

Bruksela, 24 kwietnia 2025 r.  
(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

**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: KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY EUROPEJSKIEJ, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW  
Sprawozdanie w sprawie stanu strefy Schengen 2025

---

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

Zał.: COM(2025) 185 final



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

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY  
EUROPEJSKIEJ, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-  
SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW**

**Sprawozdanie w sprawie stanu strefy Schengen 2025**

# Sprawozdanie w sprawie stanu strefy Schengen w 2025 r.

## 40-lecie strefy Schengen



### 1. Strefa Schengen jako strategiczny atut

Podpisany 14 czerwca 1985 r. układ z Schengen zapoczątkował **nową erę współpracy strategicznej i głębszej integracji, której centralnym elementem jest wolność i bezpieczeństwo obywateli**. Wizja była prosta, a jednocześnie doniosła: zbudować Europę, w której obywatele mogliby przemieszczać się przez granice wewnętrzne bez barier, i tym samym wspierać wzrost gospodarczy, wymianę kulturalną i spójność społeczną, a jednocześnie zwiększać bezpieczeństwo zbiorowe.

Utworzenie strefy Schengen było decydującym momentem w procesie budowania zjednoczonej **Europy – Europy dla jej obywateli**<sup>1</sup>. Układ z Schengen przyniósł wymierne korzyści przede wszystkim w regionach przygranicznych, które są istotą procesu integracji Europy, a następnie rozszerzył te korzyści na cały kontynent. W miarę rozwoju projektu Schengen jego zakres wykroczył poza zwykłą umowę o zniesieniu kontroli granicznych. Strefa Schengen stała się na przestrzeni lat odpornym i wielowymiarowym systemem opartym na skutecznym **zarządzaniu granicami zewnętrznymi, wspólnych przepisach dotyczących wiz, powrotów i współpracy policyjnej**, ścisłej koordynacji między organami krajowymi i bliższej współpracy międzynarodowej. W pełni zintegrowana z unijnymi ramami polityki rozrosła się zarówno pod względem liczby członków, jak i ambicji, symbolizując zaangażowanie Europy na rzecz jedności, wolności i bezpieczeństwa.

Cztery dekady po utworzeniu strefa Schengen jest czymś znacznie więcej niż tylko symbolem swobody przemieszczania się: jest narzędziem służącym poprawie jakości życia obywateli, ułatwianiu prowadzenia działalności gospodarczej i wzmocnieniu pozycji na arenie międzynarodowej. Dzisiaj strefa Schengen jest najważniejszym elementem silniejszej i bezpieczniejszej Europy, ułatwiającym codzienne życie ponad 450 mln Europejczyków. Strefa Schengen pozostaje **projektem stworzonym dla dobra obywateli**, a ponadto przekształciła się w **strategiczny atut Unii**, pod trzema względami.

Po pierwsze, jako istotny czynnik sprzyjający jednolitemu rynkowi strefa Schengen jest **kluczową siłą napędową wzrostu gospodarczego, konkurencyjności i suwerenności gospodarczej Europy**. W coraz bardziej niestabilnej sytuacji na świecie, charakteryzującej się ponownym pojawieniem się napięć geopolitycznych i konkurencji geoeconomicznej, gospodarka europejska wymaga środowiska wolnego od barier, aby mogła się rozwijać, oraz

---

<sup>1</sup> Posiedzenie Rady Europejskiej w Fontainebleau, Konkluzje prezydencji, czerwiec 1984 r., [1984 June - fontainebleau\\_eng.pdf](#)

mniejszego narażenia na czynniki zewnętrzne. Strefa Schengen zwiększa naszą zbiorową odporność przez wspieranie swobodnego przepływu towarów, usług i osób. Odgrywa kluczową rolę w utrzymaniu i wzmocnieniu łańcuchów dostaw w całej Europie oraz konsolidacji jednolitego rynku, co podkreślono w raporcie Letty<sup>2</sup>.

Po drugie, strefa Schengen stanowi **najsilniejszą odpowiedź UE na wyzwania świata, w którym zagrożenia nie zamykają się już w granicach państwowych**. Umożliwia nam wykorzystanie zbiorowej wiedzy i zasobów przez tworzenie ram bezpieczeństwa, które są znacznie silniejsze i skuteczniejsze niż suma poszczególnych systemów krajowych. Strefa Schengen zapewnia zestaw narzędzi, wspólnych zasobów i zdolności niezbędnych do radzenia sobie z dzisiejszymi złożonymi, ponadnarodowymi zagrożeniami wolności i bezpieczeństwa. Zagrożeniom tym, zarówno ze strony zorganizowanych siatek przestępczych, jak i wrogich podmiotów państwowych lub niepaństwowych, nie mogą skutecznie przeciwdziałać poszczególne narody. W obecnej sytuacji geopolitycznej i sytuacji w dziedzinie bezpieczeństwa strefa Schengen nie jest już tylko korzyścią – jest koniecznością.

Po trzecie, gdy wrogie podmioty dążą do osłabienia i rozdrobnienia Europy, Schengen jest **siłą jednoczącą i zbliżającą do siebie Europejczyków**. Strefa Schengen sprzyja jedności i przyczynia się do powstania wspólnej, rzeczywistej tożsamości europejskiej. Stanowi głęboko zakorzenioną polityczną obronę przed próbami siania podziałów i nieufności wśród Europejczyków.

Aby obywatele mogli w pełni korzystać z praw i wolności wynikających z dorobku Schengen, niezbędne jest wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi, które z kolei zależy od skutecznego wdrożenia uzgodnionych zasad. Należy rygorystycznie przestrzegać wspólnych norm dotyczących zwalczania nielegalnej migracji, przestępczości zorganizowanej i terroryzmu oraz zwalczania przemytu, a jednocześnie zapewniać odpowiednią ochronę praw podstawowych. Zasadnicze znaczenie dla trwałej współpracy między państwami członkowskimi mają skuteczne mechanizmy egzekwowania prawa oraz skoordynowane wysiłki na wszystkich szczeblach.

Dzisiaj, podobnie jak w 1985 r., nadszedł czas, by ponownie potwierdzić nasze zaufanie do tego projektu i uznać, że jesteśmy w kolejnym decydującym momencie w naszych nieustających wysiłkach na rzecz utrzymania i konsolidacji silnej i zjednoczonej Europy. **Strategiczny atut wymaga ciągłego odnawiania i inwestycji**, w tym na szczeblu politycznym, strategicznym i regulacyjnym, a także operacyjnym.

### **Inwestowanie w strefę Schengen jako strategiczny atut: rozwój zarządzania politycznego i ram regulacyjnych strefy Schengen**

Ramy zarządzania strefą Schengen to zbiór wspólnych przepisów oraz system instytucji i procedur obejmujący wszystkie polityki i środki, które leżą u podstaw dobrze

<sup>2</sup> „Much more than a market – Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens” [Znacznie więcej niż rynek. Szybkość, bezpieczeństwo, solidarność – wzmocnienie jednolitego rynku w celu zapewnienia zrównoważonej przyszłości i dobrobytu wszystkim obywatelom UE], Enrico Letta – kwiecień 2024. [Enrico Letta - Znacznie więcej niż rynek \(kwiecień 2024\)](#).

funkcjonującej strefy Schengen. Zapewniają one sprawne funkcjonowanie tej strefy zgodnie z celami polityki opartymi na zasadach wspólnej odpowiedzialności, wzajemnego zaufania i monitorowania uzgodnionych przepisów. Opierają się na ścisłej koordynacji między wszystkimi organami oraz ścisłej współpracy między państwami członkowskimi i odpowiednimi agencjami UE.

W cyklu Schengen 2024–2025 barometr Schengen+ przedstawiał regularny przegląd głównych czynników mających wpływ na strefę Schengen i konsolidował **analizę sytuacyjną strefy Schengen**. Informacje te zwiększają gotowość i ułatwiają opracowywanie polityki, na przykład w zakresie zwalczania nielegalnego obrotu środkami odurzającymi oraz w dziedzinie wiz i powrotów. W 2024 r. Komisja i prezydencja belgijska współorganizowały warsztaty z udziałem państw strefy Schengen oraz agencji ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, podczas których podkreślono potrzebę uproszczenia obowiązków sprawozdawczych, ujednoczenia definicji kluczowych wskaźników oraz maksymalnego wykorzystania innych narzędzi, takich jak EUROSUR, do wymiany informacji. Osiem wniosków operacyjnych z warsztatów, w tym mapowanie ram sprawozdawczości i usuwanie konkretnych luk w danych, będzie kształtować cykl Schengen na lata 2025–2026. Udoskonali to barometr+, który stanie się ukierunkowanym i skuteczniejszym narzędziem na rzecz lepszego zarządzaniu.

Podczas prezydencji belgijskiej poczyniono również postępy w tworzeniu wspólnych ram szerszej koordynacji, zgodnie z propozycją<sup>3</sup> Komisji z 2024 r. **Posiedzenie urzędników wyższego szczebla ds. Schengen** stało się forum służącym rozwiązywaniu kwestii będących przedmiotem wspólnego zainteresowania i przygotowywaniu dyskusji na posiedzenia Rady ds. Schengen. Pierwsze takie posiedzenie poświęcone było kwestiom zarządzania, spójności prawnej i rozszerzenia. Podczas drugiego posiedzenia, które odbyło się podczas prezydencji węgierskiej, podkreślono, że współpraca regionalna jest realną alternatywą dla kontroli na granicach wewnętrznych, wzmacniającą zarządzanie granicami zewnętrznymi i współpracę z państwami trzecimi. Format ten będzie nadal odgrywał kluczową rolę we wspieraniu koordynacji polityki.

---

<sup>3</sup> COM(2024) 173 final.

Globalna sytuacja polityczna ulega znacznym przemianom i stwarza zarówno **wyzwania operacyjne, jak i możliwości**. Pogłębienie i poszerzenie strefy Schengen zwiększyłyby naszą wspólną siłę w stawianiu czoła tym wyzwaniom. Konieczne jest dokonanie strategicznej rekalkibracji wdrażania przepisów i zwiększenie inwestycji w obszarach o największym długoterminowym oddziaływaniu, począwszy od **wymiaru zewnętrznego**, obejmującego zdecydowaną politykę wizową i ściślejszą współpracę z państwami trzecimi. Jednocześnie musimy skutecznie zarządzać naszymi **graniami zewnętrznymi** i skoncentrować nasze zasoby, sprzęt i technologie na zwiększaniu bezpieczeństwa. Stworzy to przestrzeń dla **pogłębionej współpracy w ramach strefy Schengen** w celu pobudzenia wspólnych działań przy jednoczesnym wspieraniu większej integracji wśród obywateli. Strefa Schengen nie jest przecież zbiorem odizolowanych części, lecz spójnym systemem, w którym wszystkie części współpracują, aby wspierać nasze wspólne cele i zwiększać zbiorową odporność.

Wzmocniono **rolę monitorującą** Komisji. Opierając się na postępach poczynionych w ostatnich latach, Komisja będzie nadal w pełni wykorzystywać wizyty weryfikacyjne, ponowne wizyty, niezapowiedziane wizyty i inne narzędzia egzekwowania przepisów, którymi dysponuje. Państwa członkowskie muszą również nadać priorytet finansowaniu unijnemu, aby eliminować słabe punkty wskazane w ocenach Schengen i ocenach podatności na zagrożenia przeprowadzonych przez Frontex. Dlatego też pierwszeństwo ma zapewnienie strategicznego powiązania funduszy UE z niezbędnymi reformami.

#### **Inwestowanie w strefę Schengen jako strategiczny atut: działania operacyjne**

Komпасem systemu pozwalającym zidentyfikować niedociągnięcia i obszary wymagające poprawy, zanim zagrożą one integralności systemu, i zapewniającym właściwą równowagę środków służących do eliminowania luk jest **mechanizm oceny i monitorowania stosowania dorobku Schengen**, będący najważniejszym elementem zarządzania. Istotą strefy Schengen jest wzajemne zaufanie, a mechanizm oceny pozwala je wprowadzić w życie. Państwa strefy Schengen nie tylko zapewniają skuteczne funkcjonowanie swoich systemów, ale także aktywnie wspierają się nawzajem, ponieważ dostrzegają, że sukces (i niepowodzenia) jednego z nich ma wpływ na stabilność i bezpieczeństwo całej strefy Schengen.

W 2024 r. Komisja wdrożyła roczny program ocen, którego efektem są sprawozdania krajowe dotyczące Schengen w odniesieniu do Chorwacji, Polski, Węgier, Czech i Słowacji. Komisja monitorowała również wdrażanie środków naprawczych zgłoszonych przez Grecję, Irlandię i Danię. W lutym 2024 r. przeprowadzono niezapowiedziane wizyty w konsulatach Niemiec, Polski i Hiszpanii w Mumbaju w Indiach. Od poprzedniego cyklu oceny pozostało do usunięcia jedynie kilka poważnych niedociągnięć, jednak nadal istnieje znaczna liczba utrzymujących się problemów, którymi należy się zająć.

W **załączniku 1** zawarto więcej szczegółowych informacji na temat realizacji oceny działań monitorujących, a w **załączniku 2** zestawienie najlepszych praktyk wskazanych w ostatnich ocenach Schengen.

## 2. Podstawa polityczna Schengen: solidne wspólne ramy zarządzania

Aby odpowiednio radzić sobie ze zmianami geopolitycznymi i ich konsekwencjami dla wolności i bezpieczeństwa, należy zacząć od powtórzenia zobowiązania do przestrzegania dwóch podstawowych zasad: **wspólnej odpowiedzialności i wzajemnego zaufania** – wspólnej odpowiedzialności za przestrzeganie praw wszystkich osób w całej strefie Schengen i ich bezpieczeństwo oraz wzajemnego zaufania wśród państw strefy Schengen, że każda część systemu jest zarządzana w sposób kompetentny i skuteczny zgodnie z wysokimi wspólnymi standardami.

W tablicy wyników Schengen z 2024 r. zwrócono uwagę na asymetrię we wdrażaniu kluczowych wymogów Schengen. Nie wdrożono jeszcze około 65 % zaleceń wydanych w ramach mechanizmu oceny i monitorowania stosowania dorobku Schengen. Utrzymujące się niedociągnięcia mają poważne konsekwencje operacyjne.

Działaniom politycznym mającym na celu odnowienie zobowiązania do wspólnej odpowiedzialności i wzajemnego zaufania muszą towarzyszyć **zdecydowane działania** zarówno na szczeblu politycznym, jak i operacyjnym, aby zapewnić szybkie i skuteczne wdrożenie przepisów Schengen. Wymaga to solidnych ram zarządzania strefą Schengen obejmujących silny nadzór polityczny, koordynację i rozliczalność.

W ciągu ostatniego roku poczyniono postępy w **konsolidacji ram zarządzania**, co było kluczowym priorytetem cyklu Schengen na lata 2024–2025. W szczególności ulepszone narzędzia Komisji, w tym barometr Schengen+ i tablica wyników Schengen, pomogły w budowaniu wśród państw Schengen wspólnego zrozumienia kluczowych kwestii wymagających wspólnych działań, zidentyfikowaniu wszelkich luk we wdrażaniu i wyeliminowaniu rozbieżności między poziomem technicznym a politycznym. Umożliwiło to przyjęcie bardziej strategicznego podejścia do wdrażania i monitorowania działań związanych z oceną i monitorowaniem stosowania dorobku Schengen.

Mogą pojawić się nowe możliwości pełnego wykorzystania koordynacji politycznej i monitorowania. Rada ds. Schengen, wzorowana na Komitecie Mieszanym ustanowionym na mocy umów o uczestnictwie w dorobku prawnym Schengen, odpowiada za udzielanie strategicznych wytycznych dotyczących polityk, które mają wpływ na funkcjonowanie strefy Schengen. Rada ds. Schengen, będąca uzupełnieniem Rady do Spraw Wewnętrznych, ma na celu stworzenie otwartego środowiska dla ścisłego dialogu politycznego między decydentami strefy Schengen.

Aby zapewnić rzeczywistą skuteczność ram zarządzania, należy wspierać dogłębne zrozumienie trudności występujących w terenie, wzmocnić kontrolę utrzymujących się podatności na zagrożenia i niedociągnięć oraz przyjąć większą zbiorową odpowiedzialność za skuteczne rozwiązania. Aby wyeliminować utrzymujące się niedociągnięcia i utrzymać integralność wspólnie uzgodnionych zasad, konieczne są współpraca, zdecydowane działania i konkretne środki.

**W cyklu Schengen na lata 2025–2026** priorytetem powinna być zintegrowana koordynacja polityki i podejmowanie decyzji we wszystkich kwestiach mających

strategiczne znaczenie dla wolności i bezpieczeństwa na obszarze bez granic wewnętrznych przez **pełne wykorzystanie potencjału Rady ds. Schengen**.

- Komisja będzie wspierać wysiłki na rzecz dalszego wzmocnienia nadzoru politycznego sprawowanego przez Radę ds. Schengen w celu zapewnienia bardziej skoordynowanych działań państw członkowskich w kwestiach mających bezpośredni wpływ na funkcjonowanie strefy Schengen oraz ułatwienia dyskusji na temat wspólnych wyzwań.
- Bieżące zarządzanie strefą Schengen można usprawnić przez dalsze wzmocnianie wspólnych narzędzi służących szybkiemu i skutecznemu wykrywaniu podatności na zagrożenia w strefie Schengen oraz reagowaniu na nie. Komisja opracuje zagregowaną tablicę wyników strefy Schengen, aby lepiej wspierać Radę ds. Schengen w określaniu kluczowych priorytetów w dążeniu do wypełniania luk i podejmowania szybkich działań w celu ograniczania pojawiających się zagrożeń.

Komisja jest gotowa współpracować z obecną i następną prezydenturą, aby osiągnąć te cele w ramach priorytetu 1 na cykl Schengen na lata 2025–2026, jak określono w sekcji 5.

Prace w cyklu Schengen na lata 2025–2026 powinny również obejmować działania na rzecz wzmocnienia **krajowych systemów zarządzania strefą Schengen** zarówno w państwach strefy Schengen, jak i w krajach kandydujących do przystąpienia do UE. Komisja zorganizuje serię warsztatów w celu uzgodnienia minimalnych standardów, tak aby państwa strefy Schengen mogły w pełni wdrożyć system Schengen za pośrednictwem skutecznych struktur politycznych i administracyjnych. Prace te będą opierać się na szeroko zakrojonych zmianach i strukturach zarządzania ustanowionych w ramach europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami. Podejście to pozwoli na zbliżenie wszystkich właściwych organów.

Na podstawie sprawozdań z oceny Schengen oraz w oparciu o własne doświadczenia Komisja zwraca się do wszystkich państw strefy Schengen o wyznaczenie krajowego koordynatora, który będzie nadzorował wszystkie kwestie mające wpływ na funkcjonowanie strefy Schengen, i zapewnienie jasnego podziału obowiązków między wszystkie zainteresowane organy.

Zgodnie z działaniami podjętymi w następstwie **oceny tematycznej krajowych strategii państw członkowskich w zakresie zintegrowanego zarządzania granicami za lata 2019–2020**<sup>4</sup> wszystkie państwa strefy Schengen rozpoczęły krajowe procesy przeglądu swoich strategii. Do końca 2024 r. dwanaście państw strefy Schengen formalnie przyjęło zmienione strategie, a osiem było w trakcie ich przyjmowania. Wyniki wskazują na znaczną poprawę, w tym wzmocnienie ram zarządzania i lepsze włączenie procedur powrotu do strategii krajowych. Większość państw strefy Schengen wykazała postępy w dostosowywaniu swoich

---

<sup>4</sup> Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 17 grudnia 2020 r. ustanawiająca sprawozdanie z oceny tematycznej krajowych strategii państw członkowskich w zakresie zintegrowanego zarządzania granicami za lata 2019–2020. C(2020) 8000 final.

strategii do priorytetów UE, odzwierciedlając postępy w zakresie analizy ryzyka, orientacji sytuacyjnej i współpracy z UE.

Utrzymują się jednak znaczne luki w planowaniu zasobów ludzkich, współpracy międzyagencyjnej i uzgodnieniach finansowych. Tylko kilka państw strefy Schengen z powodzeniem łączy swoje strategie z planami działania, analizami potrzeb i ramami finansowania. Strategie krajowe nadal nie uwzględniają w pełni szczegółowych przepisów dotyczących gwarancji praw podstawowych i szkoleń. Jednocześnie należy skutecznie zintegrować i dostosować do szerszego zintegrowanego systemu zarządzania granicami obowiązki związane z procedurą kontroli przesiewowej ustanowioną w pakcie o migracji i azylu. Inwestycje w system zarządzania europejskim zintegrowanym zarządzaniem granicami zapewnią solidne podstawy do stworzenia silnych ram zarządzania strefą Schengen na poziomie krajowym.

### 3. Podstawy polityczne i regulacyjne: szersza i głębsza strefa Schengen

#### 3.1. Poszerzona strefa Schengen

W ciągu 40 lat strefa Schengen przekształciła się z regionalnej inicjatywy kilku państw członkowskich UE w prawdziwie europejski projekt<sup>5</sup>. Strefa Schengen została dziewięciokrotnie rozszerzona i tworzy dzisiaj największą na świecie przestrzeń swobodnego przepływu bez kontroli na granicach wewnętrznych.

**Bulgaria i Rumunia** zostały w pełni włączone do strefy Schengen 1 stycznia 2025 r. Decyzja Rady z 12 grudnia 2024 r.<sup>6</sup>, podjęta w następstwie decyzji z 30 grudnia 2023 r.<sup>7</sup> w tej samej sprawie, oznacza zakończenie 18-letniego procesu, który rozpoczął się wówczas, gdy oba kraje stały się państwami strefy Schengen po przystąpieniu do UE. Oczekuje się, że dzięki pełnemu przystąpieniu do strefy Schengen Bułgaria i Rumunia zaoszczędzą miliardy euro, biorąc pod uwagę, że szacunkowo przy jeszcze istniejących granicach wewnętrznych przedsiębiorstwa działające w tych dwóch krajach płaciły miliardowe kwoty rocznie z powodu zwiększonych kosztów logistycznych, opóźnień mających wpływ na dostawy towarów i sprzętu oraz zwiększonych kosztów paliwa i kierowców<sup>8</sup>.

**Cypr** pracuje nad wdrożeniem zaleceń Schengen<sup>9</sup>, a pierwsza jego ocena Schengen jest w toku. Komisja wspiera Cypr w procesie pogłębiania integracji z systemem Schengen.

---

<sup>5</sup> Protokół 19 do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w sprawie dorobku Schengen włączonego w ramy Unii Europejskiej ma zastosowanie do 30 państw. Kontrole na granicach wewnętrznych zostały zniesione między 29 państwami uczestniczącymi.

<sup>6</sup> Decyzja Rady (UE) 2024/3212 z dnia 12 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia daty zniesienia kontroli osób na wewnętrznych granicach lądowych z Republiką Bułgarii i Rumunią oraz między tymi państwami (Dz.U. L, 2024/3212, 23.12.2024).

<sup>7</sup> Decyzja Rady (UE) 2024/210 z dnia 30 grudnia 2023 r. w sprawie pełnego stosowania przepisów dorobku Schengen w Republice Bułgarii i Rumunii (Dz.U. L, 2024/210, 4.1.2024)

<sup>8</sup> Koszt nieprzystąpienia do strefy Schengen dla jednolitego rynku – skutki dla Bułgarii i Rumunii, sprawozdanie z inicjatywy własnej, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, INT 1046, 4 grudnia 2024 r.

<sup>9</sup> Dokumenty Rady: 5535/21, 10403/22, 12636/21, 12638/21, 12639/21, 11237/24.

**Irlandia** jest jedynym krajem zwolnionym z obowiązku stosowania wszystkich przepisów zbioru przepisów Schengen<sup>10</sup>. Biorąc pod uwagę korzyści dla Irlandii i strefy Schengen jako całości oraz po uzyskaniu od Rady zgody na udział w niektórych obszarach<sup>11</sup>, takich jak system informacyjny Schengen, jak również współpraca policyjna i współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, obecnie prowadzone są działania następcze w związku z oceną Schengen<sup>12</sup>. Komisja zamierza wydać sprawozdanie z oceny Schengen<sup>13</sup> w odniesieniu do Irlandii w 2025 r. Jeśli ocena będzie pozytywna, umożliwi to Radzie wprowadzenie w życie tych przepisów<sup>14</sup> w Irlandii, co doprowadzi do zacieśnienia współpracy w strefie Schengen.

W czasie gdy **UE przygotowuje się do dalszego rozszerzenia**, a kilka krajów kandydujących czyni postępy w negocjacjach akcesyjnych, strefa Schengen również zostanie rozszerzona na te kraje, ponieważ są one zobowiązane do przyjęcia i wdrożenia zbioru przepisów Schengen od dnia ich przystąpienia do UE. Aby sprostać złożonym wyzwaniom związanym z rozszerzeniem strefy Schengen i zapewnić dobrze przygotowany proces integracji, konieczne będą nowe przejrzyste, wydajne i skuteczne ramy dotyczące przyjmowania do tej strefy. W oparciu o doświadczenia zdobyte podczas ostatniego rozszerzenia strefy Schengen ramy te muszą zapewniać przewidywalny i sprawiedliwy proces, umożliwiający nowym krajom stopniowe czerpanie korzyści z uczestnictwa w strefie Schengen, a ostatecznie zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych, co będzie ostatnim kamieniem milowym

Proces ten wymaga rygorystycznego monitorowania na wszystkich etapach, aby zapewnić stałe spełnianie przez nowe państwa strefy Schengen wysokich standardów stosowanych przez państwa należące do strefy we wszystkich obszarach niezbędnych do ostatecznego zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych. Pierwszym krokiem, który państwa te muszą podjąć podczas negocjacji akcesyjnych, jest dalsza praca nad wprowadzeniem standardów prawnych, standardów zarządzania i standardów operacyjnych niezbędnych do ugruntowania systemu Schengen w krajowych w pełni funkcjonujących ramach zarządzania przed przystąpieniem do UE. Wymaga to solidnych przygotowań, w tym wdrożenia planu działania dotyczącego strefy Schengen, jak określono w komunikacie z 2024 r. w sprawie polityki rozszerzenia UE<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> Art. 4 i 5 Protokołu 19 do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w sprawie dorobku Schengen włączonego w ramy Unii Europejskiej.

<sup>11</sup> Decyzja Rady 2002/192/WE z dnia 28 lutego 2002 r. dotycząca wniosku Irlandii o zastosowanie wobec niej niektórych przepisów dorobku Schengen.

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 2 decyzji wykonawczej Rady (UE) 2020/1745 w 2021 r. przeprowadzono wizyty oceniające dotyczące współpracy policyjnej i systemu informacyjnego Schengen w ramach pierwszej oceny Schengen w Irlandii. Aby ocenić postępy poczynione przez Irlandię, w dniach 25–29 listopada 2024 r. przeprowadzono wizytę weryfikacyjną zgodnie z art. 21 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2022/922. Choć odnotowano postępy, Irlandia musi podjąć dalsze działania w celu wdrożenia pozostałych środków naprawczych. Komisja będzie nadal monitorowała realizację planu działania.

<sup>13</sup> Sprawozdanie obejmie przeprowadzoną przez zespół oceniający ocenę wdrożenia przez Irlandię wymogów dotyczących współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, współpracy w zakresie narkotyków oraz art. 26 konwencji z Schengen.

<sup>14</sup> Decyzja Rady 2002/192/WE z dnia 28 lutego 2002 r. dotycząca wniosku Irlandii o zastosowanie wobec niej niektórych przepisów dorobku Schengen.

<sup>15</sup> Komunikat Komisji z 2024 r. w sprawie polityki rozszerzenia UE z dnia 30.10.2024 r. COM(2024) 690 final.

### 3.2. Pogłębienie strefy Schengen, aby dostosować ją do wymogów epoki cyfrowej

UE zmienia obecnie sposób, w jaki funkcjonuje zarządzanie granicami, odchodząc od głównie fizycznych odpraw granicznych na rzecz bardziej nowoczesnego i cyfrowego systemu granicznego. Konieczne jest przyspieszenie **cyfryzacji ram Schengen**, aby zwiększyć bezpieczeństwo obywateli, wzmocnić granice zewnętrzne, zacieśnić współpracę organów ścigania oraz ułatwić podróżowanie w dobrej wierze i swobodę podróżowania bez przeszkód w strefie Schengen, przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony praw podstawowych i norm bezpieczeństwa.

W styczniu 2025 r. weszły w życie nowe przepisy<sup>16</sup> regulujące efektywne wykorzystywanie informacji o podróży („informacje o pasażerach przekazywane przed podróżą”) przez organy graniczne i organy ścigania w ramach starań, by strefa Schengen stała się światowym wzorcem w zakresie ułatwiania płynnego i bezpiecznego podróżowania. Jest to ważny krok w kierunku zwiększenia bezpieczeństwa bez uszczerbku dla komfortu podróży, przy jednoczesnym poszanowaniu ochrony danych i prawa do prywatności. W 2025 r. Komisja zamierza rozpocząć ocenę przepisów regulujących wykorzystywanie danych dotyczących przelotu pasażera w celu przeanalizowania skuteczności i efektywności tych przepisów.

Cyfryzacja procedur na granicach zewnętrznych UE jest kluczowym elementem przeciwdziałania zagrożeniom dla bezpieczeństwa. W grudniu 2024 r. Komisja przedstawiła wniosek ustanawiający stopniowe uruchomienie **systemu wjazdu/wyjazdu**. Wniosek ten umożliwi państwom strefy Schengen stopniowe wdrażanie systemu wjazdu/wyjazdu na swoich granicach zewnętrznych w ciągu sześciu miesięcy, zapewniając tym samym tym państwom i eu-LISA elastyczność i narzędzia umożliwiające sprostanie pozostałym wyzwaniom przed pełnym uruchomieniem systemu. Komisja wzywa współprawodawców do zapewnienia szybkich negocjacji i szybkiego przyjęcia wniosku. Należy szybko zakończyć przygotowania do uruchomienia  **europejskiego systemu informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż**, ponieważ wiele państw strefy Schengen napotyka trudności we wdrażaniu wymaganych środków.

Komisja wzywa Parlament Europejski i Radę, a także organy państw członkowskich i eu-LISA do zapewnienia, aby te ważne innowacje w pełni funkcjonowały i były zgodne z nowym harmonogramem<sup>17</sup> uzgodnionym przez Radę ds. Schengen w marcu 2025 r.

Chociaż systemy te znacznie zwiększą bezpieczeństwo i efektywność podróży, wniosek Komisji w sprawie **cyfryzacji dokumentów podróży**, przedstawiony w październiku 2024 r.<sup>18</sup>, jest częścią szerszego zobowiązania do innowacji cyfrowych z korzyścią dla

<sup>16</sup> Rozporządzenie (UE) 2025/12 i rozporządzenie (UE) 2025/13.

<sup>17</sup> Zgodnie ze zmienionym harmonogramem uruchomienie systemu wjazdu/wyjazdu będzie stopniowe, począwszy od października 2025 r. Europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż zostanie uruchomiony w ostatnim kwartale 2026 r.

<sup>18</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego aplikację do elektronicznego przedkładania danych dotyczących podróży („aplikacja EU Digital Travel”) i zmieniającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i (UE) 2018/1726 oraz rozporządzenie Rady (WE) nr 2252/2004 w odniesieniu do korzystania z cyfrowych poświadczeń podróżnych (COM/2024/670 final); wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie wydawania cyfrowych

podróżnych. Celem tej inicjatywy jest ustanowienie wspólnego standardu dla cyfrowych dokumentów podróży oraz wprowadzenie ogólnounijnej aplikacji mobilnej, która usprawni odprawę graniczną i zapewni wszystkim podróżnym bezproblemowe podróże. Trwają negocjacje z Parlamentem Europejskim i Radą, aby urzeczywistnić ten ambitny cel. Trwają również prace nad modernizacją procedur wizowych, tak aby również obywatele państw trzecich korzystali z bardziej efektywnej i bezpieczniejszej procedury wizowej. W następstwie wniosku Komisji w sprawie wiz cyfrowych procedury ustawodawcze zakończyły się przyjęciem przepisów w 2023 r. Obecnie trwa przegląd powiązanych aktów wykonawczych, a celem jest rozpoczęcie prac nad unijną platformą składania wniosków wizowych w 2026 r., tak aby platforma mogła zacząć funkcjonować i wizy cyfrowe zostały wprowadzone w 2028 r.

Ponieważ zmiany społeczne i technologiczne postępują w niespotykanym dotąd tempie – niewyobrażalnym w momencie utworzenia strefy Schengen – strefa Schengen musi się dostosować, aby nadążyć za zmianami. **Powstające technologie i rozwiązania cyfrowe** będą miały kluczowe znaczenie dla transformacji zarządzania granicami i umożliwienia wczesnego wykrywania zagrożeń. Należy kontynuować inwestycje w badania i rozwój w zakresie przyszłych europejskich technologii zarządzania granicami i bezpieczeństwa, aby w przyszłości chronić strefę Schengen przy użyciu najnowocześniejszych europejskich rozwiązań. Wymaga to nawiązania ściślejszych partnerstw, w tym z państwami stowarzyszonymi w ramach Schengen oraz zainteresowanymi stronami z sektora publicznego i prywatnego, takimi jak naukowcy, przedsiębiorcy, innowacyjne przedsiębiorstwa lub organizacje badawcze i technologiczne. Prace te należy uzupełnić zwiększoną **gotowością** poprzez zaawansowane systemy wykrywania zagrożeń, ciągle monitorowanie infrastruktury krytycznej oraz wprowadzenie protokołów reagowania w czasie rzeczywistym. Środki te są potrzebne do zarządzania rosnącym zagrożeniem naruszeniami cyberbezpieczeństwa, w tym w agencjach UE i systemach danych związanych z granicami.

### **3.3. Pogłębienie strefy Schengen w celu dostosowania się do zmieniającej się sytuacji w zakresie bezpieczeństwa**

1 kwietnia 2025 r. Komisja przyjęła dokument **ProtectEU: europejska strategia bezpieczeństwa wewnętrznego**, w którym określono działania mające na celu wzmocnienie unijnego aparatu bezpieczeństwa w nadchodzących latach oraz włączenie względów bezpieczeństwa do głównego nurtu wszystkich przepisów, polityk i programów UE. Podobne wysiłki należy podjąć na szczeblu krajowym, ponieważ oceny Schengen z 2024 r. ujawniły utrzymującą się lukę w strategicznym podejściu do bezpieczeństwa wewnętrznego. Organy krajowe nadal działają w izolacji, wdrażając środki doraźne, i brak im kompleksowego podejścia europejskiego. Utrudnia to państwom strefy Schengen określenie priorytetów krajowych, strategiczne planowanie zdolności oraz opracowywanie środków transgranicznych i uzupełniających na wszystkich szczeblach (krajowym, regionalnym i lokalnym). Zagwarantowanie bezpieczeństwa wewnętrznego na obszarze bez kontroli na granicach wewnętrznych wymaga zatem podejścia, które sprzyja głębszej i bardziej zorganizowanej

---

poświadczeń podróżnych na podstawie dowodów osobistych oraz w sprawie norm technicznych dotyczących tych poświadczeń (COM(2024) 671 final).

współpracy między krajowymi organami ścigania oraz na szczeblu europejskim, w tym w odniesieniu do zarządzania.

Zgodnie z zapowiedzią zawartą w strategii bezpieczeństwa wewnętrznego, aby wesprzeć dyskusje z państwami członkowskimi w Radzie na temat zmieniających się zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego oraz wymianę informacji na temat kluczowych priorytetów politycznych, Komisja będzie opracowywać i przedstawiać regularne analizy zagrożeń dotyczące wyzwań związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym UE. Aby wesprzeć szerszej zakrojone prace nad poprawą orientacji sytuacyjnej, państwa członkowskie muszą zintensyfikować wymianę informacji wywiadowczych z pojedynczą komórką analiz wywiadowczych (SIAC) i zapewnić lepszą wymianę informacji z agencjami i organami UE.

W celu sprostania zmieniającym się wyzwaniom w dziedzinie bezpieczeństwa w bardziej skoordynowany, spójny i skuteczny sposób, niezbędna jest **transgraniczna współpraca operacyjna organów ścigania**. Utrzymujące się ograniczenia prawne i jurysdykcyjne, wskazane w przeprowadzonej przez Komisję w 2024 r. ocenie zaleceń Rady w sprawie współpracy operacyjnej organów ścigania<sup>19</sup>, nadal utrudniają skuteczną współpracę operacyjną między organami ścigania. Zgodnie z zapowiedzią zawartą w europejskiej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego<sup>20</sup> Komisja będzie pracować nad utworzeniem grupy wysokiego szczebla ds. przyszłości współpracy operacyjnej organów ścigania, której zadaniem będzie opracowanie wspólnej wizji strategicznej i zaproponowanie konkretnych rozwiązań mających na celu wypełnienie luk prawnych, usprawnienie wymiany informacji oraz zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego w całej strefie Schengen.

Jednym z wyzwań stojących przed organami ścigania jest zapewnienie **zgodnego z prawem dostępu do danych**. Znalezienie równowagi między bezpieczeństwem a prywatnością ma zasadnicze znaczenie dla ochrony zarówno wolności, jak i bezpieczeństwa. W oparciu o zalecenia przyjęte w maju 2024 r. przez grupę wysokiego szczebla ds. dostępu do danych do celów skutecznego egzekwowania prawa oraz zgodnie z zapowiedzią zawartą w europejskiej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Komisja przedstawi w pierwszej połowie 2025 r. plan działania określający prawne i praktyczne środki, które proponuje wdrożyć w celu zapewnienia uprawnionego i skutecznego dostępu do danych.

Ponadto potrzebna jest aktualizacja ram prawnych w celu **zwalczania przemytu migrantów**. Komisja wzywa Parlament Europejski i Radę do szybkiego zakończenia negocjacji w sprawie wzmocnienia roli Europolu w zwalczaniu przemytu migrantów<sup>21</sup>. Jednocześnie kontynuowane

---

<sup>19</sup> Dokument roboczy służb Komisji, ocena skutków wykonania przez państwa członkowskie zalecenia Rady (UE) 2022/915 z dnia 9 czerwca 2022 r. w sprawie współpracy operacyjnej organów ścigania. SWD(2025) 36 final z 31.1.2025.

<sup>20</sup> COM(2025) 148 final.

<sup>21</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnienia współpracy policyjnej w odniesieniu do zapobiegania przemytowi migrantów i handlowi ludźmi, wykrywania tych przestępstw oraz prowadzenia stosownych postępowań przygotowawczych w tym zakresie i w sprawie zwiększenia wsparcia Europolu na rzecz zapobiegania tego rodzaju przestępstwom oraz zmiany rozporządzenia (UE) 2016/794 (COM(2023) 754 final); wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm minimalnych dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania ułatwianiu niedozwolonego wjazdu do Unii, tranzytu przez jej terytorium i pobytu na

będą prace nad modernizacją już dostępnych narzędzi. W styczniu 2025 r. Komisja poparła uruchomienie profesjonalnej sieci śledczych prowadzących postępowania przygotowawcze dotyczące przemytu migrantów z wykorzystaniem internetu, zarządzanej przez Europejskie Centrum Zwalczenia Przemytu Migrantów należące do Europolu i unijną jednostkę ds. zgłaszania podejrzanych treści w internecie. Sieć ta pomoże w rozbijaniu grup przestępczych działających w internecie. Podczas drugiej międzynarodowej konferencji poświęconej przemytowi migrantów zostaną ocenione postępy i podjęte dalsze działania wspierające konsolidację prac światowego sojuszu na rzecz przeciwdziałania przemytowi migrantów.

Podobne inicjatywy wdrożono w odpowiedzi na **nielegalny obrót środkami odurzającymi**, koncentrując się na podnoszeniu świadomości w zakresie czynników powodujących to rosnące zagrożenie. Współpraca między zainteresowanymi stronami z sektora publicznego i prywatnego ma kluczowe znaczenie dla zwalczania nadużywania transportu zarobkowego; zwalczanie to promuje sojusz portów europejskich. Inicjatywa ta zostanie uwzględniona w przyszłej strategii UE w sprawie portów, którą Komisja planuje przyjąć w 2025 r., i zgodnie z zapowiedzią zawartą w europejskiej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego zostanie ona rozszerzona na mniejsze porty i porty śródlądowe.

#### **4. Podstawa operacyjna Schengen: wdrożenie**

Prawdziwy sukces Schengen zależy zasadniczo od skutecznego wdrażania systemu przez tysiące organów działających w terenie, w tym wiele agencji UE. Tylko poprzez spójne, wysokiej jakości i skoordynowane działania zobowiązania polityczne można przełożyć na praktyczną rzeczywistość. Ramy operacyjne Schengen są wspierane przez funkcjonariuszy straży granicznej, funkcjonariuszy organów ścigania i organy imigracyjne i mają zasadnicze znaczenie dla uczynienia ambitnej wizji Schengen prawdziwym atutem strategicznym. Działania związane z oceną i monitorowaniem stosowania dorobku Schengen w 2024 r. wykazały, że choć fundamenty Schengen pozostają solidne, w niektórych kluczowych obszarach nadal istnieją pewne utrzymujące się luki. Wymagają one ukierunkowanych działań następczych, aby zapobiec podważaniu integralności i ogólnego bezpieczeństwa strefy Schengen przez te niedociągnięcia.

##### **4.1. Zwiększenie gotowości wykraczającej daleko poza nasze granice**

Strefa Schengen przynosi korzyści przede wszystkim obywatelom i mieszkańcom Europy, ponieważ ułatwia swobodne przemieszczanie się po całej strefie bez kontroli na granicach wewnętrznych. Korzyści te obejmują również wszystkich obywateli państw trzecich przebywających legalnie na terytorium państwa Schengen.

W 2024 r. łączna liczba osób regularnie podróżujących w dobrej wierze – czyli osób, które wjechały na podstawie wizy Schengen lub były uprawnione do bezwizowego wjazdu – przekroczyła pół miliarda<sup>22</sup>. W przypadku pobytów krótkoterminowych obywatele państw

---

nim oraz zastępującej dyrektywę Rady 2002/90/WE i decyzję ramową Rady 2002/946/WSiSW (COM/2023/755 final).

<sup>22</sup> Barometr Schengen+ z marca 2025 r.

trzecich mogą wjechać do strefy Schengen za pośrednictwem jednolitego **systemu wizowego Schengen**, chyba że są uprawnieni do ruchu bezwizowego<sup>23</sup>. System ten, wraz z europejskim systemem informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż, który ma zostać wdrożony w 2026 r., zapewnia znormalizowane procedury kontroli granicznej, bezpieczeństwa i wjazdu w przypadku pobytów krótkoterminowych we wszystkich państwach strefy Schengen oraz zwiększa spójność i efektywność zarządzania zarówno mobilnością wewnętrzną, jak i wjazdem i wyjazdem z terytorium UE. Jest to nasza pierwsza linia obrony.

Poziom wdrożenia wspólnych przepisów wizowych jest wysoki, jak oceniono w ramach działań związanych z oceną i monitorowaniem stosowania dorobku Schengen w 2024 r. Kilka państw strefy Schengen szybko wyeliminowało niedociągnięcia związane ze skutecznością procedur w konsulatach rozpatrujących wnioski wizowe Schengen lub niedociągnięcia związane ze swoim systemem informatycznym do rozpatrywania wniosków wizowych. Konieczne są jednak pewne usprawnienia w krajach, które rozpatrują najwięcej wniosków o wydanie krótkoterminowych wiz Schengen, aby skutecznie zarządzać dużą liczbą wniosków.

Kraje na całym świecie uznają znaczne korzyści płynące z praw i wolności związanych ze strefą Schengen, które mają kluczowe znaczenie dla globalnej łączności i współpracy. UE musi nadal promować **wysokie światowe standardy** w zakresie zarządzania granicami, współpracy organów ścigania i wymiany informacji, przy zapewnieniu silnej ochrony praw podstawowych.

W przyszłości pogłębianie stosunków z krajami partnerskimi w naszym sąsiedztwie i poza nim musi iść w parze z jednoznacznym zobowiązaniem do przestrzegania naszych wysokich standardów i wspólnych wartości. Państwa trzecie, które kwalifikują się do korzystania z ruchu bezwizowego lub uprzywilejowanych stosunków ze strefą Schengen, muszą nie tylko czerpać korzyści, ale także przestrzegać tych podstawowych zobowiązań. Wymaga to ściślejszego monitorowania i rozliczalności. W **nowej strategii wizowej** Komisji, która ma zostać przyjęta pod koniec 2025 r., zbadana zostanie rola polityki wizowej jako siły napędowej konkurencyjności i jako dźwigni służącej wzmocnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego UE i poprawie współpracy z państwami trzecimi, w tym w zakresie readmisji. W strategii uwzględnione zostaną również środki ułatwiające przyjazd najlepszych studentów, naukowców i wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich w celu wsparcia unii umiejętności<sup>24</sup>.

Wspieranie większej spójności i integracji z **krajami kandydującymi do UE** jest okazją do wymiany doświadczeń i rozszerzenia podstawowych wartości i standardów na naszych sąsiadów. W ostatnich latach Frontex zwiększył wsparcie dla krajów kandydujących. UE wynegocjowała umowy o statusie z Albanią, Bośnią i Hercegowiną, Czarnogórą, Macedonią

---

<sup>23</sup> Po indywidualnej ocenie mającej na celu ustalenie, czy państwa trzecie spełniają wysokie standardy Schengen, UE stosuje obecnie system bezwizowy, który obejmuje 61 państw niebędących członkami UE, dwa specjalne regiony administracyjne Chin (Hongkong i Makau) oraz jeden organ terytorialny, który nie jest uznawany za państwo przez co najmniej jedno państwo członkowskie UE (Tajwan). W ramach tego systemu obywatele państw spoza UE posiadający paszport biometryczny mogą wjeżdżać do strefy Schengen na krótkie pobyty bez konieczności posiadania wize. Obowiązuje zasada wzajemności wizowej umożliwiająca obywatelom UE podróżowanie do tych państw trzecich.

<sup>24</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unia umiejętności”. COM(2025) 90 final z dnia 5 marca 2025 r.

Północną, Mołdawią i Serbią<sup>25</sup>. W 2024 r. obecność Fronteksu rozszerzono na granicę między Czarnogórą a Albanią. Umowy te przenoszą niezwykle ważną linię zarządzania granicami poza granice zewnętrzne UE i pomagają w przeciwdziałaniu potencjalnym zagrożeniom, zanim dotrą one do UE.

W 2024 r. kraje kandydujące podjęły kroki w celu dostosowania się do wymogów Schengen, obejmujące działania mające na celu zapewnienie wysokich standardów zarządzania granicami, dostosowanie polityki wizowej, zwalczanie przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i zagrożeń hybrydowych oraz nawiązanie współpracy w zakresie ścigania przestępstw. Plan działania UE na rzecz Bałkanów Zachodnich<sup>26</sup> przyniósł konkretne postępy w dziedzinie zarządzania migracją. Postępy są jednak nadal nierównomierne i konieczne są dalsze działania na rzecz ujednoczenia przepisów wizowych oraz stworzenia ram zarządzania strefą Schengen na poziomie krajowym. Czarnogóra i Serbia podjęły pozytywne kroki w kierunku ustanowienia planu działania dotyczącego strefy Schengen. Komisja ściśle monitoruje wszystkie kraje kandydujące do UE. Władze krajów kandydujących będą stopniowo włączane w działania związane ze strefą Schengen, w tym także działania szkoleniowe i monitorujące.

Rozszerzenie oznacza również przygotowanie się na nowe wyzwania geopolityczne związane z zarządzaniem granicami i zagrożeniami bezpieczeństwa. Komisja nada priorytet tym działaniom w ramach przeglądu polityki, koncentrując się na budowaniu dynamicznego systemu, który będzie w pełni przygotowany do sprostania przyszłym potrzebom i konfiguracjom.

**Kraje partnerskie** dążą do pogłębienia więzi z państwami członkowskimi należącymi do strefy Schengen w celu nawiązania uprzywilejowanych stosunków w zakresie zarządzania granicami i bezpieczeństwa, co przyniesie wymierne korzyści ich obywatelom i zacieśni kontakty międzyludzkie przez ułatwienie podróży w dobrej wierze i legalnej migracji. Frontex negocjuje obecnie porozumienia robocze z prawie 20 państwami trzecimi<sup>27</sup>; porozumienia te mogłyby obejmować wymianę informacji za pośrednictwem EUROSUR-u i ustalenia dotyczące analizy ryzyka. Aby jeszcze bardziej zwiększyć bezpieczeństwo strefy Schengen, Europol i państwa członkowskie UE zintensyfikowały w ostatnich latach prace nad usprawnieniem przekazywania i przetwarzania informacji z kluczowych państw trzecich<sup>28</sup>. Podejście to gwarantuje, że odpowiednie dane, w szczególności dotyczące osób podejrzanych o terroryzm, będą skutecznie przetwarzane i udostępniane, aby pomóc w wykrywaniu zagrożeń bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych UE i zapobieganiu im.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje pomyślne zakończenie negocjacji w sprawie umów między UE a odpowiednio Islandią i Norwegią dotyczących wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera. Przepisy te nie są formalnie częścią ram prawnych Schengen,

---

<sup>25</sup> Umowa o statusie z Bośnią i Hercegowiną jest finalizowana, natomiast umowy z Albanią, Czarnogórą, Macedonią Północną, Mołdawią i Serbią zostały już podpisane i prowadzone są wspólne operacje.

<sup>26</sup> Plan działania UE na rzecz Bałkanów Zachodnich – Komisja Europejska.

<sup>27</sup> Albanią, Armenią, Bośnią i Hercegowiną, Czarnogórą, Gambią, Jordanią, Kanadą, Kosowem, Libanem, Macedonią Północną, Marokiem, Mauretanią, Mołdawią, Nigrem, Nigerią, Republiką Zielonego Przylądka, Senegalem, Serbią, Ukrainą i USA.

<sup>28</sup> Na przykład w marcu 2025 r. UE i Brazylia podpisały umowę, która wzmacnia partnerstwo między Europolem a brazylijskimi organami ścigania oraz umożliwia wymianę informacji operacyjnych.

ale po ich wejściu w życie umożliwią tym państwom Schengen przekazywanie i przetwarzanie tego rodzaju danych, co znacznie poprawi zdolność strefy Schengen do zwalczania terroryzmu i poważnej przestępczości.

### **Cykl Schengen 2025–2026: ściślejsza koordynacja działań zewnętrznych strefy Schengen**

Globalny wymiar Schengen odgrywa również kluczową rolę w przeciwdziałaniu **taktyce destabilizacji** stosowanej na całym świecie, w szczególności w sytuacjach rywalizacji geopolitycznej, takiej jak taktyka stosowana przez Rosję. Ramy Schengen umożliwiają UE wspólne działanie, na przykład przez stosowanie środków w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego oraz poprzez łączenie zasobów, zwłaszcza agencji UE, w celu przeciwdziałania najpoważniejszym zagrożeniom. Jednocześnie UE może zobowiązać się do przyjęcia skoordynowanego podejścia do państw trzecich, w tym do procedur wydawania zezwoleń na wjazd do strefy Schengen<sup>29</sup>.

W 2024 r. Komisja przeanalizowała wdrożenie wytycznych wydanych 30 września 2022 r. dotyczących ogólnych zasad wydawania wiz w odniesieniu do obywateli rosyjskich ubiegających się o wizę. Z oceny wynika, że wspólne działania doprowadziły do znacznego ogólnego zmniejszenia liczby wiz Schengen wydanych obywatelom Rosji, z ponad 4 mln wiz wydanych w 2019 r. do 0,5 mln w 2023 r. Nadal jednak istnieją rozbieżności w praktykach stosowanych przez państwa strefy Schengen, co może zagrozić bezpieczeństwu UE. Niektóre kraje nadal wydają obywatelom rosyjskim dużą liczbę wiz turystycznych, podważając tym samym wspólne wysiłki na rzecz poprawy bezpieczeństwa. W związku z tym należy nadać pierwszeństwo spójnemu wdrażaniu skoordynowanych działań wobec państw trzecich we wszystkich państwach strefy Schengen, co omówiono na posiedzeniu Rady ds. Schengen w marcu 2025 r.

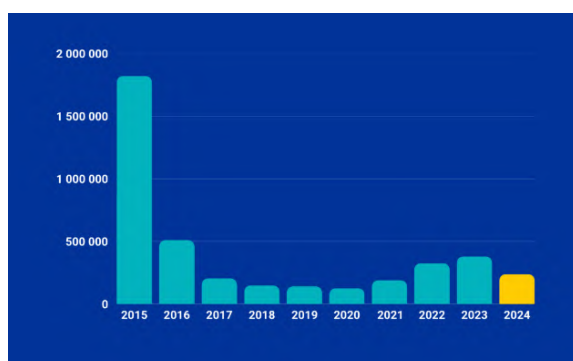
#### **4.2. Większe bezpieczeństwo obywateli dzięki solidnemu zarządzaniu granicami i skuteczniejszym powrotom**

Wysokiej jakości  **europejskie zintegrowane zarządzanie granicami** stanowi fundament sukcesu strefy Schengen. W 2024 r. strefa Schengen po raz kolejny była najczęściej odwiedzanym miejscem na świecie, z 40 % wszystkich globalnych międzynarodowych podróży odnotowanych na jej granicach zewnętrznych. Tak znaczną liczbą pasażerów

<sup>29</sup> Komunikat Komisji 1. aktualizujący wytyczne dotyczące ogólnych zasad wydawania wiz w odniesieniu do obywateli rosyjskich ubiegających się o wizę w następstwie decyzji Rady (UE) 2022/1500 z dnia 9 września 2022 r. w sprawie całkowitego zawieszenia stosowania Umowy między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską o ułatwieniach w wydawaniu wiz obywatelom Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej i 2. zawierający wytyczne dotyczące kontroli obywateli rosyjskich na granicach zewnętrznych (C(2022) 7111 final).

zarządzano skutecznie dzięki codziennej pracy ponad 120 000 funkcjonariuszy europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej, chociaż duże obciążenie pracą stanowi poważne wyzwanie dla organów.

Jednocześnie konflikty geopolityczne i związane z bezpieczeństwem były bodźcem dla przepływów migracyjnych, jeszcze bardziej komplikując zarządzanie granicami zewnętrznymi strefy Schengen, również wskutek taktyki wykorzystywania migracji jako broni do celów politycznych. Zintensyfikowane działania UE, na przykład przez wzmocnienie partnerstwa z państwami trzecimi, doprowadziły do znacznego **ograniczenia** liczby przypadków nielegalnego przekroczenia granicy. W 2024 r. odnotowano około 240 000 wykrytych przypadków, co stanowi najniższy poziom od 2021 r.<sup>30</sup>



*Przypadki nielegalnego przekroczenia granicy UE (Frontex)*

Poza dużym napływem pasażerów, w tym osób próbujących obejść warunki wjazdu, granice zewnętrzne UE są narażone na rosnące i bardziej złożone **zagrożenia bezpieczeństwa**. Trwająca przemoc w regionie Sahelu powoduje wysiedlenia i stwarza podatny grunt dla grup terrorystycznych do wzmacniania swoich sieci, a rosyjscy najemnicy mogą potęgować spirale przemocy i ułatwiać dżihadystom werbowanie nowych członków<sup>31</sup>. Podobnie kryzysy regionalne poza UE wywołują efekt domina, dając podmiotom terrorystycznym z całego spektrum ideologicznego nową motywację do werbowania, mobilizacji lub budowania swoich zdolności<sup>32</sup>. Chociaż zagrożenia te wydają się obecnie mieć charakter bardziej lokalny lub regionalny, nadal wymagają ścisłej obserwacji na granicach zewnętrznych, aby zapobiec powrotowi do UE zagranicznych bojowników terrorystycznych i ograniczyć ryzyko terroryzmu. Granice zewnętrzne są również nadal narażone na przemyt nielegalnych towarów, takich jak narkotyki i broń palna, co może prowadzić do rozwoju przestępczości zorganizowanej.

Za zarządzanie granicami zewnętrznymi UE odpowiadają wspólnie państwa strefy Schengen i UE. Zgodnie ze swoim mandatem **Frontex** nadal zapewnia kluczowe wsparcie w zakresie zarządzania granicami, dysponując ponad 2 600 funkcjonariuszami stałej służby i zasobami technicznymi rozmieszczonymi w państwach strefy Schengen i państwach trzecich. W 2024 r.

<sup>30</sup> Dane Fronteksu (14 stycznia 2025 r.). [W 2024 r. liczba nielegalnych przekroczeń granicy UE gwałtownie spadła.](#)

<sup>31</sup> Strategiczna analiza ryzyka Fronteksu z 2024 r. [Strategic Risk Analysis 2024 Report.pdf](#)

<sup>32</sup> COM(2025) 148 final.

Frontex rozpoczął wdrażanie nowej koncepcji operacyjnej i struktury dowodzenia, które zapewnią, aby działania mogły być podejmowane szybciej i w sposób bardziej elastyczny w zależności od sytuacji operacyjnej. W oparciu o znaczne postępy poczynione w ostatnich latach oraz w celu zaspokojenia stałych potrzeb Komisja będzie pracować nad wzmocnieniem Agencji, w tym przez zapewnienie jej najnowocześniejszych technologii w zakresie nadzoru i orientacji sytuacyjnej. W tym kontekście istotne jest, aby państwa strefy Schengen nadal wносиły wkład w działania Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej w odpowiednim czasie, w szczególności pod względem personelu i zasobów. Ponadto aby jeszcze bardziej zwiększyć bezpieczeństwo granic i zacieśnić współpracę UE w obliczu zmieniających się zagrożeń, Komisja zaproponuje w przyszłym roku wzmocnienie zdolności Fronteksu.

Oprócz zapewnienia agencji Frontex zasobów niezbędnych do wspierania wspólnych operacji w terenie, kluczowe znaczenie ma zintensyfikowanie działań przez państwa strefy Schengen, ponieważ nadal istnieją znaczne luki we wdrażaniu praktyk zarządzania granicami.

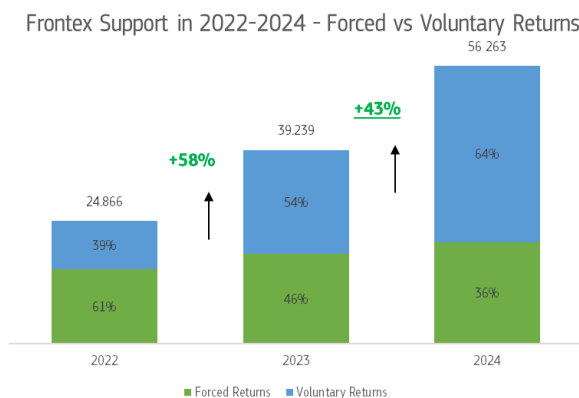
Te luki we wdrażaniu mają szczególny wpływ na **odprawy graniczne**. Z ocen Schengen wynika, że prawie połowa wszystkich państw strefy Schengen boryka się z brakami dotyczącymi zasobów ludzkich, szkoleń i wdrażania procedur kontroli granicznej oraz problemami technicznymi, które mają wpływ na funkcjonowanie sprzętu informatycznego, w szczególności podczas korzystania z systemu informacyjnego Schengen. Utrzymywanie się tych braków stanowi lukę w bezpieczeństwie strefy Schengen, dlatego Komisja będzie współpracować z państwami strefy Schengen w celu zbadania przyczyn braku postępów. Komisja przedstawi Radzie ds. Schengen sprawozdanie z postępów w tym zakresie podczas cyklu Schengen 2025–2026.

Jeżeli chodzi o **ochronę granic**, poważne niedociągnięcia obserwuje się w niektórych państwach strefy Schengen narażonych na zwiększone zagrożenia bezpieczeństwa wynikające z wysokiego ryzyka nielegalnego obrotu środkami odurzającymi z państw trzecich i zwiększonej migracji. Słabości te negatywnie wpływają przede wszystkim na ochronę granic morskich. W ciągu ostatniego roku UE przeznaczyła dodatkowe środki w wysokości 378 mln EUR w ramach Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz, aby wesprzeć państwa strefy Schengen we wzmacnianiu ich infrastruktury i zdolności w zakresie ochrony granic. Komisja wzywa państwa strefy Schengen do przyspieszenia działań mających na celu zapewnienie, aby fundusze były przeznaczane na obszary o najpilniejszych potrzebach, oraz do optymalizacji wykorzystania dostępnych technologii.

Skuteczniejszemu zarządzaniu granicami zewnętrznymi muszą towarzyszyć skuteczne środki mające na celu przeprowadzenie **powrotu** osób nieposiadających prawa do pozostania w państwach członkowskich. Podróżni wjeżdżający na krótki lub długi pobyt muszą spełnić wszystkie wymogi bezpieczeństwa i z należycie spełnić wymóg opuszczenia strefy Schengen w wyznaczonym terminie. Jeśli tego nie zrobią, w strefie Schengen obowiązują wspólne minimalne zasady regulujące powroty osób nieposiadających prawa do pozostania, w tym osób, które obchodzą procedury legalnego wjazdu. Po uruchomieniu systemu wjazdu/wyjazdu poprawi się egzekwowanie przepisów dzięki lepszemu wykrywaniu osób nadmiernie

przedłużających pobyt, ponieważ osoby te stanowią znaczną część podróżnych nieposiadających prawa do pozostania, którzy powinni powrócić do kraju pochodzenia.

W 2024 r. liczba skutecznych powrotów wzrosła o prawie 12 % w porównaniu z 2023 r., osiągając prawie 123 400 powrotów, co stanowi znaczny wkład dzięki znacznemu wzrostowi wsparcia ze strony Fronteksu. W tym samym roku Frontex pomógł państwom strefy Schengen w powrocie ponad 56 000 osób, co stanowi wzrost o 43 % w porównaniu z rokiem poprzednim. Wciąż rosła też liczba dobrowolnych powrotów, z 54 % w 2023 r. do 64 % w 2024 r.



Pomimo tej pozytywnej tendencji **skuteczność krajowych systemów powrotów** nadal stanowi poważne wyzwanie w całej strefie Schengen, ponieważ jedynie w przypadku co piątej osoby zobowiązanej do powrotu powrót ten faktycznie zrealizowano. Co najmniej połowa wszystkich państw strefy Schengen nadal boryka się z poważnymi trudnościami w przeprowadzaniu powrotów, szczególnie widocznymi w krajach o większej liczbie spraw dotyczących powrotów.

Stosowanie wspólnych wpisów w **systemie informacyjnym Schengen** dotyczących obywateli państw trzecich, którzy muszą opuścić strefę Schengen, przyczyniło się do zwiększenia skuteczności powrotów, przy czym odnotowano znaczną poprawę koordynacji i wymiany informacji. System ten jest jednak nadal w niewystarczającym stopniu wykorzystuje się jako wspólne narzędzie identyfikacji osób i wspierania działań w zakresie powrotów, ponieważ w wielu państwach strefy Schengen liczba tworzonych wpisów dotyczących powrotu jest o 60 % niższa niż liczba wydanych decyzji nakazujących powrót. Oznacza to, że są być może osoby powracające, które uciekły, ale w systemie nie ma informacji umożliwiających zapewnienie ich powrotu. Ponadto w 2024 r. niektóre państwa strefy Schengen nie dołączały odcisków palców do żadnego wpisu dotyczącego powrotu, a wiele z nich nie dołączało dokumentów tożsamości i fotografii, nawet jeśli były dostępne. Ta sytuacja wymaga podjęcia pilnych działań na szczeblu krajowym.

Aby sprostać szczególnym wyzwaniom związanym z obywatelami państw trzecich stanowiącymi zagrożenie bezpieczeństwa, unijny koordynator ds. powrotów przedstawił wytyczne dotyczące stosowania wpisów dotyczących powrotów w systemie informacyjnym Schengen oraz „markera dotyczącego bezpieczeństwa”, opierając się na praktykach państw członkowskich.

### Ocena tematyczna z 2024 r. w celu zwiększenia skuteczności powrotów

Aby wesprzeć europejski system powrotów, Komisja przeprowadziła tematyczną ocenę Schengen dotyczącą skuteczności systemu powrotów. Wskazano w niej postępy w opracowywaniu krajowych systemów powrotów, ale stwierdzono również, że sytuacja jest złożona, ponieważ krajowe ramy prawne i procedury różnią się w poszczególnych państwach strefy Schengen, co osłabia ogólną skuteczność UE.

W ocenie wskazano **trzy główne problemy**. Po pierwsze, brak analizy ryzyka umożliwiającej przewidywanie wahań liczby spraw dotyczących powrotów uniemożliwia organom krajowym podjęcie środków w zakresie gotowości, w tym zintegrowanego planowania zasobów, w szczególności na potrzeby planowania ewentualnościowego. Po drugie, państwa strefy Schengen stoją w obliczu wyzwań związanych z zapewnieniem sprawnego procesu powrotu ze względu na nieefektywność na kluczowych etapach, w tym w systemie odwołań, skutecznej identyfikacji przed powrotem oraz wystarczającego monitorowania przestrzegania obowiązku powrotu. Po trzecie, należy usprawnić operacyjne wdrażanie wpisów dotyczących powrotu w systemie informacyjnym Schengen przez wszystkie organy krajowe, aby zapewnić skuteczniejsze podejmowanie decyzji w procedurach powrotu.

Aby sprostać tym wyzwaniom, państwa strefy Schengen mogą korzystać z szerokiego zakresu zidentyfikowanych **najlepszych praktyk**. Na przykład niektóre państwa (Niderlandy, Norwegia) wprowadziły zintegrowane cykle planowania i kontroli dla wszystkich organów zaangażowanych w proces powrotu, co umożliwia regularną koordynację i zapewnia optymalny przydział zasobów. Ponadto korzystne okazało się stosowanie informatycznych narzędzi do zarządzania sprawami, pozwalających na wymianę informacji w czasie rzeczywistym między różnymi organami (Austria, Estonia, Niderlandy, Norwegia). Równie ważne są praktyki, w ramach których doradztwo w zakresie powrotu traktuje się priorytetowo jako kluczowy etap każdej procedury powrotowej, dostosowane do konkretnych potrzeb osób powracających (Austria, Bułgaria, Niderlandy, Norwegia), co może znacznie poprawić ogólną skuteczność powrotów.

Utrzymanie *status quo* nie jest już możliwym rozwiązaniem. W związku z tym Komisja zaproponowała nowe ramy prawne dotyczące powrotów<sup>33</sup> i wzywa współprawodawców do poczynienia szybkich postępów w negocjacjach. Nadszedł czas, aby odejść od fragmentarycznych rozwiązań i lepiej uwzględnić wzajemne uznawanie i egzekwowanie decyzji innych państw, a także łączyć niezbędne zasoby krajowe i europejskie w sposób przynoszący korzyści wszystkim, przy jednoczesnym uznaniu mocnych stron drugiej strony w przyczynianiu się do realizacji ogólnego interesu europejskiego. W oczekiwaniu na porozumienie i zastosowanie nowych ram prawnych dotyczących powrotów Komisja wzywa państwa strefy Schengen do bezzwłocznego wdrożenia zaleceń wydanych w ocenie

<sup>33</sup> COM(2025) 101 final.

tematycznej, aby optymalnie wykorzystać istniejące ramy oraz osiągnąć lepsze i szybsze wyniki.

#### 4.3. Wysoki poziom skoordynowanych działań w strefie Schengen

Wysoki poziom orientacji sytuacyjnej, zwłaszcza na granicach zewnętrznych, jest podstawowym warunkiem gotowości w zmieniającej się sytuacji w dziedzinie bezpieczeństwa. Unijne ramy już teraz oferują solidne narzędzia służące **orientacji sytuacyjnej i analizie ryzyka**, takie jak EUROSUR, którego celem jest poprawa zarządzania granicami zewnętrznymi przez integrację informacji na szczeblu krajowym i unijnym, w tym obrazów satelitarnych, systemów informacyjnych i aplikacji sprawozdawczych w celu zwiększenia orientacji na granicach UE. Jednak około 50 % państw strefy Schengen nadal boryka się z poważnymi niedociągnięciami, często związanymi z brakiem wyszkolonego personelu i niewystarczającą współpracą międzyagencyjną, co ogranicza potencjał tych narzędzi. Aby zaradzić stwierdzonym niedociągnięciom i zapewnić państwom strefy Schengen i Fronteksowi praktyczne wytyczne dotyczące wdrażania EUROSUR-u i zarządzania nim, w styczniu 2025 r. Komisja przyjęła zalecenie ustanawiające podręcznik EUROSUR-u<sup>34</sup>.

W cyklu Schengen 2025–2026 konieczne jest wykorzystanie dotychczasowych wysiłków i wyprzedzanie pojawiających się zagrożeń przez utrzymanie jasnego obrazu sytuacji w terenie. Wymaga to maksymalnego wykorzystania dostępnych narzędzi, takich jak EUROSUR, oraz wdrożenia solidniejszego i bardziej zintegrowanego podejścia analitycznego przy aktywnym zaangażowaniu agencji UE.

Szybka i skuteczna **wymiana informacji** między organami ścigania pozostaje jednym z najskuteczniejszych narzędzi zapobiegania przestępczości i jej zwalczania. Do końca 2024 r. wszystkie państwa strefy Schengen były zobowiązane do transpozycji nowych przepisów dyrektywy w sprawie wymiany informacji<sup>35</sup> do swoich systemów krajowych, aby zapewnić płynną i skoordynowaną komunikację. Jedenaście państw strefy Schengen nie zgłosiło jeszcze transpozycji tej dyrektywy<sup>36</sup>, a siedem zgłosiło jedynie częściową transpozycję. Kilka państw nie utworzyło jeszcze funkcjonującego pojedynczego punktu kontaktowego połączonego z interoperacyjnym systemem zarządzania sprawami. Opóźnienia te stanowią zagrożenie dla wszystkich. Pilnie potrzebne jest, aby wszystkie państwa zakończyły wdrażanie przepisów prawnych i technicznych, tak aby organy ścigania mogły szybko wymieniać się informacjami.

Rozszerzone funkcje wielkoskalowych systemów informatycznych, w szczególności **systemu informacyjnego Schengen**, nie osiągnęły jeszcze pełnego potencjału w zakresie zwiększania bezpieczeństwa. Ponadto wiele państw strefy Schengen nadal napotyka wyzwania związane

---

<sup>34</sup> Zalecenie Komisji z dnia 17 stycznia 2025 r. ustanawiające praktyczny podręcznik wdrażania EUROSUR-u i zarządzania tym systemem („podręcznik EUROSUR-u”), C(2025) 117 final.

<sup>35</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/977 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie wymiany informacji między organami ścigania państw członkowskich i uchylająca decyzję ramową Rady 2006/960/WSiSW (Dz.U. L 134 z 22.5.2023, s. 1).

<sup>36</sup> 31 stycznia 2025 r. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przez wysłanie wezwania do usunięcia uchybienia do 18 państw członkowskich (Belgii, Bułgarii, Czech, Danii, Niemiec, Estonii, Grecji, Hiszpanii, Francji, Chorwacji, Cypru, Luksemburga, Malty, Niderlandów, Polski, Portugalii, Rumunii i Słowenii).

z wdrażaniem kluczowych funkcji na granicy zewnętrznej, takich jak wyszukiwanie odcisków palców przy korzystaniu z **wizowego systemu informacyjnego**. Trudności te, wynikające głównie z braku wystarczających zasobów, oznaczają, że narzędzia te są w znacznym stopniu niewykorzystane, a krytyczne luki w zakresie bezpieczeństwa utrzymują się nadal. Bez ukierunkowanych inwestycji i zdecydowanego zobowiązania do pełnego uruchomienia systemu informacyjnego Schengen i wizowego systemu informacyjnego ich potencjał jako solidnego i niezawodnego filaru bezpieczeństwa pozostaje niewykorzystany.

Oprócz zapewnienia sprawnej wymiany informacji i uzupełnienia środków stosowanych na granicach zewnętrznych potrzebna jest ustrukturyzowana i skuteczna **transgraniczna współpraca operacyjna organów ścigania**.

Dyskusje przeprowadzone przez koordynatora ds. Schengen w ramach cyklu Schengen 2023–2024, a także niedawne wizyty oceniające Schengen w niektórych państwach strefy (Czechach, Chorwacji, na Słowacji i na Węgrzech) pokazały, że współpraca transgraniczna, zwłaszcza na obszarach regionalnych i przygranicznych, znacznie się poprawiła w ciągu ostatniego roku. W 2024 r. przedłużono szereg umów dwustronnych i wielostronnych, aby pomóc organom przełożyć te cele współpracy na działania w terenie, w tym przepisy dotyczące wykonywania uprawnień policyjnych i innych uprawnień publicznych w regionach przygranicznych, przewidzianych w zmienionym kodeksie granicznym Schengen.

W ciągu ostatniego roku coraz większy nacisk kładziono również na wdrażanie bardziej strategicznych narzędzi, które oparte są na „podejściu uwzględniającym całe szlaki migracyjne”, wykraczając poza reagowanie na bezpośrednie zagrożenia pojawiające się w wewnętrznych regionach przygranicznych, aby przeciwdziałać zagrożeniom na granicach zewnętrznych. W 2024 r. wzmocniono regionalną inicjatywę Schengen między Austrią, Bułgarią, Grecją, Rumunią, Słowacją i Węgrami. Obecnie obejmuje ona środki na granicy bułgarsko-tureckiej, mające na celu skuteczniejsze zapobieganie zagrożeniom, zanim dotrą one do strefy Schengen. Podobnie Chorwacja, Słowenia i Włochy mają wdrożyć wspólne patrole wzdłuż swojej granicy z Bośnią i Hercegowiną, co wzmocnia współpracę regionalną.

Te pozytywne zmiany potwierdzają potencjał zalecenia Rady (UE) 2022/915 z dnia 9 czerwca 2022 r. w sprawie współpracy operacyjnej organów ścigania<sup>37</sup> oraz zaleceń Komisji wydanych 23 listopada 2023 r. dotyczących środków alternatywnych wobec kontroli na granicach wewnętrznych<sup>38</sup>. Państwa strefy Schengen wspólnie opracowały wiele nowych praktyk, w tym wspólne posterunki policji i regularne wspólne transgraniczne analizy ryzyka, aby lepiej dostosować do potrzeb wspólne operacje. Ponadto kilka państw wprowadza procedurę przekazania przewidzianą w zmienionym kodeksie granicznym Schengen<sup>39</sup>, której celem jest ułatwienie bezpośredniego przekazywania migrantów o nieuregulowanym statusie na granicach wewnętrznych, a ponadto trwają prace mające na celu zapewnienie jej praktycznego

<sup>37</sup> Dz.U. L 158 z 13.6.2022, s. 53.

<sup>38</sup> 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 (Dz.U. L, 2024/268, 17.1.2024).

<sup>39</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1717 z dnia 13 czerwca 2024 r. dotyczące zmiany rozporządzenia (UE) 2016/399 w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (Dz.U. L, 2024/1717, 20.6.2024).

stosowania. Komisja wzywa państwa strefy Schengen do ścisłej współpracy z sąsiadami, zwłaszcza tam, gdzie przywrócono kontrole na całej długości granicy wewnętrznej, aby opracować nowe inicjatywy współpracy i umożliwić podróżnym sprawne przekraczanie granic wewnętrznych.

Jednocześnie nadal niewykorzystany jest potencjał w zakresie współpracy operacyjnej organów ścigania, ponieważ podejścia krajowe są bardzo zróżnicowane i nie zawsze uwzględnia się je i wdraża w sposób strategiczny. Chociaż opracowano nowe inicjatywy i praktyki, nie są one jednolicie powielane w całej strefie Schengen i w wielu przypadkach nie są uznawane za część szerszego zestawu narzędzi bezpieczeństwa strefy Schengen. We wspólnym interesie leży zwiększenie wysiłków krajowych i pełne wykorzystanie korzyści płynących z ściślejszej współpracy. Pomoże to również zaradzić zakłóceniom na granicach wewnętrznych i zapewnić prawidłowe funkcjonowanie przejść granicznych wzdłuż transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T).

Oceny Schengen przeprowadzone w 2024 r. potwierdziły, że wiele państw strefy Schengen nadal nie dysponuje ramami prawnymi umożliwiającymi wdrożenie skutecznej współpracy transgranicznej, ponieważ kilka umów jest nadal nieaktualnych. W niektórych państwach występują również przeszkody operacyjne, takie jak ograniczenia w prowadzeniu wystarczającego monitoringu mobilnego lub ograniczenia prawne dotyczące uzyskiwania przez policję danych pasażerów od operatorów promów. Niekiedy doprowadziło to do przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych, podczas gdy w wielu przypadkach te same wyniki można było osiągnąć, często w sposób bardziej skuteczny i efektywny, przez wykorzystanie krajowych uprawnień policyjnych.

Środki naprawcze są szczególnie pilne w przypadku państw Schengen, które zgłosiły przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych, ponieważ stanowi to odstępstwo od zasad leżących u podstaw współpracy w ramach Schengen. Od kwietnia 2025 r. **dziesięć państw strefy Schengen** przywróciło lub przedłużyło **kontrole na granicach wewnętrznych**.

10 lipca 2024 r. wszedł w życie zmieniony kodeks graniczny Schengen. Zawiera on zaktualizowane ramy przywracania kontroli na granicach wewnętrznych i doprecyzowano w nim terminy oraz zaostrożono obowiązki państw strefy Schengen i Komisji w dziedzinie monitorowania i sprawozdawczości. Wejście w życie zmienionego kodeksu granicznego Schengen uznaje się za początek obowiązywania nowych ram prawnych, co oznacza, że terminy i obowiązki wynikające z nowego kodeksu będą liczone od momentu pierwszego powiadomienia po dniu jego wejścia w życie. Komisja przyjęła wzory powiadomień i sprawozdań, które państwa członkowskie mają przedkładać w przypadku przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych.

Komisja ściśle monitoruje działania państw strefy Schengen i prowadzi zorganizowany dialog ze wszystkimi zainteresowanymi państwami członkowskimi w celu zidentyfikowania wszelkich luk lub niespójności w stosowaniu nowych przepisów, w tym praktyk w zakresie przekazywania na granicach wewnętrznych. Celem bieżących ocen jest zapewnienie, aby wszelkie wdrażane środki były zarówno proporcjonalne, jak i konieczne, a także zagwarantowanie, że powiadomienia o przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych będą

ściśle ograniczone do rzeczywistych i uzasadnionych przypadków, w szczególności w sytuacjach, w których przedmiotowe środki jedynie wzmacniają działania w dziedzinie współpracy policyjnej.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje zacieśnienie współpracy operacyjnej, w tym na szczeblu regionalnym, i wspiera dalsze inicjatywy, takie jak korzystanie z uprawnień policyjnych na obszarach przygranicznych, co jest skutecznym narzędziem pozwalającym wyeliminować uzasadnione obawy państw członkowskich dotyczące migracji i bezpieczeństwa. 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. Priorytety w cyklu Schengen 2025–2026

Korzyści, jakie strefa Schengen przyniosła obywatelom UE, trudno było sobie wyobrazić, gdy pięć założycielskich państw członkowskich podpisało układ z Schengen 40 lat temu. Z biegiem czasu strefa Schengen przekształciła się w solidny i kompleksowy system, który skutecznie zarządza granicami zewnętrznymi, bezpieczeństwem i migracją w skoordynowany sposób, z pełnym poszanowaniem europejskich wartości i praw podstawowych.

Aby utrzymać i rozwijać te osiągnięcia, strefa Schengen wymaga stałej uwagi i zaangażowania. Czterdzieści lat po utworzeniu strefy Schengen konieczne jest uznanie, że sytuacja geopolityczna i sytuacja w dziedzinie bezpieczeństwa uległy zmianie, oraz podjęcie kroków niezbędnych do dopilnowania, by fundamenty Schengen były wystarczająco odporne, aby sprostać przyszłym wyzwaniom. W kontekście trwającego procesu rozszerzenia UE jest to priorytet dla Komisji.

W **cyklu Schengen 2025–2026** potrzebne jest wzmocnienie działań w trzech głównych obszarach. Po pierwsze, konieczne jest skonsolidowanie **ram zarządzania** w celu poprawy **koordynacji polityki**. Stwarza to znaczne możliwości przyjęcia bardziej ustrukturyzowanego podejścia, w którym priorytetem będzie skuteczne wdrażanie, wspólna odpowiedzialność i jasna rozliczalność na wszystkich szczeblach.

Priorytet 1: konsolidacja ram zarządzania w oparciu o postępy poczynione w ciągu ostatniego roku oraz z myślą o wdrożeniu bardziej ustrukturyzowanego podejścia, skoncentrowanego na wdrażaniu, wspólnej odpowiedzialności i rozliczalności. Chociaż monitorowanie techniczne pozostaje ważne, nie jest ono wystarczające, w związku z czym konieczne jest wzmocnienie zarządzania politycznego, aby osiągnąć wymierne postępy.

- Na **szczeblu UE** wymaga to ustanowienia ustrukturyzowanych ram monitorowania priorytetów, w tym większego nadzoru politycznego. Komisja będzie ściśle współpracować w tej dziedzinie z prezydencjami Rady i państwami strefy Schengen.
- Na **szczeblu krajowym** państwa strefy Schengen muszą dalej rozwijać skuteczne krajowe systemy zarządzania zapewniające ściślejszą wewnętrzną koordynację

wszystkich spraw związanych ze strefą Schengen. Kraje kandydujące do UE muszą również opracować takie krajowe systemy zarządzania przed przystąpieniem, aby przygotować się do włączenia do strefy Schengen.

Po drugie, potrzebne jest ustrukturyzowane i spójne podejście do **bezpieczeństwa**, wymagające ściślejszej współpracy policyjnej. Biorąc pod uwagę utrzymujące się ograniczenia prawne i operacyjne, konieczne będzie kontynuowanie prac na szczeblu europejskim i krajowym w celu zacieśnienia współpracy między organami ścigania. Kompleksowe podejście obejmujące pełen zakres zagrożeń bezpieczeństwa musi stać się centralnym filarem systemu Schengen.

Priorytet 2: ustrukturyzowane i spójne podejście do współpracy policyjnej w celu wykorzystania potencjału zalecenia Rady w sprawie współpracy operacyjnej organów ścigania i kodeksu granicznego Schengen oraz podążanie w kierunku inicjatyw współpracy regionalnej z zastosowaniem podejścia uwzględniającego całe szlaki migracyjne.

- Na **szczeblu UE** konieczne jest podjęcie działań następczych w związku z głównym wnioskiem z przeprowadzonej przez Komisję oceny zaleceń dotyczących współpracy policyjnej, w której stwierdzono, że „utrzymujące się wyzwania prawne, techniczne i operacyjne uwypuklają ograniczenia obecnych niewiążących zaleceń”. W celu opracowania wspólnej wizji zostanie zainicjowana strategiczna dyskusja na szczeblu UE.
- Na **szczeblu krajowym** państwa Schengen muszą ponownie ocenić istniejące inicjatywy dotyczące współpracy w świetle szerszego wymiaru zagrożeń, które wykraczają poza bezpośrednie sąsiedztwo i wymagają skoordynowanej reakcji na wyzwania pojawiające się na całym szlaku migracyjnym. Wymaga to wykorzystania wszystkich narzędzi współpracy transgranicznej, w tym w wewnętrznych regionach przygranicznych, zgodnie ze zmienionym kodeksem granicznym Schengen. Koordynator ds. Schengen będzie nadal wspierać dążenia do współpracy operacyjnej organów ścigania, w tym przez zacieśnianie współpracy z organami ścigania z krajów kandydujących do UE.

Po trzecie, należy przyspieszyć działania, aby spełnić obietnice dotyczące **cyfryzacji**, a kluczowe etapy należy osiągnąć w nadchodzących miesiącach w celu zapewnienia, aby realizacja systemu wjazdu/wyjazdu i europejskiego systemu informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż odbywała się w pełni zgodnie z nowym harmonogramem. Należy unikać wszelkich dalszych opóźnień, ponieważ wiązałyby się one ze znacznymi kosztami, w tym długotrwałymi lukami w zabezpieczeniach, nieefektywnością w zarządzaniu granicami i utraconymi możliwościami usprawnienia procedur migracyjnych.

Priorytet 3: przyspieszenie cyfryzacji procedur i systemów w celu zwiększenia bezpieczeństwa i efektywności na granicach zewnętrznych UE i na obszarze bez kontroli na granicach wewnętrznych.

- Na **szczeblu UE** wymaga to ścisłego politycznego monitorowania osiągania kluczowych etapów i zgodności ze zmienionym harmonogramem. Jednocześnie aby wyeliminować luki w zakresie bezpieczeństwa i efektywności, należy kontynuować dyskusje strategiczne na temat szerszych ram cyfryzacji, w tym na temat bezpieczeństwa dokumentów, zarządzania migracją i powrotów.
- Na **szczeblu krajowym** państwa strefy Schengen powinny lepiej wykorzystywać istniejące narzędzia, w szczególności system informacyjny Schengen i wizowy system informacyjny. Państwa strefy Schengen muszą wprowadzić sprzęt, procesy i systemy umożliwiające terminowe i skuteczne wdrożenie ram interoperacyjności, w szczególności systemu wjazdu/wyjazdu, europejskiego systemu informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż, systemu Eurodac i wizowego systemu informacyjnego.

Komisja zwraca się do Rady ds. Schengen o zatwierdzenie tych priorytetów na następnym posiedzeniu w czerwcu 2025 r. Priorytety i uwagi przedstawione w odniesieniu do nowego cyklu Schengen powinny również stanowić podstawę pogłębionego dialogu politycznego zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim, w tym zarówno w Parlamencie Europejskim, jak i w Radzie.