

Bruxelles, 24. travnja 2025.
(OR. en)

8235/25

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

POP RATNA BILJEŠKA

Od: Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ

Datum primitka: 23. travnja 2025.

Za: Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije

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

Predmet: KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, EUROPSKOM VIJEĆU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA
Izješće o stanju Schengena za 2025.

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2025) 185 final.

Priloženo: COM(2025) 185 final



Bruxelles, 23.4.2025.
COM(2025) 185 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, EUROPSKOM
VIJEĆU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I
ODBORU REGIJA**

Izvješće o stanju Schengena za 2025.

Izješće o stanju Schengena za 2025.

Četrdeseta obljetnica Schengena



1. Schengen kao strateška prednost

Šengenski sporazum, potpisan 14. lipnja 1985., označio je početak **novog doba strateške suradnje i dublje integracije usmjerene na slobodu i sigurnost građana**. Radilo se o jednostavnoj, ali revolucionarnoj viziji stvaranja Europe u kojoj bi se građani bez prepreka mogli kretati preko unutarnjih granica, što bi potaknulo gospodarski rast, kulturnu razmjenu i socijalnu koheziju te povećalo kolektivnu sigurnost.

Stvaranje šengenskog područja bilo je ključno za stvaranje ujedinjene **Europe – Europe za građane**¹. Šengenski sporazum donio je konkretne koristi najprije u pograničnim regijama, koje su ključne za proces integracije Europe, a zatim su se te koristi proširile na ostatak kontinenta. Šengenski projekt s vremenom je postao više od pukog sporazuma o ukidanju graničnih kontrola. Postao je otporan višedimenzionalan sustav utemeljen na učinkovitom **upravljanju vanjskim granicama, zajedničkim pravilima o vizama, vraćanju i policijskoj suradnji**, bliskoj koordinaciji nacionalnih tijela i još bliskijoj međunarodnoj suradnji. U potpunosti je integriran u okvir EU-a, povećao se u smislu broja članica i ambicija te simbolizira predanost Europe jedinstvu, slobodi i sigurnosti.

Četiri desetljeća nakon stvaranja Schengen nije samo simbol mobilnosti, već unapređuje živote građana, olakšava poslovanje i poboljšava globalni položaj EU-a. Danas je okosnica snažnije i sigurnije Europe i olakšava svakodnevni život više od 450 milijuna Europljana. Schengen je i dalje **projekt osmišljen u korist građana**, a postao je i trostruka **strateška prednost Unije**.

Prvo, šengensko područje ključan je pokretač jedinstvenog tržišta, a time i **gospodarskog rasta, konkurentnosti i gospodarskog suvereniteta Europe**. S obzirom na sve nestabilnije globalno okruženje u kojem se ponovno javljaju geopolitičke napetosti i geoe ekonomska konkurencija, za rast i smanjenje vanjskih ovisnosti europskog gospodarstva potrebno je okruženje bez prepreka. Šengensko područje potiče slobodno kretanje robe, usluga i osoba te tako jača kolektivnu otpornost Europe. Ključno je za održavanje i jačanje lanaca opskrbe u cijeloj Europi i konsolidaciju jedinstvenog tržišta, kako je u svojem izvješću istaknuo E. Letta².

Drugo, Schengen je **najsnažnije sredstvo EU-a za suočavanje s prijetnjama u svijetu koje više nisu ograničene na nacionalne granice**. Omogućuje nam da iskoristimo zajedničko

¹ Zaključci predsjedništva sa sastanka Europskog vijeća iz Fontainebleaua, lipanj 1984., [1984 June - fontainebleau_eng.pdf](#).

² „*Much more than a market – Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*”, Enrico Letta – travanj 2024. [Enrico Letta – Much more than a market \(travanj 2024.\)](#).

stručno znanje i resurse kako bismo stvorili sigurnosni okvir koji je znatno jači i učinkovitiji od zbroja pojedinačnih nacionalnih sustava. Schengen nam daje skup sredstava, zajedničkih resursa i sposobnosti potrebnih za suočavanje s današnjim složenim, transnacionalnim prijetnjama slobodi i sigurnosti. Bilo da je riječ o mrežama organiziranog kriminala ili neprijateljskim državnim ili nedržavnim akterima, to su prijetnje koje zemlje same ne mogu učinkovito suzbiti. U današnjem geopolitičkom i sigurnosnom okruženju Schengen više nije samo koristan, već i nužan.

Treće, kad neprijateljski akteri nastoje oslabiti i fragmentirati Europu, Schengen je **pokretač jedinstva koji zbližava Europljane** i doprinosi stvaranju opipljivog zajedničkog europskog identiteta. Riječ je o duboko ukorijenjenom sredstvu političke obrane od pokušaja stvaranja razdora i nepovjerenja među Europljanima.

Da bi građani u potpunosti uživali prava i slobode koji proizlaze iz šengenske pravne stečevine, među državama članicama mora postojati uzajamno povjerenje, koje se pak temelji na učinkovitoj provedbi dogovorenih pravila. Potrebno je strogo poštovati zajedničke standarde za rješavanje problema nezakonitih migracija, borbu protiv organiziranog kriminala, terorizma i krijumčarenja te na odgovarajući način zaštititi temeljna prava. Za održivu suradnju među državama članicama ključni su učinkoviti provedbeni mehanizmi i koordinirani rad na svim razinama.

Baš kao 1985., i danas moramo potvrditi da vjerujemo u taj projekt i prepoznati da je ovo još jedan presudan trenutak u kontinuiranom nastojanju da zadržimo i dodatno učvrstimo snažnu i ujedinjenu Europu. Kao **strateška prednost, Schengen zahtijeva neprestanu obnovu i ulaganja**, među ostalim na političkoj, regulatornoj i operativnoj razini.

Ulaganje u Schengen kao stratešku prednost: poboljšanje političkog upravljanja i regulatornog okvira šengenskog područja

Okvir za upravljanje šengenskim područjem sastoji se od skupa zajedničkih pravila te sustava institucija i postupaka koji obuhvaćaju sve politike i mjere na kojima se temelji dobro funkcioniranje šengenskog područja. Taj okvir jamči neometano funkcioniranje šengenskog područja u skladu s ciljevima politike utemeljenima na načelima zajedničke odgovornosti, uzajamnog povjerenja i praćenja dogovorenih pravila. Temelji se na bliskoj koordinaciji svih tijela i uskoj suradnji među državama članicama i s relevantnim agencijama EU-a.

U šengenskom ciklusu za razdoblje 2024. – 2025. šengenski barometar+ davao je redovit pregled glavnih čimbenika koji utječu na šengensko područje, što omogućuje konsolidiranu **analizu stanja u šengenskom području**. Te informacije pridonose boljoj pripravnosti i razradi politika, primjerice u područjima borbe protiv trgovine drogom, viza i vraćanja. Komisija i belgijsko predsjedništvo 2024. organizirali su radionicu sa zemljama šengenskog područja i agencijama za pravosuđe i unutarnje poslove, na kojoj je istaknuta potreba za pojednostavnjenjem obveza izvješćivanja, usklađivanjem definicija ključnih pokazatelja i maksimalnim povećanjem upotrebe drugih alata za razmjenu informacija, kao što je EUROSUR. Šengenski ciklus za razdoblje 2025. – 2026. temeljit će se na osam

operativnih zaključaka, uključujući mapiranje okvira za izvješćivanje i uklanjanje specifičnih nedostataka u podacima. To će barometar+ učiniti usmjerenijim i učinkovitijim sredstvom za bolje upravljanje.

Za vrijeme belgijskog predsjedništva ostvaren je napredak i u stvaranju zajedničkog okvira za povećanu koordinaciju, što je Komisija predložila³ 2024. Održan je prvi **sastanak visokih dužnosnika za šengensko područje**, koji će služiti kao forum za rješavanje pitanja od zajedničkog interesa i pripremu rasprava za Šengensko vijeće. Teme prvog sastanka bile su upravljanje, pravna dosljednost i proširenje. Na drugom sastanku, održanom tijekom mađarskog predsjedništva, regionalna suradnja istaknuta je kao konkretna alternativa nadzoru unutarnjih granica, čime bi se poboljšalo upravljanje vanjskim granicama i suradnja s trećim zemljama. Taj će format i dalje biti ključan za bolju koordinaciju politika.

Globalno političko okruženje uvelike se mijenja, što donosi i **operativne izazove i prilike**. Produblјivanje i širenje šengenskog područja pospješilo bi zajednički odgovor na te izazove. Potrebno je strateški prilagoditi provedbu pravila i povećati ulaganja u područjima s najvećim dugoročnim učinkom, počevši **izvana** sa snažnom viznom politikom i užom suradnjom s trećim zemljama. S druge strane, moramo učinkovito upravljati svojim **vanjskim granicama** i usmjeriti svoje resurse, opremu i tehnologiju na povećanje sigurnosti. To će otvoriti prostor za **đublju suradnju unutar šengenskog područja** kako bi se potaknuli zajedničko djelovanje i veća integracija među ljudima. U konačnici, šengensko područje nije skup izoliranih dijelova, već usklađeni sustav u kojem svi dijelovi surađuju na ostvarenju zajedničkih ciljeva i jačanju kolektivne otpornosti.

Ojačana je Komisijina **nadzorna uloga**. Na temelju napretka ostvarenog posljednjih godina Komisija će nastaviti koristiti posjete radi provjere, ponovne posjete, nenajavljene posjete i druga sredstva za provedbu koja su joj na raspolaganju. Osim toga, države članice moraju utvrditi prioritete u financiranju sredstvima EU-a kako bi se uklonile slabosti utvrđene u šengenskim evaluacijama i Frontexovim procjenama ranjivosti. Prioritet je zajamčiti da se sredstva EU-a strateški koriste za potrebne reforme.

Ulaganje u Schengen kao stratešku prednost: operativno djelovanje

Mehanizam evaluacije i praćenja šengenske pravne stečevine ključan je element upravljanja koji služi za utvrđivanje nedostataka i područja u kojima su potrebna poboljšanja prije nego što ugroze integritet sustava te omogućuje poduzimanje dobro uravnoteženih mjera za uklanjanje eventualnih nedostataka. Uzajamno povjerenje okosnica je Schengena, a mehanizam evaluacije omogućuje da se ono realizira u praksi. Zemlje šengenskog područja brinu se za učinkovito funkcioniranje svojih sustava, ali se i aktivno međusobno podupiru jer su svjesne da uspjeh (i neuspjeh) jedne zemlje utječe na stabilnost i sigurnost cijelog područja.

³ COM(2024) 173 final.

Komisija je 2024. provela godišnji program evaluacije, koji je rezultirao šengenskim izvješćima za Hrvatsku, Poljsku, Mađarsku, Češku i Slovačku. Pratila je i provedbu korektivnih mjera o kojima su izvijestile Grčka, Irska i Danska. U veljači 2024. obavila je nenajavljene posjete konzulatima Njemačke, Poljske i Španjolske u Mumbaiju u Indiji. Od prethodnog ciklusa evaluacije ostao je neriješen samo mali broj ozbiljnih nedostataka, ali još uvijek postoji dosta trajnih problema koje je potrebno riješiti.

U **Prilogu 1.** navedene su pojedinosti o provedbi evaluacije aktivnosti praćenja, a u **Prilogu 2.** najbolje prakse utvrđene u nedavnim šengenskim evaluacijama.

2. Politička okosnica Schengena: pouzdan zajednički okvir upravljanja

Reagiranje na geopolitičke promjene i njihove posljedice za slobodu i sigurnost započinje ponovnim obvezivanjem na poštovanje dvaju temeljnih načela: **zajedničke odgovornosti i uzajamnog povjerenja**. Točnije, riječ je o zajedničkoj odgovornosti za očuvanje prava i sigurnosti svih ljudi u šengenskom području te uzajamnom povjerenju među zemljama šengenskog područja u to da se svim dijelovima šengenskog sustava upravlja stručno i učinkovito u skladu s visokim zajedničkim standardima.

U pregledu stanja u šengenskom području za 2024. istaknute su asimetrije u provedbi ključnih šengenskih zahtjeva. Oko 65 % preporuka izdanih u okviru mehanizma evaluacije i praćenja šengenske pravne stečevine još nije provedeno, a trajni nedostaci imaju važne operativne posljedice.

Ponovno političko obvezivanje na poštovanje načela zajedničke odgovornosti i uzajamnog povjerenja mora se potvrditi **odlučnim djelovanjem** na političkoj i operativnoj razini kako bi se šengenska pravila provodila brzo i učinkovito. Za to je potreban čvrst okvir za upravljanje šengenskim područjem s izraženim političkim nadzorom, koordinacijom i odgovornošću.

Prošle je godine ostvaren napredak u **konsolidaciji okvira upravljanja**, jednom od ključnih prioriteta šengenskog ciklusa za razdoblje 2024. – 2025. Naime, poboljšani alati Komisije, uključujući šengenski barometar+ i pregled stanja na šengenskom području, pomogli su da zemlje šengenskog područja na isti način razumiju ključna pitanja koja zahtijevaju zajedničko djelovanje, utvrđivanje nedostataka u provedbi te bolje povezivanje tehničke i političke razine. Time je omogućen strateški učinkovitiji pristup provedbi i poduzimanju mjera nakon aktivnosti evaluacije i praćenja šengenske pravne stečevine.

Mogu se otvoriti nove mogućnosti za potpuno iskorištavanje političke koordinacije i praćenja. Šengensko vijeće, po uzoru na Mješoviti odbor osnovan na temelju sporazumâ o pridruživanju Schengenu, donosi strateške smjernice o politikama koje utječu na funkcioniranje Schengena. Dopunjuje rad Vijeća za unutarnje poslove, a cilj mu je stvoriti otvoreno okruženje za bliski dijalog o politikama među donositeljima odluka u šengenskom području.

Kako bi okvir upravljanja zaista polučio rezultate, potrebno je poticati dubinsko razumijevanje poteškoća na terenu, unaprijediti preispitivanje trajnih ranjivosti i nedostataka te preuzeti veću kolektivnu odgovornost za djelotvorna rješenja. Potrebni su suradnja, odlučno djelovanje i konkretne mjere kako bi se prevladali trajni nedostaci i očuvao integritet zajednički dogovorenih pravila.

U šengenskom ciklusu za razdoblje 2025. – 2026. u prvom redu trebalo bi **iskoristiti puni potencijal Šengenskog vijeća** kako bi se omogućili integrirana koordinacija politika i donošenje odluka o svim pitanjima koja strateški utječu na slobodu i sigurnost na području bez unutarnjih granica.

- Komisija će podupirati rad na daljnjem jačanju političkog nadzora koji provodi Šengensko vijeće kako bi države članice usklađenije pristupale pitanjima koja izravno utječu na funkcioniranje Schengena i kako bi se potaknule rasprave o zajedničkim izazovima.
- Svakodnevno upravljanje šengenskim područjem može se poboljšati daljnjim jačanjem zajedničkih alata za brzo i učinkovito otkrivanje ranjivosti unutar područja te odgovor na njih. Komisija će izraditi zbirni pregled stanja na šengenskom području kako bi Šengenskom vijeću olakšala utvrđivanje ključnih prioriteta za uklanjanje nedostataka i brzo ublažavanje rizika u nastajanju.

Komisija je spremna surađivati s trenutačnim i budućim predsjedništvima kako bi se ti ciljevi ostvarili u okviru prvog prioriteta za šengenski ciklus 2025. – 2026., kako je navedeno u odjeljku 5.

Rad u šengenskom ciklusu za razdoblje 2025. – 2026. trebao bi uključivati i mjere za jačanje **nacionalnih sustava upravljanja šengenskim područjem** u zemljama šengenskog područja i zemljama kandidatkinjama za pristupanje EU-u. Komisija će organizirati niz radionica radi postizanja dogovora o minimalnim standardima kako bi šengenske države mogle uspostaviti učinkovite političke i administrativne strukture radi potpune provedbe šengenskog sustava. Taj će se rad temeljiti na sveobuhvatnim postignućima i upravljačkim strukturama uspostavljenima u okviru europskog integriranog upravljanja granicama, a u njemu će sudjelovati sva relevantna tijela.

U skladu sa zaključcima šengenskih evaluacija i na temelju vlastitog iskustva Komisija poziva sve zemlje šengenskog područja da imenuju nacionalnog koordinatora koji će nadgledati sva pitanja koja utječu na funkcioniranje Schengena kako bi se uspostavila jasna raspodjela odgovornosti među svim uključenim tijelima.

Daljnje postupanje nakon **tematske evaluacije nacionalnih strategija država članica za integrirano upravljanje granicama u razdoblju 2019. – 2020.**⁴ pokazuje da su sve zemlje šengenskog područja pokrenule nacionalne postupke za reviziju svojih strategija. Do kraja

⁴ Provedbena odluka Komisije od 17. prosinca 2020. o izradi izvješća o tematskoj evaluaciji nacionalnih strategija država članica za integrirano upravljanje granicama u razdoblju 2019. – 2020., C(2020) 8000 final.

2024. dvanaest zemalja šengenskog područja službeno je donijelo revidirane strategije, a osam ih je bilo u postupku donošenja. Rezultati pokazuju znatna poboljšanja, uključujući kvalitetnije okvire upravljanja i bolju integraciju postupaka vraćanja u nacionalne strategije. Većina zemalja šengenskog područja poboljšala je usklađenost svojih strategija s prioritetima EU-a, u prvom redu unapređenjem analize rizika, svjesnosti o stanju i suradnje s EU-om.

Međutim, i dalje postoje znatni nedostaci u planiranju ljudskih resursa, koordinaciji među agencijama i financijskim aranžmanima. Samo nekoliko zemalja šengenskog područja uspješno je povezalno svoje strategije s akcijskim planovima, analizama potreba i okvirima za financiranje, a posebne odredbe o zaštitnim mjerama i osposobljavanju u području temeljnih prava i dalje nisu u potpunosti integrirane u nacionalne strategije. S druge strane, obveze povezane s postupkom dubinske provjere utvrđene u paktu o migracijama i azilu moraju se učinkovito integrirati i uskladiti sa širim sustavom integriranog upravljanja granicama. Ulaganje u sustav upravljanja za europsko integrirano upravljanje granicama bit će dobar temelj za stvaranje čvrstih nacionalnih okvira za upravljanje šengenskim područjem.

3. Okosnica politike i regulative: širi i dublji Schengen

3.1. Šire šengensko područje

U 40 godina Schengen je iz regionalne inicijative nekoliko država članica EU-a prerastao u istinski europski projekt⁵. Šengensko područje prošireno je devet puta, a u konačnici je postalo najveće područje slobodnog kretanja na svijetu bez nadzora unutarnjih granica.

Bugarska i Rumunjska potpuno su integrirane u šengensko područje 1. siječnja 2025. Odlukom Vijeća od 12. prosinca 2024.⁶, nakon njegove odluke od 30. prosinca 2023.⁷ o istom pitanju, dovršen je proces koji je trajao 18 godina od pristupanja tih zemalja EU-u do njihova pridruživanja šengenskom području. Očekuje se da će uslijed potpunog pristupanja šengenskom području Bugarska i Rumunjska uštedjeti milijarde eura jer se procjenjuje da su poduzeća koja posluju u te dvije zemlje za vrijeme nadzora unutarnjih granica plaćala milijarde eura godišnje zbog povećanih logističkih troškova, kašnjenja koja su utjecala na isporuke robe i opreme te povećanih troškova goriva i vozača⁸.

Cipar radi na provedbi šengenskih preporuka⁹ i u tijeku je njegova prva šengenska evaluacija. Komisija ga podupire u procesu dublje integracije u šengenski sustav.

⁵ Protokol br. 19 Ugovora o funkcioniranju Europske unije o šengenskoj pravnoj stečevini uključenoj u okvir Europske unije primjenjuje se na 30 zemalja. Ukinut je nadzor unutarnjih granica između 29 zemalja sudionica.

⁶ Odluka Vijeća (EU) 2024/3212 od 12. prosinca 2024. o utvrđivanju datuma ukidanja kontrola osoba na unutarnjim kopnenim granicama s Republikom Bugarskom i Rumunjskom te između njih (SL L 3212, 23.12.2024.).

⁷ Odluka Vijeća (EU) 2024/210 od 30. prosinca 2023. o punoj primjeni odredbi šengenske pravne stečevine u Republici Bugarskoj i Rumunjskoj (SL L 120, 4.1.2024.).

⁸ Cijena koju jedinstveno tržište plaća za neuključivanje zemalja u šengensko područje – Bugarska i Rumunjska, samoinicijativno mišljenje, Europski gospodarski i socijalni odbor, INT 1046, 4. prosinca 2024.

⁹ Dokumenti Vijeća: 5535/21, 10403/22, 12636/21, 12638/21, 12639/21 i 11237/24.

Irska je na jedinstven način izuzeta od sudjelovanja u svim odredbama šengenskog pravilnika¹⁰. S obzirom na koristi za Irsku i šengensko područje u cjelini te nakon što joj je Vijeće dalo odobrenje za sudjelovanje u određenim područjima¹¹ kao što su Šengenski informacijski sustav te policijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima, trenutačno je u tijeku daljnje postupanje na temelju njezine šengenske evaluacije¹². Komisija 2025. namjerava objaviti izvješće o toj evaluaciji¹³. Ako bude pozitivno, to će Vijeću omogućiti da u Irskoj provede te odredbe¹⁴, što će dovesti do povećane šengenske suradnje.

EU se priprema za daljnje proširenje jer nekoliko zemalja kandidatkinja napreduje u pregovorima o pristupanju, a te zemlje trebale bi se pridružiti i šengenskom području jer su dužne prihvatiti i provoditi šengenski pravilnik od dana pristupanja EU-u. Kako bi se pronašla rješenja za složena pitanja njegova proširenja i dobro pripremio postupak integracije, bit će potrebno uspostaviti novi transparentan, učinkovit i djelotvoran okvir za ulazak u šengensko područje. Pouke iz posljednjeg proširenja šengenskog područja pokazuju da to mora uključivati predvidljiv i pravedan postupak koji novim zemljama omogućuje postupno sudjelovanje u Schengenu koje će u konačnici dovesti do ukidanja nadzora unutarnjih granica kao zadnje faza u postupku.

Taj postupak zahtijeva strogo praćenje u svim fazama kako bi se potvrdilo da nove zemlje šengenskog područja kontinuirano zadovoljavaju visoke standarde koje postojeće zemlje šengenskog područja primjenjuju u svim područjima potrebnima za konačno ukidanje nadzora unutarnjih granica. Tijekom pregovora o pristupanju te zemlje najprije moraju nastaviti raditi na uspostavljanju potrebnih pravnih, upravljačkih i operativnih standarda kako bi šengenski sustav integrirale u potpuno funkcionalan nacionalni okvir upravljanja do trenutka pristupanja EU-u. Za to je potrebna temeljita priprema, uključujući provedbu Šengenskog akcijskog plana, kako je utvrđeno u Komunikaciji o politici proširenja EU-a za 2024.¹⁵.

3.2. Produbljivanje šengenskog područja radi prilagodbe digitalnom dobu

EU trenutačno mijenja način upravljanja granicama, tj. prelazi s uglavnom fizičkih graničnih kontrola na moderniji digitalni sustav nadzora granica. Potrebno je ubrzati **digitalizaciju šengenskog okvira** kako bi se povećala sigurnost građana, ojačale vanjske granice i suradnja

¹⁰ Članci 4. i 5. Protokola br. 19 Ugovora o funkcioniranju Europske unije o šengenskoj pravnoj stečevini uključenoj u okvir Europske unije.

¹¹ Odluka Vijeća 2002/192/EZ od 28. veljače 2002. o zahtjevu Irske za sudjelovanje u provedbi nekih odredbi šengenske pravne stečevine.

¹² U skladu s člankom 2. Provedbene odluke Vijeća (EU) 2020/1745 u okviru prve šengenske evaluacije u Irskoj 2021. su provedeni evaluacijski posjeti povezani s policijskom suradnjom i Šengenskim informacijskim sustavom. Kako bi se ocijenio napredak koji je Irška ostvarila, od 25. do 29. studenog 2024. proveden je posjet radi provjere u skladu s člankom 21. stavkom 3. Uredbe (EU) 2022/922. Iako je napredak zabilježen, Irška treba poduzeti daljnje mjere za provedbu predviđenih korektivnih mjera. Komisija će nastaviti pratiti provedbu akcijskog plana.

¹³ Obuhvaća procjenu evaluacijskog tima o tome kako Irška provodi zahtjeve za pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima, suradnju u području droga i članak 26. Šengenske konvencije.

¹⁴ Odluka Vijeća 2002/192/EZ od 28. veljače 2002. o zahtjevu Irske za sudjelovanje u provedbi nekih odredbi šengenske pravne stečevine.

¹⁵ Komunikacija Komisije od 30. listopada 2024. o politici proširenja EU-a za 2024., COM(2024) 690 final.

tijela za izvršavanje zakonodavstva te olakšalo putovanje u dobroj vjeri u šengensko područje i slobodno putovanje unutar njega, pri čemu je potrebno i dalje štititi temeljna prava i primjenjivati sigurnosne standarde.

U okviru rada na tome da šengensko područje postane referentni globalni standard za olakšavanje neometanog i sigurnog putovanja nova pravila¹⁶ koja graničnim tijelima i tijelima za izvršavanje zakonodavstva omogućuju učinkovito korištenje informacija o putovanjima („unaprijed dostavljene informacije o putnicima”) stupila su na snagu u siječnju 2025. To je važan korak prema povećanju sigurnosti bez narušavanja iskustva putovanja te uz poštovanje zaštite podataka i prava na privatnost. Komisija 2025. namjerava pokrenuti evaluaciju pravila kojima se uređuje korištenje podataka iz evidencije podataka o putnicima kako bi analizirala njihovu djelotvornost i učinkovitost.

Digitalizacija postupaka na vanjskim granicama EU-a ključna je za ublažavanje sigurnosnih rizika. Komisija je u prosincu 2024. predstavila prijedlog o postupnom početku rada **sustava ulaska/izlaska**. Taj prijedlog zemljama šengenskog područja omogućuje da postupno, u razdoblju od šest mjeseci, uvedu sustav ulaska/izlaska na svojim vanjskim granicama. To će i njima i agenciji eu-LISA omogućiti fleksibilnost i priliku da uklone preostale poteškoće prije potpunog uvođenja sustava. Komisija poziva suzakonodavce da provedu brze pregovore i što prije donesu prijedlog. Pripreme za uvođenje **Europskog sustava za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja** moraju se brzo privesti kraju jer se nekoliko zemalja šengenskog područja suočava s poteškoćama u provedbi potrebnih mjera.

Komisija poziva Europski parlament i Vijeće, kao i tijela država članica i agenciju eu-LISA, da se pobrinu da te velike inovacije postanu potpuno operativne u skladu s vremenskim okvirom¹⁷ koji je Šengensko vijeće dogovorilo u ožujku 2025.

Iako će ti sustavi znatno povećati sigurnost i učinkovitost putovanja, prijedlog Komisije o **digitalizaciji putnih isprava**, predstavljen u listopadu 2024.¹⁸, dio je šireg zalaganja za digitalne inovacije u korist putnika. Cilj je utvrditi zajednički standard za digitalne putne isprave i uvesti mobilnu aplikaciju na razini EU-a kako bi se pojednostavnile granične kontrole i svim putnicima omogućilo neometano putovanje. U tijeku su pregovori s Europskim parlamentom i Vijećem u svrhu ostvarenja tog cilja. U tijeku je i rad na modernizaciji postupaka izdavanja viza kako bi i državljani trećih zemalja imali koristi od učinkovitijeg i sigurnijeg postupka izdavanja viza. Zakonodavni postupci na temelju prijedloga Komisije o digitalnim vizama završili su donošenjem akata 2023. Povezani provedbeni akti trenutačno se preispituju, a pokretanje razvoja platforme EU-a za podnošenje zahtjeva za vizu planirano je za 2026., a početak rada platforme i uvođenje digitalnih viza planira se za 2028.

¹⁶ Uredba (EU) 2025/12 i Uredba (EU) 2025/13.

¹⁷ U skladu s revidiranim vremenskim okvirom sustav ulaska/izlaska uvest će se postupno počevši od listopada 2025., a Europski sustav za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja bit će pokrenut u posljednjem tromjesečju 2026.

¹⁸ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uvođenju aplikacije za elektroničko podnošenje podataka o putovanjima („EU-ova digitalna aplikacija za putovanja”) i izmjeni uredbi (EU) 2016/399 i (EU) 2018/1726 Europskog parlamenta i Vijeća te Uredbe Vijeća (EZ) br. 2252/2004 u pogledu korištenja digitalnih putnih vjerodajnica (COM(2024) 670 final); Prijedlog uredbe Vijeća o izdavanju digitalnih putnih vjerodajnica na temelju osobnih iskaznica i tehničkim standardima za njih (COM(2024) 671 final).

Budući da se društvo i tehnologija mijenjaju nezabilježnim tempom koji je bio nezamisliv kad je Schengen prvi put uspostavljen, šengensko područje mora se prilagoditi kako bi ostalo relevantno. **Novi tehnologije i digitalna rješenja** bit će ključni za preobrazbu načina upravljanja granicama i rano otkrivanje prijetnji. Potrebno je ulagati u istraživanje i razvoj budućih europskih tehnologija za upravljanje granicama i sigurnost kako bi se šengensko područje trajno zaštitilo primjenom najsuvremenijih europskih rješenja. Za to je potrebno uspostaviti bliskija partnerstva, među ostalim sa zemljama pridruženima Schengenu te s javnim i privatnim dionicima, kao što su istraživači, poduzetnici, inovativna poduzeća ili organizacije za istraživanje i tehnologiju. Potrebna je i pojačana **pripravnost**, koja se može postići primjenom naprednih sustava za otkrivanje prijetnji, kontinuiranim praćenjem kritične infrastrukture i uspostavom protokola za odgovor u stvarnom vremenu. Te su mjere potrebne radi suzbijanja sve češćih prijetnji kibernetičkoj sigurnosti, među ostalim u agencijama EU-a i podatkovnim sustavima povezanim s granicama.

3.3. Produblјivanje šengenskog područja radi prilagodbe promjenjivom sigurnosnom okruženju

Komisija je 1. travnja 2025. donijela **ProtectEU: novu europsku strategiju unutarnje sigurnosti**, u kojoj se kao prioritet utvrđuje rad na jačanju sigurnosnog aparata EU-a u nadolazećim godinama i uključivanju sigurnosnih pitanja u cjelokupno zakonodavstvo, politike i programe EU-a. Sličan trud potreban je i na nacionalnoj razini jer su šengenske evaluacije iz 2024. ukazale na trajne nedostatke u strateškom pristupu unutarnjoj sigurnosti. Nacionalna tijela i dalje djeluju izolirano, provode *ad hoc* mjere i ne primjenjuju sveobuhvatan europski pristup. Zemlje šengenskog područja zbog toga ne mogu utvrditi nacionalne prioritete, strateški planirati kapacitete te osmisliti prekogranične i komplementarne mjere na svim razinama (nacionalna, regionalna i lokalna). To znači da je radi unutarnje sigurnosti u području bez nadzora unutarnjih granica potrebno primijeniti pristup koji potiče dublju i strukturiraniju suradnju među nacionalnim tijelima za izvršavanje zakonodavstva i na europskoj razini, među ostalim za potrebe upravljanja.

Kako je najavljeno u strategiji unutarnje sigurnosti, da bi olakšala rasprave s državama članicama u Vijeću o novim izazovima u području unutarnje sigurnosti i razmjenu informacija o glavnim prioritetima politike, Komisija će pripremati i predstavljati redovite analize prijetnji u odnosu na pitanja unutarnje sigurnosti EU-a. Kako bi se podržao širi rad na boljoj svjesnosti o stanju, važno je da države članice poboljšaju razmjenu obavještajnih podataka sa Službom za jedinstvenu obavještajnu analizu (SIAC), ali i razmjenu informacija s agencijama i tijelima EU-a.

Prekogranična operativna suradnja tijela za izvršavanje zakonodavstva ključna je za koordiniranje, dosljednije i djelotvornije suočavanje s novim sigurnosnim izazovima. Kontinuirana pravna ograničenja i ograničenja nadležnosti, utvrđena u Komisijinoj procjeni Preporuke Vijeća o operativnoj suradnji tijela kaznenog progona¹⁹ iz 2024., i dalje koče

¹⁹ Radni dokument službi Komisije, Procjena učinka za Preporuku Vijeća (EU) 2022/915 od 9. lipnja 2022. o operativnoj suradnji tijela kaznenog progona, SWD(2025) 36 final od 31.1.2025.

djelotvornu operativnu suradnju među tijelima za izvršavanje zakonodavstva. Kako je najavljeno u europskoj strategiji unutarnje sigurnosti²⁰, Komisija će osnovati skupinu na visokoj razini za budućnost operativne suradnje tijela za izvršavanja zakonodavstva kako bi se oblikovala zajednička strateška vizija i predložila konkretna rješenja za uklanjanje pravnih nedostataka, poboljšanje razmjene informacija i postizanje visoke razine unutarnje sigurnosti u cijelom šengenskom području.

Među izazovima s kojima se suočavaju tijela za izvršavanje zakonodavstva nalazi se osiguravanje **zakonitog pristupa podacima**. Uspostavljanje ravnoteže između sigurnosti i privatnosti ključno je za zaštitu slobode i sigurnosti. Nadovezujući se na preporuke koje je Skupina na visokoj razini za pristup podacima za djelotvorno izvršavanje zakonodavstva donijela u svibnju 2024. i kako je najavljeno u europskoj strategiji unutarnje sigurnosti, Komisija će u prvoj polovini 2025. predstaviti plan u kojem će iznijeti pravne i praktične mjere koje predlaže kako bi se osigurao zakonit i djelotvoran pristup podacima.

Naposlijetku, potrebno je ažurirati pravni okvir za **borbu protiv krijumčarenja migranata**. Komisija poziva Europski parlament i Vijeće da brzo dovrše pregovore kako bi se ojačala uloga Europolu u toj borbi²¹. U međuvremenu će se nastaviti rad na nadogradnji već dostupnih instrumenata. Komisija je u siječnju 2025. podržala pokretanje profesionalne mreže istražitelja krijumčarenja migranata na internetu kojom upravljaju Europolov Europski centar za borbu protiv krijumčarenja migranata i jedinica EU-a za prijavljivanje neprihvatljivog internetskog sadržaja. Mreža će pomoći u prekidanju aktivnosti kriminalnih skupina koje djeluju na internetu. Na drugoj međunarodnoj konferenciji o krijumčarenju migranata ocijenit će se napredak i potaknuti daljnje aktivnosti konsolidacije rada globalnog saveza za borbu protiv krijumčarenja migranata.

Slične inicijative provedene su radi borbe protiv **trgovine drogom**, a u prvom planu bilo je informiranje o čimbenicima koji doprinose toj sve većoj prijetnji. Suradnja između javnih i privatnih dionika ključna je za suzbijanje zlouporabe komercijalnog prijevoza i promiče u okviru Europskog saveza luka. Ta inicijativa bit će uključena u predstojeću strategiju EU-a za luke koju Komisija planira donijeti 2025., a kako je najavljeno u europskoj strategiji unutarnje sigurnosti, proširit će se na manje luke i luke unutarnjih plovnih putova.

4. Operativna okosnica Schengena: provedba

Schengen ne može biti doista uspješan ako ga učinkovito ne provode tisuće tijela koja djeluju na terenu, uključujući više agencija EU-a. Političke obveze u praksi se mogu provesti samo dosljednim, visokokvalitetnim i koordiniranim djelovanjem. Operativni okvir Schengena provode službenici graničnog nadzora, službenici za izvršavanje zakonodavstva i tijela nadležna za imigraciju te je ključan kako bi ambiciozna vizija šengenskog područja postala

²⁰ COM(2025) 148 final.

²¹ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o unapređenju policijske suradnje u području sprečavanja, otkrivanja i istrage krijumčarenja migranata i trgovine ljudima te o unapređenju Europolove potpore sprečavanju i borbi protiv takvih kaznenih djela i o izmjeni Uredbe (EU) 2016/794 (COM(2023) 754 final), Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju minimalnih pravila za sprečavanje i suzbijanje olakšavanja neovlaštenog ulaska u Uniju, tranzita njome i boravka u njoj i zamjeni Direktive Vijeća 2002/90/EZ i Okvirne odluke Vijeća 2002/946/PUP, COM(2023) 755 final.

stvarna strateška prednost. Aktivnosti evaluacije i praćenja šengenske pravne stečevine za 2024. pokazale su da su temelji Schengena i dalje čvrsti, ali u kritičnim područjima i dalje postoje određeni trajni nedostaci. Za njih je potrebno ciljano daljnje djelovanje kako ne bi ugrozili integritet i opću sigurnost šengenskog područja.

4.1. Jačanje pripravnosti daleko izvan naših granica

Schengen prvenstveno koristi europskim građanima i stanovnicima jer olakšava slobodno kretanje šengenskim područjem bez nadzora unutarnjih granica. Te se povlastice primjenjuju i na sve državljanke trećih zemalja koji zakonito borave na državnom području zemlje šengenskog područja.

Broj putnika koji su 2024. redovito putovali u dobroj vjeri, što znači da su ušli sa šengenskom vizom ili su ispunjavali uvjete za putovanje bez vize, premašio je pola milijarde²². Državljanke trećih zemalja koji namjeravaju boraviti kratko na šengensko područje mogu ući korištenjem mogućnosti jedinstvenog **šengenskog viznog sustava**, osim ako ispunjavaju uvjete za putovanje bez vize²³. Taj sustav, uz Europski sustav za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja, koji će biti uveden 2026., omogućuje standardizirane postupke nadzora državne granice, sigurnosti i ulaska za kratkotrajne boravke u svim zemljama šengenskog područja, čime se povećavaju dosljednost i učinkovitost u upravljanju unutarnjom mobilnošću te vanjskim ulaskom i izlaskom. To je naša prva linija obrane.

U aktivnostima evaluacije i praćenja šengenske pravne stečevine za 2024. razina provedbe zajedničkih pravila o vizama ocijenjena je visokom. Nekoliko zemalja šengenskog područja brzo je uklonilo nedostatke povezane s učinkovitošću rada u konzulatima koji obrađuju šengenske vize ili svojim informacijskim sustavom za obradu viza. Međutim, i dalje su potrebna određena poboljšanja u zemljama koje obrađuju najveći broj šengenskih viza za kratkotrajni boravak kako bi se učinkovito upravljalo velikim brojem zahtjeva.

Zemlje diljem svijeta prepoznaju velike prednosti prava i sloboda povezanih sa Schengenom, koje su ključne za globalnu povezivost i suradnju. EU mora nastaviti promicati **visoke globalne standarde** u području upravljanja granicama, suradnje tijela za izvršavanje zakonodavstva i razmjene informacija, uz snažnu zaštitu temeljnih prava.

Produblivanje odnosa s partnerskim zemljama u našem susjedstvu i šire u budućnosti mora biti popraćeno nedvosmislenom predanošću ispunjavanju naših visokih standarda i zajedničkih vrijednosti. Treće zemlje koje ispunjavaju uvjete za pristup bez vize ili povlaštene šengenske odnose ne smiju samo koristiti pogodnosti, nego i poštovati te temeljne obveze. To zahtijeva intenzivnije praćenje i odgovornost. U **novoj viznoj strategiji** Komisije, koja bi trebala biti donesena u drugom dijelu 2025., razmotrit će se uloga vizne politike kao pokretača

²² Šengenski barometar+ iz ožujka 2025.

²³ Nakon pojedinačnih procjena kako bi se utvrdilo ispunjavaju li treće zemlje visoke šengenske standarde EU trenutačno ima bezvizni režim sa 61 trećom zemljom, dva posebna upravna područja Kine (Hong Kong i Makao) i jednim teritorijalnim tijelom koje najmanje jedna država članica EU-a ne priznaje kao državu (Tajvan). U skladu s tim režimom državljani trećih zemalja s biometrijskom putovnicom mogu ući u šengensko područje bez vize radi kratkotrajnog boravka. Primjenjuje se načelo viznog reciprociteta koji građanima EU-a omogućuje da putuju u te zemlje koje nisu članice EU-a.

konkurentnosti te sredstva za poboljšanje unutarnje sigurnosti EU-a i suradnje s trećim zemljama, među ostalim na ponovnom prihvatu. Razmotrit će se i mjere za olakšavanje dolaska vrhunskih studenata, istraživača i osposobljenih radnika iz trećih zemalja kako bi se doprinijelo ostvarenju unije vještina²⁴.

Poticanje veće kohezije i integracije sa **zemljama kandidatkinjama za članstvo u EU-u** prilika je za razmjenu iskustava te dijeljenje naših temeljnih vrijednosti i standarda sa susjedima. Posljednjih je godina Frontex intenzivirao svoju potporu zemljama kandidatkinjama, a EU je pregovarao o sporazumima o statusu s Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Moldovom, Crnom Gorom, Sjevernom Makedonijom i Srbijom²⁵. Od 2024. Frontex je prisutan i na granici između Crne Gore i Albanije. Tim je sporazumima ključna linija upravljanja granicama proširena izvan vanjskih granica EU-a, što pomaže u uklanjanju potencijalnih rizika prije nego što dođu do EU-a.

Zemlje kandidatkinje 2024. poduzele su korake za usklađivanje sa šengenskim zahtjevima, uključujući mjere za zaštitu visokih standarda upravljanja granicama, usklađivanje viznih politika, borbu protiv organiziranog kriminala, terorizma i hibridnih prijetnji te uspostavu suradnje u području izvršavanja zakonodavstva. Akcijskim planom EU-a za zapadni Balkan²⁶ ostvaren je konkretan napredak u upravljanju migracijama. Međutim, napredak je i dalje neujednačen i potrebno je dalje raditi na usklađivanju vizne politike i izgradnji nacionalnog okvira za upravljanje šengenskim područjem. Crna Gora i Srbija ostvarile su pozitivne pomake prema uspostavi Šengenskog akcijskog plana. Komisija pomno prati sve zemlje kandidatkinje za članstvo u EU-u. Njihova tijela postupno će se integrirati u aktivnosti povezane sa šengenskim područjem, pa tako i uključiti u aktivnosti osposobljavanja i praćenja.

Proširenje podrazumijeva i pripremu za nove geopolitičke izazove u području upravljanja granicama i sigurnosnih prijetnji. Komisija će tome posvetiti posebnu pozornost u preispitivanju politika i usredotočiti se na izgradnju dinamičnog sustava koji je u potpunosti opremljen za buduće potrebe i konfiguracije.

Partnerske zemlje nastoje produbiti veze s državama članicama u šengenskom području kako bi izgradile povlaštenu odnos u području upravljanja granicama i sigurnosti, što bi dovelo do konkretnih koristi za njihove građane i bližih međuljudskih kontakata zahvaljujući olakšanom putovanju u dobroj vjeri i zakonitoj migraciji. Frontex trenutačno pregovara o radnim dogovorima s gotovo 20 trećih zemalja²⁷, koji bi mogli obuhvaćati razmjenu informacija putem EUROSUR-a i aranžmane za analizu rizika. Kako bi se dodatno povećala sigurnost šengenskog područja, Europol i države članice EU-a posljednjih su godina aktivnije radili na poboljšanju

²⁴ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Unija vještina”, COM(2025) 90 final od 5. ožujka 2025.

²⁵ Sporazum o statusu s Bosnom i Hercegovinom još se dovršava, a sporazumi s Albanijom, Moldovom, Crnom Gorom, Sjevernom Makedonijom i Srbijom potpisani su te su u tijeku zajedničke operacije.

²⁶ Akcijski plan EU-a za zapadni Balkan – Europska komisija.

²⁷ Albanija, Armenija, Bosna i Hercegovina, Cabo Verde, Kanada, Gambija, Jordan, Kosovo, Libanon, Mauritanija, Moldova, Crna Gora, Maroko, Niger, Nigerija, Sjeverna Makedonija, Senegal, Srbija, SAD i Ukrajina.

prijenosa i obrade informacija iz ključnih trećih zemalja²⁸. Taj pristup omogućuje učinkovitu obradu i razmjenu relevantnih podataka, posebno onih o osumnjičenicima za terorizam, kako bi lakše otkrile i spriječile sigurnosne prijetnje na vanjskim granicama EU-a.

Komisija pozdravlja uspješan dovršetak pregovora o sporazumima o upotrebi podataka iz evidencije podataka o putnicima koje je EU sklopio s Islandom i Norveškom. Ta pravila formalno nisu dio šengenskog pravnog okvira, ali će nakon stupanja na snagu zemljama šengenskog područja omogućiti prijenos i obradu te vrste podataka, čime će se znatno poboljšati sposobnost šengenskog područja za borbu protiv terorizma i teških kaznenih djela.

Šengenski ciklus za razdoblje 2025. – 2026.: bolja koordinacija u vanjskom djelovanju Schengena

Globalna dimenzija Schengena ključna je i u borbi protiv **taktika destabilizacije** koje se upotrebljavaju u cijelom svijetu, posebno u situacijama geopolitičkog suparništva, kao što su one koje koristi Rusija. Šengenski okvir EU-u omogućuje zajedničko djelovanje, primjerice poduzimanjem mjera u okviru mehanizma suspenzije viza i objedinjavanjem resursa, posebno resursa agencija EU-a, kako bi se suzbile kritične prijetnje. Osim toga, EU se može obvezati na koordinirani pristup trećim zemljama, među ostalim za postupke kojima se odobrava ulazak u šengensko područje²⁹.

Komisija je 2024. analizirala provedbu smjernica od 30. rujna 2022. o općem izdavanju viza ruskim podnositeljima zahtjeva. Procjena pokazuje da je zajedničko djelovanje dovelo do znatnog ukupnog smanjenja broja šengenskih viza izdanih ruskim državljanima, s više od 4 milijuna viza izdanih 2019. na 0,5 milijuna 2023. Međutim, među zemljama šengenskog područja i dalje postoje različite prakse koje bi mogle ugroziti sigurnost EU-a. Neke zemlje ruskim državljanima i dalje izdaju velik broj turističkih viza, što ugrožava zajednički rad na jačanju sigurnosti. Stoga je ključno da je dosljedna provedba koordiniranog djelovanja prema trećim zemljama prioritet u svim zemljama šengenskog područja, o čemu je Šengensko vijeće raspravljalo u ožujku 2025.

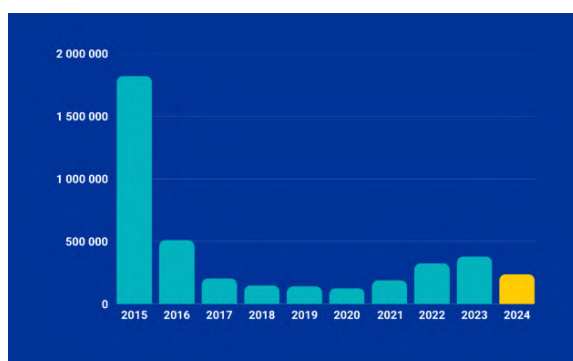
4.2. Veća sigurnost ljudi zahvaljujući pouzdanom upravljanju granicama i učinkovitoj provedbi vraćanja

²⁸ Na primjer, EU i Brazil u ožujku 2025. potpisali su sporazum kojim je ojačano partnerstvo između Europolu i brazilskog tijela za izvršavanje zakonodavstva, čime je omogućena razmjena operativnih informacija.

²⁹ Komunikacija Komisije 1. o ažuriranju smjernica za opće izdavanje viza ruskim podnositeljima zahtjeva s obzirom na Odluku Vijeća (EU) 2022/1500 od 9. rujna 2022. o potpunoj suspenziji primjene Sporazuma između Europske zajednice i Ruske Federacije o pojednostavnjenju izdavanja viza građanima Europske unije i državljanima Ruske Federacije i 2. o davanju smjernica za kontrole ruskim državljanima na vanjskim granicama (C(2022) 7111 final).

Visokokvalitetno **europsko integrirano upravljanje granicama** temelj je uspjeha šengenskog područja, koje je 2024. još jednom bilo najposjećenije odredište na svijetu, s 40 % globalnih međunarodnih putovanja na vanjskim granicama. Tim znatnim brojem putnika svakodnevno je učinkovito upravljalo više od 120 000 članova osoblja europske granične i obalne straže, ali intenzivno radno opterećenje velik je izazov za nadležna tijela.

Osim toga, geopolitički i sigurnosni sukobi potaknuli su migracijske tokove, uključujući taktike za iskorištavanje migracija u političke svrhe, što je dodatno otežalo upravljanje vanjskim granicama šengenskog područja. Pojačane mjere EU-a, primjerice jačanje partnerstava s trećim zemljama, dovele su do znatnog **smanjenja** broja nezakonitih prelazaka granice. U 2024. otkriveno je oko 240 000 takvih prelazaka, što je najniža razina od 2021.³⁰



Nezakoniti prelasci granice u EU (Frontex)

Osim velikog protoka putnika, uključujući one koji pokušavaju izbjeći ispunjavanje uvjeta ulaska, vanjske granice EU-a izložene su sve većim i složenijim **sigurnosnim prijetnjama**. Aktualno nasilje u Sahelu potiče raseljavanje i stvara plodno tlo za jačanje mreža terorističkih skupina, pri čemu postoji mogućnost da ruski plaćenici potiču spiralu nasilja i olakšavaju regrutiranje džihadista³¹. Slično tomu, posljedice regionalnih kriza izvan EU-a šire se izvan svojih izvorišta, što terorističkim akterima iz cijelog ideološkog spektra pruža priliku da vrbuju nove pristasaše, mobiliziraju ili povećavaju svoje kapacitete³². Iako se u ovom trenutku čini da su te prijetnje više lokalne ili regionalne, potrebno ih je pomno pratiti na vanjskim granicama kako bi se spriječio povratak stranih terorističkih boraca u EU i smanjio rizik od terorizma. Vanjske granice i dalje su izložene krijumčarenju nezakonite robe, kao što su droge i vatreno oružje, što može potaknuti organizirani kriminal.

Upravljanje vanjskim granicama EU-a zajednička je odgovornost zemalja šengenskog područja i EU-a. U skladu sa svojim mandatom **Frontex** i dalje pruža ključnu potporu upravljanju granicama s više od 2600 pripadnika stalnih snaga i tehničkih sredstava raspoređenih u šengenske države i treće zemlje. Frontex je 2024. počeo uvoditi novi operativni koncept i zapovjednu strukturu, što će dovesti do brže i fleksibilnije reakcije na operativnu situaciju raspoređivanjem snaga. Nastavno na znatan napredak ostvaren posljednjih godina i kako bi se zadovoljile stalne potrebe, Komisija će raditi na jačanju Agencije, među ostalim tako što će je

³⁰ Podaci Frontexa (14. siječnja 2025.). [Broj nezakonitih prelazaka granice u EU naglo se smanjio 2024.](#)

³¹ Frontexova strateška analiza rizika za 2024. [Strategic Risk Analysis 2024 Report.pdf](#).

³² COM(2025) 148 final.

opremiti najsuvremenijom tehnologijom za nadzor i svjesnost o stanju. U tom je kontekstu ključno da zemlje šengenskog područja nastave pravodobno doprinositi europskoj graničnoj i obalnoj straži, posebno kad je riječ o osoblju i imovini. Osim toga, kako bi se dodatno poboljšala sigurnost granica i ojačala suradnja EU-a s obzirom na rastuće prijetnje, Komisija će sljedeće godine predložiti jačanje Frontexa.

Osim što Frontexu stavljaju na raspolaganje resurse koji su mu potrebni da pruža potporu zajedničkim operacijama na terenu, zemlje šengenskog područja moraju uložiti više truda jer u praksama upravljanja granicama i dalje postoje znatni nedostaci.

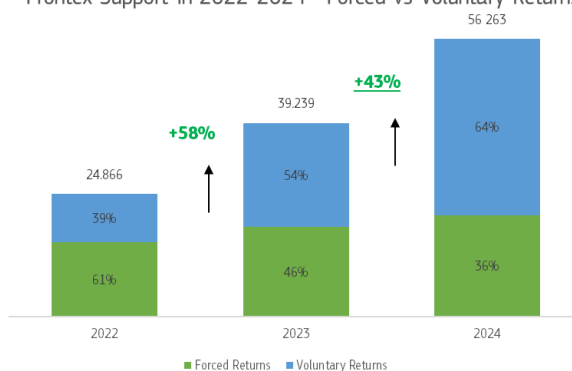
Ti nedostaci u provedbi posebno utječu na **granične kontrole**. Šengenske evaluacije pokazuju da se gotovo polovina svih zemalja šengenskog područja suočava s nedostacima povezanim s ljudskim resursima, osposobljavanjem, provedbom postupaka granične kontrole i tehničkim problemima koji utječu na funkcionalnost informatičke opreme, posebno pri upotrebi Šengenskog informacijskog sustava. Postojanost tih nedostataka ugrožava sigurnost šengenskog područja, pa će Komisija surađivati sa zemljama šengenskog područja kako bi ispitala zašto još nisu uklonjeni. O napretku će izvijestiti Šengensko vijeće u okviru šengenskog ciklusa za razdoblje 2025. – 2026.

U nekim zemljama šengenskog područja koje su izložene povećanim sigurnosnim prijetnjama zbog visokog rizika od trgovine drogom iz trećih zemalja i povećane migracije zabilježeni su veliki nedostaci u **nadzoru granica**. Te ranjivosti prvenstveno se odnose na nadzor morske granice. EU je prošle godine u okviru Instrumenta za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike dodijelio dodatna sredstva u iznosu od 378 milijuna EUR za potporu zemljama šengenskog područja u jačanju infrastrukture i kapaciteta za nadzor granica. Komisija poziva zemlje šengenskog područja da sredstva što prije usmjere u područja u kojima su prijeko potrebna i da optimiziraju korištenje dostupne tehnologije.

Djelotvornije upravljanje vanjskim granicama mora biti popraćeno djelotvornim mjerama za **vraćanje** osoba koje nemaju zakonsko pravo boravka u državama članicama. Putnici koji ulaze radi kratkotrajnog ili dugotrajnog boravka moraju ispuniti sve sigurnosne zahtjeve i izaći iz šengenskog područja u zadanom roku. Ako to ne učine, šengensko područje ima skup zajedničkih minimalnih pravila kojima se uređuje vraćanje osoba koje nemaju pravo boravka, uključujući osobe koje izbjegnu zakonite postupke ulaska. Nakon što sustav ulaska/izlaska postane operativan, poboljšat će se provedba jer će se poboljšati otkrivanje osoba kojima je istekla viza, koje čine velik udio putnika koji nemaju pravo boravka i trebali bi se vratiti.

Broj učinkovito provedenih vraćanja 2024. povećao se za gotovo 12 % u odnosu na 2023. i dosegnuo gotovo 123 400 vraćanja, čemu je uvelike doprinijelo znatno povećanje potpore Frontexa. On je 2024. pomogao zemljama šengenskog područja u vraćanju više od 56 000 osoba, što je povećanje od 43 % u odnosu na prethodnu godinu. Dobrovoljno vraćanje nastavilo se povećavati, i to s 54 % u 2023. na 64 % u 2024.

Frontex Support in 2022-2024 - Forced vs Voluntary Returns



Unatoč tom pozitivnom trendu **učinkovitost nacionalnih sustava vraćanja** u cijelom šengenskom području i dalje nije dovoljno dobra jer je vraćena tek svaka peta osoba koju je trebalo vratiti. Barem polovina svih zemalja šengenskog područja i dalje ima ozbiljne poteškoće u provedbi vraćanja, a posebno su izražene u zemljama s većim brojem predmeta povezanih s vraćanjem.

Korištenje zajedničkih upozorenja u **Šengenskom informacijskom sustavu** za državljane trećih zemalja koji moraju napustiti šengensko područje pridonijelo je učinkovitijem vraćanju jer su znatno poboljšane koordinacija i razmjena informacija. Međutim, taj se sustav još uvijek nedovoljno koristi kao zajednički alat za identifikaciju osoba i pospješivanje vraćanja jer je broj izrađenih upozorenja o vraćanju u brojnim zemljama šengenskog područja 60 % manji od broja izdanih odluka o vraćanju. To znači da mogu postojati povratnici koji su pobjegli, ali u sustavu ne postoje informacije potrebne da bi ih se vratilo. Nadalje, neke zemlje šengenskog područja 2024. otiske prstiju nisu uključile ni u jedno upozorenje o vraćanju, a mnoge nisu uključile osobne isprave i fotografije, čak i kad su bile dostupne. To iziskuje hitne mjere na nacionalnoj razini.

Kako bi se pronašlo rješenje za poseban problem državljana trećih zemalja koji predstavljaju sigurnosnu prijetnju, koordinator EU-a za vraćanje na temelju praksi država članica osmislio je smjernice o korištenju upozorenja o vraćanju u Šengenskom informacijskom sustavu i „oznaci sigurnosne zaštite”.

Tematska evaluacija iz 2024. za učinkovitiju provedbu vraćanja

Kako bi pospješila europski sustav vraćanja, Komisija je provela tematsku šengensku evaluaciju učinkovitosti sustava vraćanja. Utvrđeno je da je ostvaren napredak u razvoju nacionalnih sustava vraćanja, ali i da je situacija složena jer se nacionalni pravni okviri i postupci razlikuju među zemljama šengenskog područja, što umanjuje ukupnu učinkovitost EU-a.

U evaluaciji su utvrđena **tri glavna problema**. Prvo, nepostojanje analize rizika koja bi predvidjela fluktuacije u broju predmeta povezanih s vraćanjem sprečava nacionalna tijela da poduzmu mjere pripravnosti, uključujući integrirano planiranje resursa, posebno radi planiranja djelovanja u nepredvidivim okolnostima. Drugo, zemlje šengenskog područja ne mogu uspostaviti neometani postupak vraćanja zbog neučinkovitosti u ključnim

fazama, uključujući žalbeni sustav, učinkovitu identifikaciju prije vraćanja i dostatno praćenje poštovanja obveze vraćanja. Treće, sva nacionalna tijela moraju poboljšati operativnu provedbu upozorenja o vraćanju u Šengenskom informacijskom sustavu kako bi se u postupcima vraćanja učinkovitije donosile odluke.

Inspiraciju za rješenje tih problema zemlje šengenskog područja mogu potražiti u brojnim utvrđenim **najboljim praksama**. Na primjer, neke zemlje (Nizozemska, Norveška) uspostavile su integrirane cikluse planiranja i kontrole za sva tijela uključena u postupak vraćanja, što omogućuje redovitu koordinaciju i optimalnu raspodjelu resursa. Osim toga, upotreba informatičkih alata za upravljanje predmetima koji omogućuju razmjenu informacija u stvarnom vremenu među različitim tijelima u praksi se pokazala korisnom (Austrija, Estonija, Nizozemska, Norveška). Jednako su važne prakse koje daju prednost savjetovanju o vraćanju kao ključnom koraku u svakom postupku vraćanja, koje je prilagođeno posebnim potrebama povratnika (Austrija, Bugarska, Nizozemska, Norveška) i može znatno poboljšati ukupnu učinkovitost postupka vraćanja.

Trenutačno stanje više nije održivo. Komisija je stoga predložila novi pravni okvir za vraćanje³³ i poziva suzakonodavce da brzo napreduju u pregovorima. Vrijeme je da fragmentirana rješenja ostavimo iza sebe i poboljšamo međusobno priznavanje i provedbu odluka te udružimo potrebne nacionalne i europske resurse na način koji koristi svima, uz uvažavanje jakih strana svakog dionika u doprinosu općem europskom interesu. U očekivanju dogovora i primjene novog zakonodavnog okvira o vraćanju Komisija poziva zemlje šengenskog područja da bez odgode provedu preporuke izdane u tematskoj evaluaciji kako bi se optimalno iskoristili postojeći okviri te ostvarili bolji i brži rezultati.

4.3. Visoka razina koordiniranog djelovanja unutar šengenskog područja

Visoka razina svjesnosti o stanju, posebno na vanjskim granicama, temeljni je preduvjet za pripravnost u sigurnosnom okruženju koje se mijenja. Okvir EU-a već nudi pouzdane alate za **svjesnost o stanju i analizu rizika**, kao što je EUROSUR, koji je osmišljen kako bi se poboljšalo upravljanje vanjskim granicama jer integrira informacije na nacionalnoj razini i razini EU-a, uključujući satelitske snimke, informacijske sustave i aplikacije za izvješćivanje kako bi se povećala svjesnost na granicama EU-a. Međutim, u oko 50 % zemalja šengenskog područja i dalje postoje veliki nedostaci, koji su često povezani s nedostatkom osposobljenog osoblja i nedovoljnom međuagencijskom suradnjom, što dovodi do smanjenja potencijala tih alata. Kako bi se uklonili utvrđeni nedostaci te zemljama šengenskog područja i Frontexu pružile praktične smjernice za provedbu EUROSUR-a i upravljanje njime, Komisija je u siječnju 2025. donijela Preporuku o uspostavi Priručnika EUROSUR-a³⁴.

U šengenskom ciklusu za razdoblje 2025. – 2026. potrebno je nastaviti ulagati trud i preduhitriti nove prijetnje aktivnim radom na jasnom razumijevanju razvoja događaja na terenu. Za to je

³³ COM(2025) 101 final.

³⁴ Preporuka Komisije od 17. siječnja 2025. o uspostavi praktičnog priručnika za provedbu i upravljanje sustavom EUROSUR („Priručnik EUROSUR-a”), C(2025) 117 final.

potrebno maksimalno povećati korištenje dostupnih alata kao što je EUROSUR te primijeniti snažniji i integriraniji analitički pristup, uz aktivno sudjelovanje agencija EU-a.

Brza i učinkovita **razmjena informacija** među tijelima za izvršavanje zakonodavstva i dalje je jedno od najmoćnijih sredstava u sprečavanju i suzbijanju kriminala. Sve zemlje šengenskog područja do kraja 2024. morale su prenijeti nova pravila iz Direktive o razmjeni informacija³⁵ u svoje nacionalne sustave kako bi se omogućila neometana i koordinirana komunikacija. Jedanaest zemalja šengenskog područja još nije izvijestilo o prenošenju te direktive³⁶, a sedam ih je izvijestilo da ju je prenijelo samo djelomično. Nekoliko zemalja još nije uspostavilo funkcionalnu jedinstvenu kontaktnu točku povezanu s interoperabilnim sustavom vođenja predmeta. Ta kašnjenja ugrožavaju sve. Sve zemlje moraju hitno dovršiti pravnu i tehničku provedbu kako bi tijela za izvršavanje zakonodavstva mogla brzo razmjenjivati informacije.

Poboljšane funkcije velikih informacijskih sustava, posebno **Šengenskog informacijskog sustava**, tek trebaju ostvariti svoj puni potencijal u povećanju sigurnosti. Osim toga, mnoge zemlje šengenskog područja i dalje imaju poteškoće u uvođenju ključnih funkcija na vanjskim granicama, kao što je pretraživanje otisaka prstiju pri upotrebi **viznog informacijskog sustava**. Te poteškoće, koje su uglavnom posljedica manjka resursa, znače da su ti alati uvelike neiskorišteni te da i dalje postoje kritični sigurnosni nedostaci. Bez ciljanih ulaganja i izraženog zalaganja za potpunu operacionalizaciju Šengenskog informacijskog sustava i viznog informacijskog sustava njihov potencijal da budu čvrst i pouzdan temelj sigurnosti ostaje neiskorišten.

Uz neometanu razmjenu informacija i dopunjavanje naših mjera na vanjskim granicama potrebno je uspostaviti strukturiranu i učinkovitu **suradnju u području prekograničnog operativnog izvršavanja zakonodavstva**.

U raspravama koje je koordinator za šengensko područje održao u šengenskom ciklusu za razdoblje 2023. – 2024., kao i u nedavnim posjetima nekim zemljama šengenskog područja (Češkoj, Hrvatskoj, Mađarskoj i Slovačkoj) u svrhu šengenske evaluacije, istaknuto je da se prekogranična suradnja, posebno u regionalnim i pograničnim područjima, prošle godine znatno poboljšala. U 2024. obnovljeno je nekoliko bilateralnih i multilateralnih sporazuma kako bi nadležna tijela te ciljeve suradnje ostvarivala na terenu, uključujući odredbe o izvršavanju policijskih i drugih javnih ovlasti u pograničnim regijama, kako je predviđeno revidiranim Zakonikom o šengenskim granicama.

Prošle godine veći je naglasak stavljen i na primjenu strateški učinkovitijih alata koji se temelje na pristupu koji obuhvaća cijelu rutu, što nadilazi pristup rješavanja neposrednih rizika koji se pojavljuju u regijama uz unutarnje granice kako bi se odgovorilo na prijetnje na vanjskim granicama. Regionalna šengenska inicijativa Austrije, Bugarske, Grčke, Mađarske, Rumunjske

³⁵ Direktiva (EU) 2023/977 Europskog parlamenta i Vijeća od 10. svibnja 2023. o razmjeni informacija između tijela za izvršavanje zakonodavstva država članica i o stavljanju izvan snage Okvirne odluke Vijeća 2006/960/PUP, SL L 134, 22.5.2023., str. 1.

³⁶ Komisija je 31. siječnja 2025. pokrenula postupke zbog povrede upućivanjem službene opomene 18 država članica (Belgija, Bugarska, Češka, Danska, Njemačka, Estonija, Grčka, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Cipar, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Poljska, Portugal, Rumunjska i Slovenija).

i Slovačke dodatno je ojačana 2024. i sada uključuje mjere na bugarsko-turskoj granici kako bi se učinkovitije spriječile prijetnje prije nego što dođu do šengenskog područja. Slično tomu, Hrvatska, Italija i Slovenija trebale bi provoditi zajedničke ophodnje duž granice s Bosnom i Hercegovinom, što će unaprijediti regionalnu suradnju.

Ta pozitivna kretanja potvrđuju potencijal Preporuke Vijeća (EU) 2022/915 od 9. lipnja 2022. o operativnoj suradnji tijelâ kaznenog progona³⁷ i preporuka Komisije od 23. studenog 2023. o alternativnim mjerama za nadzor unutarnjih granica³⁸. Zemlje šengenskog područja zajednički su razvile mnoge nove prakse, uključujući zajedničke policijske postaje i redovite prekogranične zajedničke analize rizika kako bi zajedničke operacije bolje prilagodile situaciji. Osim toga, nekoliko zemalja uspostavlja postupak transfera uveden revidiranim Zakonikom o šengenskim granicama³⁹, čiji je cilj olakšati izravan transfer nezakonitih migranata na unutarnjim granicama, pri čemu su u tijeku dogovori radi njegove praktične primjene. Komisija poziva zemlje šengenskog područja da blisko surađuju sa svojim susjedima, posebno ako su ponovno uvele kontrole duž unutarnjih granica, kako bi razvile nove inicijative za suradnju i putnicima omogućile neometan prelazak unutarnjih granica.

Nadalje, još uvijek postoji neiskorišteni potencijal za operativnu suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva jer se nacionalni pristupi znatno razlikuju, ne uzimaju se uvijek u obzir i ne provode se na strateški način. Iako su razvijene, nove inicijative i prakse ne primjenjuju se ujednačeno u cijelom šengenskom području i često se ne smatraju dijelom šireg skupa sredstava za šengensku sigurnost. Jačanje nacionalnih mjera i potpuno iskorištavanje prednosti bliskije suradnje od zajedničkog su interesa. Osim toga, pomoći će u rješavanju poremećaja na unutarnjim granicama i omogućiti pravilno funkcioniranje graničnih prijelaza duž transeuropske prometne mreže (TEN-T).

Šengenske evaluacije iz 2024. potvrdile su da mnoge zemlje šengenskog područja i dalje nemaju pravni okvir za provedbu djelotvorne prekogranične suradnje jer je nekoliko sporazuma još uvijek zastarjelo. U nekim zemljama postoje i operativne prepreke, kao što su ograničenja za provedbu dostatnog mobilnog praćenja ili pravna ograničenja zbog kojih policija ne može primati podatke o putnicima od trajektnih prijevoznika. To je u nekim slučajevima dovelo do ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica, iako bi se u mnogim slučajevima isti rezultati često djelotvornije i učinkovitije mogli postići na temelju ovlasti nacionalne policije.

Korektivne mjere posebno su hitne u zemljama šengenskog područja koje su prijavile ponovno uvođenje kontrola na unutarnjim granicama jer to predstavlja odstupanje od načela na kojima se temelji šengenska suradnja. Od travnja 2025. **deset zemalja šengenskog područja** ponovno je uvelo ili proširilo **nadzor unutarnjih granica**.

³⁷ SL L 158, 13.6.2022., str. 53.

³⁸ Preporuka Komisije od 23. studenog 2023. o suradnji među državama članicama s obzirom na ozbiljne prijetnje unutarnjoj sigurnosti i javnom poretku u području bez nadzora unutarnjih granica, SL L, 2024/268, 17.1.2024.

³⁹ Uredba (EU) 2024/1717 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2024. o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (SL L, 2024/1717, 20.6.2024.).

Revidirani Zakonik o šengenskim granicama stupio je na snagu 10. srpnja 2024. Sadržava ažurirani okvir za ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica, s jasnijim rokovima i strožim obvezama praćenja i izvješćivanja za zemlje šengenskog područja i Komisiju. Njegovo stupanje na snagu smatra se početkom primjene novog pravnog okvira, što znači da će se rokovi i obveze na temelju novog Zakonika računati od trenutka prve obavijesti od njegova stupanja na snagu. Komisija je donijela predloške za obavijesti i izvješća koje države članice trebaju dostaviti pri ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica.

Komisija pomno prati postupke zemalja šengenskog područja i vodi strukturirani dijalog sa svim predmetnim državama članicama kako bi se utvrdili nedostaci ili nedosljednosti u primjeni novih pravila, uključujući prakse transfera na unutarnjim granicama. Trenutačno se provode procjene kako bi se osiguralo da je svaka provedena mjera razmjerna i nužna te da su obavijesti o ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica strogo ograničene na stvarne i opravdane slučajeve, posebno ako predmetne mjere samo pomažu u policijskoj suradnji.

Komisija pozdravlja povećanje operativne suradnje, među ostalim na regionalnoj razini, i potiče daljnje inicijative, kao što je izvršavanje policijskih ovlasti u pograničnim područjima, koje su vrlo učinkovite u otklanjanju legitimne zabrinutosti država članica kad je riječ o migracijama i sigurnosti. I dalje vodi računa o tome da se poštuju načela slobodnog kretanja i sigurnosti u cijelom šengenskom području te će prema potrebi poduzeti daljnje mjere u predstojećem šengenskom ciklusu, uključujući izdavanje mišljenja kako je utvrđeno u revidiranom Zakoniku o šengenskim granicama.

5. Prioriteti u šengenskom ciklusu za razdoblje 2025. – 2026.

Koristi koje je šengensko područje donijelo građanima EU-a teško da su bile zamislive kad je pet država članica osnivačica prije 40 godina potpisalo Šengenski sporazum. Schengen se s vremenom razvio u pouzdan i sveobuhvatan sustav za učinkovito i koordinirano upravljanje vanjskim granicama, sigurnošću i migracijama uz potpuno poštovanje europskih vrijednosti i temeljnih prava.

Da bi se ta postignuća zadržala i unaprijedila, šengenskom području potrebno je predano i kontinuirano posvećivati pozornost. Četrdeset godina nakon uspostave ključno je prepoznati da se geopolitičko i sigurnosno okruženje promijenilo te poduzeti potrebne korake kako bi temelji Schengena bili dovoljno otporni za buduće izazove. Budući da je proces proširenja EU-a u tijeku, Komisija to smatra prioritetom.

U **šengenskom ciklusu za razdoblje 2025. – 2026.** potrebno je ojačati djelovanje u tri glavna područja. Prvo, ključno je konsolidirati **okvir upravljanja** radi bolje **koordinacije politika**. Time se otvaraju brojne mogućnosti za primjenu strukturiranijeg pristupa, pri čemu se prednost daje učinkovitoj provedbi, zajedničkoj odgovornosti i jasnoj preuzimanju odgovornosti na svim razinama.

<p><u>Prioritet 1: konsolidacija okvira upravljanja</u> na temelju napretka ostvarenog prošle godine kako bi se uspostavio strukturiraniji pristup usmjeren na provedbu, zajedničku</p>

odgovornost i preuzimanje odgovornosti. Iako je tehničko praćenje i dalje važno, samo po sebi nije dovoljno. stoga je za konkretan napredak potrebno ojačati političko upravljanje.

- U tu svrhu na **razini EU-a** potrebno je uspostaviti strukturirani okvir za praćenje prioriteta, uključujući veći politički nadzor. Komisija će u tom području blisko surađivati s predsjedništvima Vijeća i zemljama šengenskog područja.
- Na **nacionalnoj razini** zemlje šengenskog područja trebaju poboljšati učinkovite nacionalne sustave upravljanja s izraženijom unutarnjom koordinacijom svih pitanja povezanih sa šengenskim područjem. Osim toga, zemlje kandidatkinje za članstvo u EU-u trebaju razviti takve nacionalne sustave upravljanja prije pristupanja EU-u kako bi se pripremile za pristupanje šengenskom području.

Drugo, potreban je strukturiran i dosljedan pristup **sigurnosti** koji zahtijeva bliskiju policijsku suradnju. S obzirom na kontinuirana pravna i operativna ograničenja na europskoj i nacionalnoj razini bit će potrebno intenzivirati suradnju među tijelima za izvršavanje zakonodavstva. Sveobuhvatan pristup koji se odnosi na puni spektar sigurnosnih prijetnji mora postati okosnica šengenskog sustava.

Prioritet 2: strukturiran i dosljedan pristup policijskoj suradnji kako bi se iskoristio potencijal Preporuke Vijeća o operativnoj suradnji tijela kaznenog progona i Zakonika o šengenskim granicama, kao i prelazak na inicijative za regionalnu suradnju u kojima se primjenjuje pristup koji obuhvaća cijelu rutu.

- Na **razini EU-a** potrebno je poduzeti daljnje mjere u vezi s glavnim zaključkom Komisijine procjene preporuka povezanih s policijskom suradnjom, u kojem je navedeno da „trajni pravni, tehnički i operativni izazovi jasno pokazuju ograničenja trenutačnih neobvezujućih preporuka”. Pokrenut će se strateška rasprava na razini EU-a kako bi se razvila zajednička vizija.
- Na **nacionalnoj razini** zemlje šengenskog područja moraju ponovno procijeniti postojeće inicijative za suradnju s obzirom na širu dimenziju prijetnji, koje nadilaze neposredne susjede i zahtijevaju koordinirani odgovor na izazove duž cijele rute. Za to je potrebno koristiti sva sredstva prekogranične suradnje, među ostalim u regijama uz unutarnje granice, u skladu s revidiranim Zakonikom o šengenskim granicama. Koordinator za šengensko područje nastaviti će podupirati operativnu suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva, među ostalim bliskijom suradnjom s tijelima za izvršavanje zakonodavstva zemalja kandidatkinja za članstvo u EU-u.

Treće, potrebno je ubrzati rad na ispunjenju obećanja **digitalizacije**, pri čemu u nadolazećim mjesecima treba ostvariti ključne etape da bi uvođenje sustava ulaska/izlaska i Europskog sustava za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja napredovalo u skladu s novim planom. Ključno je izbjeći daljnja kašnjenja jer bi to dovelo do znatnih troškova, dulje sigurnosne ranjivosti, neučinkovitosti u upravljanju granicama i propuštene prilike za pojednostavnjenje migracijskih postupaka.

Prioritet 3: ubrzavanje digitalizacije postupaka i sustava kako bi se povećala sigurnost i učinkovitost na vanjskim granicama EU-a i unutar područja bez nadzora unutarnjih granica.

- Za to je na **razini EU-a** potrebno pomno politički pratiti jesu li ostvarene ključne etape i poštuju li se revidirani vremenski okvir. Osim toga, moraju se nastaviti strateške rasprave o širem okviru za digitalizaciju kako bi se uklonili nedostaci u sigurnosti i učinkovitosti, među ostalim o sigurnosti dokumenata, upravljanju migracijama i vraćanju.
- Na **nacionalnoj razini** zemlje šengenskog područja trebale bi bolje koristiti postojeće alate, posebno Šengenski informacijski sustav i vizni informacijski sustav. Moraju pribaviti opremu te uspostaviti postupke i sustave kako bi omogućile pravodobno i učinkovito uvođenje okvira za interoperabilnost, posebno sustava ulaska/izlaska, Europskog sustava za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja, Eurodaca i viznog informacijskog sustava.

Komisija poziva Šengensko vijeće da te prioritete potvrdi na sljedećem sastanku u lipnju 2025. Prioriteti i razmatranja izneseni za taj novi šengenski ciklus ujedno bi trebali biti temelj pojačanog političkog dijaloga na nacionalnoj i europskoj razini, među ostalim i u Europskom parlamentu i Vijeću.