz poprawy krajowych systemów powrotów do czasu pełnego wdrożenia nowych ram prawnych.

Działania następcze w związku z oceną tematyczną europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami (EIBM)

Zintegrowane zarządzanie granicami jest jednym z kluczowych celów UE, zgodnie z art. 77 ust. 2 lit. d) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Ma ono na celu ułatwienie przekraczania granic i zapewnienie jednolitego, wysokiego poziomu kontroli granicznej na granicach zewnętrznych UE, a tym samym przyczynienie się do bezpieczeństwa wewnętrznego UE i skutecznego zarządzania migracją, z jednoczesnym poszanowaniem praw podstawowych. Oparte jest na czteropoziomym modelu kontroli dostępu obejmującym środki w państwach trzecich, na przykład w ramach wspólnej polityki wizowej, środki w sąsiadujących państwach trzecich, środki kontroli granicznej na granicach zewnętrznych, analizę ryzyka oraz środki w obrębie strefy Schengen i powroty.

W latach 2019–2020 przeprowadzono ocenę tematyczną krajowych strategii państw strefy Schengen w zakresie zintegrowanego zarządzania granicami. W następstwie tej oceny tematycznej Rada przyjęła decyzję ustanawiającą zalecenie w sprawie wyeliminowania niedociągnięć stwierdzonych w toku przeprowadzonej w latach 2019–2020 oceny tematycznej krajowych strategii państw członkowskich w zakresie zintegrowanego zarządzania granicami¹⁵. W zaleceniu wskazano najważniejsze aspekty, które państwa powinny wziąć pod uwagę podczas dokonywania przeglądu swoich strategii krajowych.

W drugiej połowie 2024 r. Komisja i eksperci z państw strefy Schengen¹⁶, wraz z obserwatorem z Fronteksu, Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, zbadali dotychczasowe postępy. Przeanalizowali, w jakim stopniu zmienione strategie krajowe dostosowano do priorytetów polityki UE, koncentrując się na mechanizmach zarządzania, planowaniu zasobów i celach strategicznych. W ocenie tej, przy użyciu 140 wskaźników,

¹³ Decyzja wykonawcza Rady z dnia 6 marca 2025 r. ustanawiająca zalecenia dotyczące zidentyfikowanych wspólnych obszarów wymagających poprawy na podstawie wyników oceny tematycznej Schengen z 2024 r. pt. „Niwelowanie luk na poziomie krajowym: w kierunku skutecznego unijnego systemu powrotów dzięki wspólnym rozwiązaniom i innowacyjnym praktykom”.

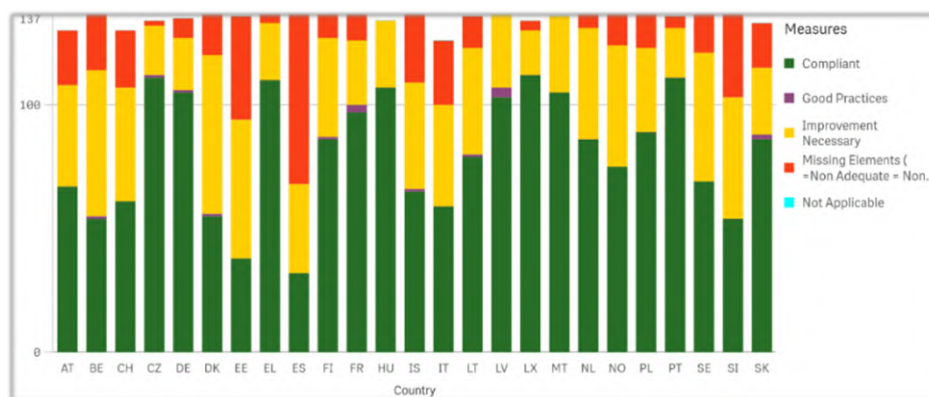
¹⁴ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólny system powrotów obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających w Unii oraz uchylającego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE, dyrektywę Rady 2001/40/WE i decyzję Rady 2004/191/WE. COM(2025) 101 final.

¹⁵ Dokument Rady 6755/21 z dnia 8 marca 2021 r.

¹⁶ Belgii, Grecji, Francji, Niderlandów, Niemiec, Portugalii, Rumunii, Węgier i Włoch, pod przewodnictwem Norwegii.

określono stopień realizacji zaleceń z poprzedniej oceny oraz zidentyfikowano obszary wymagające dalszej uwagi.

Ta kompleksowa analiza stanowi kluczowe narzędzie służące zwiększeniu spójności i skuteczności operacyjnej zarządzania strefą Schengen oraz wzmocnieniu wdrażania europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym.



Wyniki oceny

Wyniki wskazują na znaczną poprawę, co świadczy o tym, że państwa są bardzo zaangażowane w osiąganie postępów zgodnie z wieloletnim cyklem europejskiej polityki strategicznej. Do najważniejszych usprawnień od czasu oceny za lata 2019–2020 należą: wzmocnienie mechanizmów zarządzania zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, bardziej spójne podejście do kontroli granicznej oparte na analizie ryzyka oraz lepsze planowanie strategiczne w odniesieniu do zasobów finansowych. W szczególności komponent dotyczący powrotów stał się centralnym elementem strategii krajowych, wzmacniając zintegrowane podejście również przez włączenie zarządzania migracją, choć nadal potrzebna jest dalsza harmonizacja. Kolejnym ważnym krokiem naprzód jest położenie większego nacisku na bezpieczeństwo wewnętrzne, które jest obecnie głównym filarem zintegrowanego zarządzania granicami we wszystkich państwach strefy Schengen.

Nadal jednak istnieją luki. Strategiom krajowym często nie towarzyszy planowanie zdolności, w szczególności w zakresie zasobów ludzkich, szkoleń oraz inwestycji w infrastrukturę i sprzęt. Ponadto współpraca międzyagencyjna pozostaje rozdrobniona, co ogranicza skuteczność struktur zarządzania. Te utrzymujące się niedociągnięcia, zidentyfikowane już w poprzedniej ocenie, uwypuklają potrzebę dalszej integracji i strategicznej koordynacji w celu zapewnienia prawdziwie jednolitego i odpornego europejskiego zintegrowanego systemu zarządzania granicami.

Działania podjęte w następstwie oceny tematycznej dotyczącej przemytu środków odurzających do strefy Schengen

Biorąc pod uwagę znaczny wzrost przemytu środków odurzających do UE, o czym świadczą rekordowe konfiskaty kokainy¹⁷, w okresie od lutego do listopada 2023 r. przeprowadzono ocenę tematyczną w celu określenia najlepszych praktyk stosowanych w ramach krajowych zdolności państw wykorzystywanych do zwalczania przemytu środków odurzających do UE. W związku z tym w marcu 2024 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą¹⁸ ustanawiającą zalecenie w sprawie wdrożenia najlepszych praktyk zidentyfikowanych w toku przeprowadzonej w 2023 r. oceny tematycznej Schengen.

Biorąc pod uwagę, że głównym celem tej tematycznej oceny Schengen było określenie najlepszych praktyk, zachęcano państwa strefy Schengen do oceny wartości dodanej i wykonalności włączenia tych praktyk do ram krajowych oraz konsultowania się, w stosownych przypadkach, z państwami, które już je wdrożyły.

Spośród 27 państw członkowskich i państw stowarzyszonych poddanych ocenie wszystkie państwa z wyjątkiem jednego przedłożyły Komisji i Radzie plany działań. Komisja otrzymała plany działań od Austrii, Belgii, Chorwacji, Czech, Danii, Estonii, Finlandii, Grecji, Hiszpanii, Islandii, Liechtensteinu, Litwy, Luksemburga, Łotwy, Malty, Niderlandów, Niemiec, Norwegii, Polski, Portugalii, Słowacji, Słowenii, Szwajcarii, Szwecji, Węgier i Włoch.

W 2024 r. Komisja przeprowadziła analizę¹⁹ planów działań przedłożonych w celu sprawdzenia wdrożenia zalecenia Rady zobowiązującego państwa do przeanalizowania i rozważenia wdrożenia najlepszych praktyk zidentyfikowanych w toku oceny tematycznej w odpowiednich systemach krajowych.

Na podstawie przedłożonych planów działań państwa członkowskie, które zamierzają wdrożyć lub już wdrożyły najwięcej najlepszych praktyk to Austria, Belgia, Chorwacja, Czechy, Dania, Estonia, Grecja, Malta i Niderlandy. Ponadto najlepsze praktyki w zakresie mapowania przepływów niedozwolonych środków odurzających wykazują najwyższy całkowity wskaźnik wdrożenia, co świadczy o silnym wspólnym zaangażowaniu i znacznych postępach w identyfikowaniu przepływów niedozwolonych środków odurzających do strefy Schengen. Natomiast najlepsze praktyki w zakresie tworzenia barier i zwiększania odporności centrów logistycznych charakteryzują się ogólnie niskim wskaźnikiem wdrożenia, co podkreśla poważne wyzwania, jakie mogą wynikać z ograniczonych zasobów, złożoności operacyjnej lub rozbieżnych priorytetów krajowych. Brak znaczących postępów w tej dziedzinie jest szczególnie niepokojący, biorąc pod uwagę strategiczne znaczenie centrów logistycznych, które stanowią newralgiczne punkty podatności na zagrożenia w walce z nielegalnym obrotem środkami odurzającymi. Sprostanie tym wyzwaniom będzie wymagało większej koordynacji,

¹⁷ Czwarty kompleksowy przegląd rynków nielegalnych narkotyków w Unii Europejskiej, przeprowadzony przez Europol i Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA, którego nazwę od lipca 2024 r. zmieniono na Agencję Unii Europejskiej ds. Narkotyków (EUDA)).

¹⁸ Decyzja wykonawcza Rady z dnia 5 marca 2024 r. ustanawiająca zalecenie w sprawie wdrożenia najlepszych praktyk zidentyfikowanych w toku przeprowadzonej w 2023 r. oceny tematycznej Schengen dotyczącej zdolności, które państwa członkowskie wykorzystują w obszarach współpracy policyjnej, ochrony granic zewnętrznych oraz zarządzania systemami informatycznymi, aby zwalczać nielegalny obrót środkami odurzającymi przemycanymi do Unii.

¹⁹ Zgodnie z art. 21 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia (UE) 2022/922.

ukierunkowanego finansowania i większego wsparcia technicznego dla krajów mających trudności w tej dziedzinie.

Na podstawie informacji przedstawionych w planach działań **Komisja uznaje wszystkie przedłożone plany działań za zamknięte**, z jednym wyjątkiem. Wdrażanie najlepszych praktyk będzie nadal monitorowane w drodze okresowych ocen Schengen, zgodnie z wieloletnim programem ocen określonym w decyzji wykonawczej Rady.

4. Sytuacja na granicach wewnętrznych

1 stycznia 2025 r. zniesiono kontrole graniczne na wewnętrznych granicach lądowych z Rumunią i Bułgarią, w związku z czym tylko jedno państwo członkowskie UE, Cypr, nadal oczekuje na zniesienie kontroli granicznych na granicach wewnętrznych.

10 lipca 2024 r. wszedł w życie zmieniony kodeks graniczny Schengen²⁰, w którym ustanowiono nowe ramy przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych, ze zmienionymi terminami i bardziej rygorystycznymi wymogami dotyczącymi monitorowania i sprawozdawczości. Na podstawie tych nowych przepisów Komisja przyjęła decyzje wykonawcze ustanawiające wzór formularza, za pomocą którego państwa członkowskie będą powiadamiać o przywróceniu lub przedłużeniu kontroli na granicach wewnętrznych, oraz jednolity wzór sprawozdania z przywrócenia lub przedłużenia kontroli na granicach wewnętrznych²¹.

Od czasu wejścia w życie zmienionego kodeksu granicznego Schengen **10 państw strefy Schengen przywróciło kontrolę graniczną na swoich granicach wewnętrznych**²². Sześć państw członkowskich (tj. Austria, Dania, Francja, Niemcy, Norwegia i Szwecja) stosowało kontrole graniczne już przez dłuższy czas przed wejściem w życie zmienionego kodeksu granicznego Schengen. Niemcy rozszerzyły następnie zasięg geograficzny tych kontroli na wszystkie swoje granice wewnętrzne. Niderlandy po raz pierwszy powiadomiły o przywróceniu kontroli granicznej na wszystkich swoich granicach lądowych i powietrznych. Bułgaria tymczasowo przywróciła kontrolę graniczną na swoich granicach lądowych jako środek zapobiegawczy po zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych.

Komisja stosuje nowe terminy i obowiązki sprawozdawcze do wszystkich przypadków przywrócenia i przedłużenia kontroli granicznej, o których powiadomiono od czasu wejścia w życie zmienionego kodeksu.

²⁰ Rozporządzenie 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).

²¹ 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. C/2025/902; decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2025/308 z dnia 14 lutego 2025 r. ustanawiająca jednolity wzór sprawozdania z przywrócenia lub przedłużenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych zgodnie z art. 33 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399. C/2025/905.

²² Przegląd zmian można znaleźć na stronie: [Tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej – Komisja Europejska](#).

W ramach trwającego dialogu na temat kontroli na granicach wewnętrznych Komisja pozostaje w ścisłym kontakcie z państwami, które przywróciły kontrolę na granicach wewnętrznych, a także z państwami, na które przywrócenie takiej kontroli ma wpływ. Dyskusje te sprzyjają wymianie informacji z danym państwem, a także między Komisją a państwami strefy Schengen. Komisja podkreśliła, że państwa są zobowiązane do przyjęcia środków łagodzących, aby w jak największym stopniu ograniczyć wpływ kontroli granicznej na podróże transgraniczne, przewozy towarowe²³ i funkcjonowanie regionów transgranicznych. Dyskusje koncentrowały się również na dalszych postępach w realizacji wydanych w listopadzie 2023 r. zaleceń Komisji dotyczących alternatywnych środków przeciwdziałania poważnym zagrożeniom dla porządku publicznego i bezpieczeństwa narodowego²⁴.

Jednocześnie w ramach ocen Schengen, które miały miejsce w 2024 r. przeprowadzono wizyty w ośrodkach współpracy policyjnej i celnej oraz na posterunkach policji w wewnętrznych regionach przygranicznych. Wizyty te miały na celu sprawdzenie, czy struktury i procedury zapewniają terminową wymianę informacji i skuteczne wspólne operacje oraz przeciwdziałają przestępczości transgranicznej, nieuregulowanej migracji i zagrożeniom dla bezpieczeństwa publicznego. Ogólnym celem tych ocen było: a) zapewnienie skutecznej wymiany informacji i współpracy operacyjnej między organami ścigania, a tym samym zwiększenie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz b) określenie obszarów wymagających poprawy lub działań naprawczych. Te działania monitorujące i dyskusje ujawniły niesystematyczny charakter kontroli.

Komisja pracuje również nad zapewnieniem, aby żaden kraj strefy Schengen ani żaden region transgraniczny nie został szczególnie dotknięty przywróceniem kontroli na granicach wewnętrznych, zwłaszcza tych o wyjątkowym położeniu geograficznym. Podejmowane są odpowiednie kroki w celu zaradzenia sytuacjom, w których przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych powoduje poważne niedogodności dla osób fizycznych i przedsiębiorstw w codziennym życiu.

Komisja promuje również współpracę operacyjną między państwami strefy Schengen w celu skuteczniejszego i sprawniejszego rozwiązywania problemów państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa i migracji. Komisja wspiera też rozwój współpracy regionalnej wzdłuż szlaków migracyjnych oraz aktywnie współpracuje również z państwami trzecimi. Aby zapewnić szybkie, ale również uporządkowane zwracanie migrantów o nieuregulowanym statusie na granicach wewnętrznych, państwa strefy Schengen muszą stosować istniejące wcześniej dwustronne umowy o readmisji lub ewentualnie zawrzeć uzgodnienia operacyjne

²³ Zgodnie z komunikatem Komisji w sprawie uprzywilejowanych korytarzy całkowite opóźnienie pojazdów towarowych przekraczających granice wewnętrzne transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) nie powinno być dłuższe niż 15 minut, niezależnie od towarów przewożonych przez te pojazdy. Komisja nadal organizowała spotkania z siecią krajowych punktów kontaktowych ds. transportu w każdym przypadku stwierdzenia potencjalnych problemów, które mogłyby negatywnie wpłynąć na przepływ transportu drogowego w ramach rynku wewnętrznego.

²⁴ Zalecenie Komisji 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. C(2023) 8139 final.

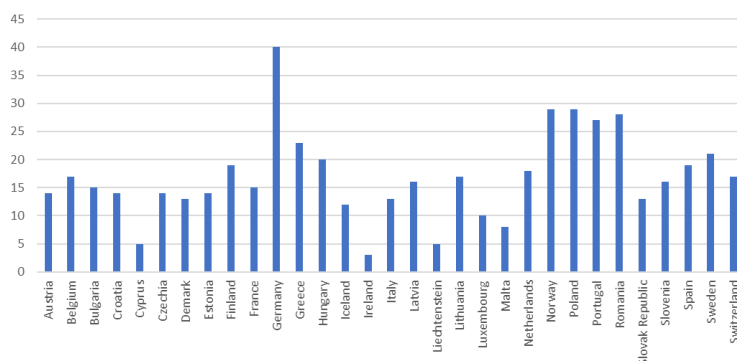
w celu wprowadzenia w życie procedury przekazywania osób przewidzianej w zmienionym kodeksie granicznym Schengen.

Do tej pory jedno państwo członkowskie – Niemcy przedłużyło kontrolę na granicach wewnętrznych od czasu wejścia w życie zmienionego kodeksu granicznego Schengen. Na wniosek Luksemburga Komisja wszczęła już konsultacje²⁵. W ich wyniku odbyły się spotkania na szczeblu operacyjnym i ministerialnym, których celem było usunięcie praktycznych przeszkód w przepływie transgranicznym oraz zacieśnienie współpracy dotyczącej alternatywnych środków operacyjnych. Komisja podtrzymuje swoje zobowiązanie do przestrzegania zasad swobodnego przemieszczania się i bezpieczeństwa w całej strefie Schengen i w razie potrzeby podejmie działania następcze w nadchodzącym cyklu Schengen, w tym przez wydawanie opinii zgodnie ze zmienionym kodeksem granicznym Schengen.

5. Narzędzia oceny i monitorowania Schengen

W listopadzie 2024 r. Komisja ustanowiła **pulę osób przeprowadzających ocenę Schengen na 2025 r.** Zgodnie z wymogami mechanizmu oceny i monitorowania stosowania dorobku Schengen prawie wszystkie państwa strefy Schengen wyznaczyły co najmniej jednego eksperta. Tylko jedno państwo wstrzymało się od wyznaczenia, uzasadniając to tym, że wyznaczenie takie miałyby istotny wpływ na wykonywanie zadań krajowych²⁶, w związku z czym nie było w stanie wyznaczyć co najmniej jednego eksperta w każdej dziedzinie systemu Schengen²⁷.

W sumie wyznaczono 545 ekspertów krajowych, z których **525 krajowych ekspertów** wybrano do puli na 2025 r., biorąc pod uwagę ogólne i szczegółowe kryteria określone w rozporządzeniu (UE) 2022/922 oraz w odpowiednim zaproszeniu skierowanym do państw strefy Schengen²⁸.



Liczba wybranych ekspertów w podziale na państwa strefy Schengen (2025 r.)

Aby zapewnić wysoką jakość puli ekspertów na potrzeby działań w zakresie oceny i monitorowania, **w 2024 r. opracowano strategię szkoleń w zakresie oceny Schengen.** W strategii określono podstawowe aspekty działań szkoleniowych w zakresie oceny Schengen,

²⁵ Zgodnie z art. 27a rozporządzenia (UE) 2016/399.

²⁶ Zgodnie z art. 17 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2022/922.

²⁷ Dania nie wyznaczyła eksperta ds. współpracy policyjnej.

²⁸ Art. 15 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2022/922.

w oparciu o cele krótko- i średnioterminowe, z myślą o wdrożeniu spójnej metodyki wspólnych i zintegrowanych ram szkoleniowych w zakresie oceny Schengen. Strategia ma na celu między innymi opracowanie wspólnego programu szkoleń dla wszystkich działań szkoleniowych, wzmocnienie zarządzania realizacją szkoleń oraz usprawnienie wyboru uczestników szkoleń, a tym samym poprawę synergii z pulą osób przeprowadzających ocenę Schengen. W 2024 r. w ramach działań w zakresie szkolenia wstępnego prowadzonych zgodnie z tymi wspólnymi ramami **przeszkolono i certyfikowano 90 ekspertów** jako osoby przeprowadzające ocenę Schengen.

W styczniu 2025 r. odbyły się **warsztaty koordynatorów z państw trzecich i głównych ekspertów**, w których uczestniczyli koordynatorzy z państw strefy Schengen i z Komisji wraz z wyznaczonymi głównymi ekspertami ds. ocen w 2024 i 2025 r. Ponad 40 wysokich rangą ekspertów z państw strefy Schengen, reprezentujących społeczność ponad 500 oceniających Schengen, przeprowadziło strategiczną wymianę informacji na temat przyszłości strefy Schengen, w szczególności na temat sposobów wzmocnienia ram zarządzania zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym. Warsztaty miały również na celu przygotowanie krajowych koordynatorów i głównych ekspertów do działań w zakresie oceny Schengen w 2025 r.

6. Przyszłe działania: działania w zakresie oceny i monitorowania w 2025 r.

W 2025 r. przypada **40. rocznica** podpisania układu z Schengen 14 czerwca 1985 r. Ten kamień milowy będzie kształtował program działań w zakresie zarządzania strefą Schengen przez cały rok, potwierdzając rolę Schengen jako symbolu naszego wspólnego osiągnięcia, jakim jest bezpieczna i zjednoczona Europa, przynosząca korzyści zarówno europejskim obywatelom, jak i przedsiębiorstwom. W czasie gdy świętujemy to ważne osiągnięcie, strefa Schengen nadal będzie jednym z głównych priorytetów Komisji i podstawowym atutem strategicznym umożliwiającym funkcjonowanie w zmieniającym się otoczeniu geopolitycznym.

Mechanizm oceny i monitorowania stosowania dorobku Schengen będzie nadal odzwierciedlał dynamiczny i zmieniający się charakter projektu Schengen oraz zapewniał jego odporność i skuteczność w zmieniającym się otoczeniu. Przyjęto nowe wymogi prawne, w szczególności wymogi wynikające z paktu o migracji i azylu (np. rozporządzenie w sprawie kontroli przesiewowej, rozporządzenie w sprawie powrotowej procedury granicznej) oraz wymogi związane z nową architekturą cyfrową wspierającą zarządzanie granicami i bezpieczeństwo wewnętrzne strefy Schengen (np. rozporządzenia w sprawie interoperacyjności, procedury ETIAS, dostęp organów ścigania do EES, ETIAS, interoperacyjność, dyrektywa w sprawie wymiany informacji).

W związku z tym w 2025 r. Komisja, w porozumieniu z państwami strefy Schengen i odpowiednimi organami UE, dokona przeglądu²⁹ **standardowego kwestionariusza Schengen**. Zaktualizowany kwestionariusz podkreśli również strategiczne aspekty leżące

²⁹ Zgodnie z art. 14 rozporządzenia (UE) 2022/922.

u podstaw prawidłowego funkcjonowania strefy Schengen, takie jak zarządzanie strefą Schengen i wykorzystanie powiązanych instrumentów finansowych UE.

Zgodnie z wieloletnim programem ocen na lata 2023–2029 zostanie zrealizowany **roczny program ocen na 2025 r.**³⁰ Obejmuje on okresowe oceny Szwajcarii, Słowenii i Austrii, a także oceny Bułgarii i Rumunii po ich pełnej integracji ze strefą Schengen bez kontroli na granicach wewnętrznych. Jeżeli chodzi o **działania monitorujące** na 2025 r., Komisja planuje przeprowadzić wizyty we Francji (które miały już miejsce w marcu 2025 r.), Grecji (wrzesień 2025 r.) i Portugalii.

| | Sty. | Luty | Mar. | Kwi. | Maj | Czer. | Lip.– Sier. | Wrz. | Paź. | List. | Gru. |
|------------------|------------|------|----------|------|---------|-------|----------------|---------|------|----------|------|
| Ocena okresowa | Szwajcaria | | Słowenia | | Austria | | | Rumunia | | Bułgaria | |
| Pierwsza ocena | | | | | | | | | | | |
| Ocena tematyczna | | | | | | | | | | | |

Biorąc pod uwagę szczególną rolę **ocen tematycznych** w określaniu i rozwiązywaniu problemów przekrojowych dla strefy Schengen, takich jak, w dwóch poprzednich latach, nielegalny obrót środkami odurzającymi i powroty, po konsultacjach z państwami strefy Schengen Komisja uważa, że rok 2026 jest odpowiednim momentem na rozpoczęcie kolejnej oceny tematycznej. W związku z trwającą wojną w Ukrainie i utrzymywaniem się zwiększonych zagrożeń dla bezpieczeństwa celem tej oceny byłoby zidentyfikowanie luk i słabych punktów w architekturze granic i bezpieczeństwa strefy Schengen, aby zwiększyć jej spójność i ogólny poziom bezpieczeństwa wewnętrznego.

Ponadto w 2025 r. Komisja będzie nadal monitorować działania następcze w związku z trwającymi pierwszymi ocenami Schengen, aby zwiększyć gotowość techniczną obu zainteresowanych państw. W przypadku **Cypru** niezbędne wizyty³¹ nadal mogłyby się odbyć w 2025 r., pod warunkiem że władze cypryjskie wdrożą wymagane środki naprawcze. W odniesieniu do **Irlandii** w pierwszej połowie 2025 r. Komisja zamierza opublikować sprawozdanie dotyczące Schengen obejmujące współpracę wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, współpracę w dziedzinie narkotyków oraz art. 26 konwencji z Schengen. Jeżeli wynik będzie pozytywny i środki naprawcze w innych istotnych obszarach, zwłaszcza w zakresie współpracy policyjnej, zostaną szybko wdrożone, umożliwi to Radzie wprowadzenie w życie tych przepisów w Irlandii i doprowadzi do zacieśnienia współpracy w ramach Schengen.

W 2025 r. Komisja zintensyfikuje również wysiłki na rzecz wsparcia sprawnej integracji wymogów Schengen w odniesieniu do państw aspirujących do członkostwa w UE. Ponieważ **kraje kandydujące do UE** są kandydatami do przystąpienia do strefy Schengen, proces

³⁰ Roczny program ocen na 2025 r. dostępny jest na stronie [Ocena roczna](#).

³¹ Art. 23 rozporządzenia (UE) 2022/922.

rozszerzenia UE ma dla tej strefy istotne konsekwencje. Kraje kandydujące do UE muszą spełnić wszystkie wymogi Schengen przed przystąpieniem do UE, nawet jeśli niektóre prawa wynikające z Schengen, takie jak pełny aktywny dostęp do wszystkich systemów informacyjnych, prawo do wydawania wiz Schengen i prawo do zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych, wejdą w życie dopiero na późniejszym etapie. Komisja będzie ściśle współpracować z krajami kandydującymi, aby do czasu ich przystąpienia do UE system Schengen był zakotwiczony w funkcjonujących w pełni ramach zarządzania strefą Schengen na poziomie krajowym. Wymaga to solidnych przygotowań, w tym wdrożenia planów działań dotyczących strefy Schengen, jak określono w komunikacie z 2024 r. w sprawie polityki rozszerzenia UE³².

Ponadto jeśli chodzi o szkolenia, wdrożenie **wspólnego programu szkoleń** w ramach kursów szkolenia wstępnego w 2024 r. stworzyło solidne podstawy do opracowania przyszłych szkoleń. Kolejne działania w zakresie szkolenia wstępnego zaplanowano na wiosnę, lato i jesień 2025 r.

³² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Komunikat z 2024 r. w sprawie polityki rozszerzenia UE. COM(2024) 690 final.