

Bryssel den 24 april 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

FÖLJENOT

från: Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör

inkom den: 23 april 2025

till: Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd

Komm. dok. nr: COM(2025) 185 final

Ärende: MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA RÅDET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN
Rapport om Schengenläget 2025

För delegationerna bifogas dokument – COM(2025) 185 final.

Bilaga: COM(2025) 185 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 23.4.2025
COM(2025) 185 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
EUROPEISKA RÅDET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA
KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN**

Rapport om Schengenläget 2025

Rapport om Schengenläget 2025

Schengens 40-årsjubileum



1. Schengen som en strategisk tillgång

Schengenavtalet undertecknades den 14 juni 1985 och blev början på **en ny era av strategiskt samarbete och djupare integration, med medborgarnas frihet och säkerhet i centrum**. Visionen var enkel men djupgående: att skapa ett Europa där medborgarna kan röra sig över de inre gränserna utan hinder. Detta skulle främja ekonomisk tillväxt, kulturellt utbyte och social sammanhållning, samtidigt som den kollektiva säkerheten förbättrades.

Skapandet av Schengenområdet var ett avgörande ögonblick i processen för att skapa ett enat **Europa – ett Europa för dess medborgare**¹. Schengenavtalet gav till en början påtagliga fördelar i gränsregionerna, som står i centrum för Europas integrationsprocess. Dessa fördelar spreds sedan i hela världsdelen. I takt med Schengenprojektets utveckling utvidgades det till att omfatta mer än bara ett avtal om avskaffande av gränskontroller. Under årens lopp har Schengen blivit ett resiliert och mångfasetterat system som bygger på en effektiv **förvaltning av de yttre gränserna, gemensamma regler om visering, återvändande och polissamarbete**, nära samordning mellan nationella myndigheter och närmare internationellt samarbete. Schengen har integrerats fullt ut i EU:s ram, med fler medlemmar och större ambitioner, och symboliserar Europas engagemang för enighet, frihet och säkerhet.

Fyra årtionden efter dess skapande är Schengen långt mer än bara en symbol för rörlighet. Det är ett verktyg för att förbättra medborgarnas liv, underlätta företagande och förbättra Europas ställning i världen. I dag står Schengen i centrum för ett starkare och säkrare Europa och underlättar vardagen för mer än 450 miljoner européer. Schengen är fortfarande **ett projekt som är utformat för att gynna medborgarna**, men det har också kommit att bli **en strategisk tillgång för unionen** på tre olika sätt.

För det första är Schengenområdet, som en nödvändig förutsättning för den inre marknaden, **en avgörande drivkraft för ekonomisk tillväxt, konkurrenskraft och Europas ekonomiska suveränitet**. I ett alltmer instabilt globalt landskap, där vi återigen ser geopolitiska spänningar och geoekonomisk konkurrens, kräver den europeiska ekonomin en hinderfri miljö för att blomstra och minskad exponering för externa beroenden. Schengenområdet stärker vår kollektiva resiliens genom att stödja den fria rörligheten för varor, tjänster och personer. Det

¹ *European Council meeting at Fontainebleau Conclusions of the presidency* (inte översatt till svenska), juni 1984, [1984 June - fontainebleau_eng.pdf](#).

spelar en avgörande roll för att upprätthålla och stärka leveranskedjorna i hela Europa och konsolidera den inre marknaden, vilket betonas i Lettarapporten².

För det andra är Schengen **EU:s starkaste svar på utmaningarna i en värld där hoten inte längre är begränsade till nationsgränserna**. Det gör det möjligt för oss att utnyttja våra kollektiva sakkunskaper och resurser för att skapa en säkerhetsram som är betydligt starkare och effektivare än summan av de enskilda nationella systemen. Schengen erbjuder de verktyg och kollektiva resurser samt den kapacitet som behövs för att hantera de komplexa, gränsöverskridande hot mot friheten och säkerheten som vi står inför i dag. Dessa hot, vare sig de kommer från organiserade kriminella nätverk eller fientliga statliga eller icke-statliga aktörer, kan inte hanteras effektivt av enskilda nationer. I dagens geopolitiska och säkerhetsmässiga landskap är Schengen inte längre bara en fördel – det är en nödvändighet.

För det tredje är Schengen, när fientliga aktörer försöker försvaga och splittra Europa, **en enande kraft som för människorna i Europa närmare varandra**. Schengen främjar enighet och bidrar till en gemensam konkret europeisk identitet. Det är ett djupt inbäddat politiskt försvar mot försök att så splittring och misstro bland Europas invånare.

För att människor fullt ut ska kunna åtnjuta de rättigheter och friheter som följer av Schengenregelverket är det avgörande med ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna, vilket i sin tur är avhängigt av ett effektivt genomförande av de överenskomna reglerna. Gemensamma standarder för att hantera irreguljär migration samt bekämpa organiserad brottslighet, terrorism och smuggling måste följas strikt, samtidigt som ett adekvat skydd av de grundläggande rättigheterna säkerställs. Effektiva efterlevnadsmekanismer och samordnade insatser på alla nivåer är grundläggande för ett hållbart samarbete mellan medlemsstaterna.

I dag, precis som 1985, är det hög tid att återigen bekräfta vår tilltro till detta projekt och erkänna att vi befinner oss i ett nytt avgörande ögonblick i våra pågående ansträngningar för att bevara och trygga ett starkt och enat Europa. **En strategisk tillgång kräver fortlöpande förnyelse och investeringar**, även på politisk, strategisk och lagstiftningsmässig nivå samt på operativ nivå.

Investera i Schengen som en strategisk tillgång: främja Schengenområdets politiska styrning och regelverk

Ramen för förvaltning av Schengensamarbetet omfattar en rad gemensamma regler och ett system av institutioner och förfaranden som omfattar alla strategier och åtgärder som ligger till grund för ett välfungerande Schengenområde. Genom ramen säkerställs att området fungerar smidigt och i linje med politiska mål på grundval av principerna om delat ansvar, ömsesidigt förtroende och övervakning av de överenskomna reglerna. Den grundar sig på nära samordning mellan alla myndigheter och nära samarbete mellan medlemsstaterna och med berörda EU-organ.

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

Under Schengencykeln 2024–2025 har Schengenbarometern+ gett en regelbunden överblick över de viktigaste faktorer som påverkar Schengenområdet och befäster därmed **Schengens situationsanalys**. Denna information förbättrar beredskapen och den politiska utvecklingen, till exempel när det gäller bekämpning av narkotikahandel samt visering och återvändande. Kommissionen och det belgiska ordförandeskapet anordnade 2024 en workshop tillsammans med Schengenländerna och organen för rättsliga och inrikes frågor, där man framhöll behovet av att effektivisera rapporteringsskyldigheterna, anpassa definitionerna av nyckelindikatorer och maximera användningen av andra verktyg såsom Eurosur för informationsutbyte. Åtta operativa slutsatser, inklusive kartläggning av rapporteringsramar och lösning av särskilda dataluckor, kommer att forma Schengencykeln 2025–2026. Detta kommer att förbättra Schengenbarometern+ genom att göra den till ett fokuserat och effektivare verktyg för bättre styrning.

Under det belgiska ordförandeskapet gjordes även framsteg med att skapa en gemensam ram för ökad samordning, såsom kommissionen föreslog 2024³. Ett **möte mellan högre Schengentjänstemän** hölls i form av ett forum för att ta upp frågor av gemensamt intresse och förbereda diskussioner inför Schengenrådet. Det första mötet inriktades på styrning, rättslig samstämmighet och utvidgning. Vid det andra mötet, som hölls under det ungerska ordförandeskapet, betonades regionalt samarbete som ett konkret alternativ till kontroller vid de inre gränserna, stärkt förvaltning av de yttre gränserna och samarbete med tredjeländer. Detta format kommer att fortsätta att spela en viktig roll för att stödja den politiska samordningen.

Det globala politiska landskapet genomgår en betydande förändring som medför både **operativa utmaningar och möjligheter**. En fördjupning och utvidgning av Schengenområdet skulle öka vår gemensamma styrka för att ta itu med dessa utmaningar. Det behövs en strategisk omkalibrering av genomförandet av reglerna och ökade investeringar i de områden som påverkas mest på lång sikt, med början **externt** genom en stark viseringspolitik och ett närmare samarbete med tredjeländer. Samtidigt måste vi förvalta våra **yttre gränser** effektivt och inrikta våra resurser, vår utrustning och vår teknik på ökad säkerhet. Detta kommer att skapa utrymme för **djupare samarbete inom Schengenområdet** för att främja kollektiva åtgärder och samtidigt sörja för större integration mellan människor. I slutändan är Schengenområdet inte en samling isolerade delar, utan ett sammanhängande system där alla delar samverkar för att stödja våra gemensamma mål och öka vår kollektiva resiliens.

Kommissionens **övervakande roll** har stärkts. På grundval av de framsteg som gjorts under de senaste åren kommer kommissionen att fortsätta att dra full nytta av kontrollbesök, återbesök, oanmälda besök och andra efterlevnadsverktyg som står till dess förfogande. Medlemsstaterna måste också prioritera EU-finansiering för att ta itu med de sårbarheter som konstaterats i Schengenuvärderingarna och Frontex sårbarhetsbedömningar. En prioritering är därför att se till att EU-medel är strategiskt kopplade till de reformer som behövs.

³ COM(2024) 173 final.

Investera i Schengen som en strategisk tillgång: operativa åtgärder

Schengenregelverkets utvärderings- och övervakningsmekanism, som utgör den centrala delen av styrningen, är systemets kompass för att identifiera brister och områden som kan förbättras innan de hotar systemets integritet. Därigenom säkerställs rätt balans mellan olika åtgärder för att täppa till eventuella luckor. Ömsesidigt förtroende är Schengens kärna, och utvärderingsmekanismen omsätter detta i praktiken. Schengenländerna ser inte bara till att deras egna system fungerar effektivt, utan de stöder även aktivt varandra, med insikten att ett lands framgång (och misslyckanden) påverkar stabiliteten och säkerheten i hela Schengenområdet.

Under 2024 genomförde kommissionen det årliga utvärderingsprogrammet, som ledde till Schengenlandsrapporter för Kroatien, Polen, Ungern, Tjeckien och Slovakien. Kommissionen övervakade även genomförandet av de korrigerande åtgärder som rapporterats av Grekland, Irland och Danmark. I februari 2024 gjordes oanmälda besök vid Polens, Spaniens och Tysklands konsulat i Mumbai i Indien. Endast ett begränsat antal allvarliga brister återstår att åtgärda sedan den föregående utvärderingscykeln. Däremot behöver fortfarande ett stort antal bestående problem lösas.

Bilaga 1 innehåller närmare uppgifter om genomförandet av utvärderingen av övervakningsverksamheten och **bilaga 2** innehåller en sammanställning av bästa praxis som fastställts i de senaste Schengenutvärderingarna.

2. Schengens politiska stomme: en stark gemensam förvaltningsram

Navigationen av de geopolitiska förändringarna och konsekvenserna för friheten och säkerheten inleds med ett nytt åtagande att följa två grundläggande principer: **delat ansvar och ömsesidigt förtroende**. Det handlar om ett delat ansvar för att upprätthålla rättigheterna och säkerheten för alla människor i Schengenområdet och ett ömsesidigt förtroende mellan Schengenländerna för att alla delar av Schengensystemet förvaltas på ett kompetent och effektivt sätt i enlighet med höga gemensamma standarder.

I resultattavlan för Schengen 2024 betonas asymmetrier i genomförandet av centrala Schengenkrav. Omkring 65 % av de rekommendationer som utfärdats inom ramen för Schengenregelverkets utvärderings- och övervakningsmekanism har ännu inte genomförts. Bestående brister får betydande operativa konsekvenser.

Politiska åtgärder för att förnya åtagandet om delat ansvar och ömsesidigt förtroende måste stödjas av **kraftfulla insatser** på både politisk och operativ nivå för att se till att Schengenreglerna genomförs snabbt och effektivt. Detta kräver en robust ram för förvaltning av Schengensamarbetet med stark politisk tillsyn, samordning och ansvarsskyldighet.

Under det senaste året har framsteg gjorts för att **konsolidera ramen för förvaltning av Schengensamarbetet**, vilket var en viktig prioritering under Schengencykeln 2024–2025. Kommissionens förbättrade verktyg, däribland Schengenbarometern+ och resultattavlan för Schengen, bidrog särskilt till att främja en gemensam förståelse bland Schengenländerna för viktiga frågor som kräver gemensamma åtgärder, identifiera eventuella luckor i genomförandet och överbrygga klyftan mellan teknisk och politisk nivå. Detta möjliggjorde ett mer strategiskt tillvägagångssätt för genomförandet och uppföljningen av Schengenregelverkets utvärderings- och övervakningsverksamhet.

Det kan finnas nya möjligheter att dra full nytta av den politiska samordningen och övervakningen. Schengenrådet, som följer samma modell som den gemensamma kommitté som inrättades enligt Schengenassocieringsavtalen, ansvarar för att tillhandahålla strategisk vägledning om politik som påverkar Schengens funktion. Schengenrådet kompletterar rådet (rättsliga och inrikes frågor) och har som mål att skapa en öppen miljö för en nära politisk dialog mellan Schengenområdets beslutsfattare.

För att se till att ramen verkligen fungerar finns ett behov av att främja en djup förståelse för svårigheterna på fältet, förbättra granskningen av bestående sårbarheter och brister samt ta ett större kollektivt ansvar för effektiva lösningar. Det krävs samarbete, kraftfulla insatser och särskilda åtgärder för att ta itu med de bestående bristerna och upprätthålla integriteten hos de gemensamt överenskomna reglerna.

Schengencykeln 2025–2026 bör prioritera integrerad politisk samordning och integrerat politiskt beslutsfattande i alla frågor som har en strategisk inverkan på friheten och säkerheten i ett område utan inre gränser genom att **tillvarata Schengenrådets fulla potential**.

- Kommissionen kommer att stödja insatser för att ytterligare stärka Schengenrådets politiska tillsyn i syfte att säkerställa mer samordnade åtgärder bland medlemsstaterna i frågor som direkt påverkar Schengens funktion och underlätta diskussioner om gemensamma utmaningar.
- Den dagliga förvaltningen av Schengenområdet kan förbättras genom att man ytterligare stärker gemensamma verktyg för att snabbt och effektivt upptäcka och avhjälpa sårbarheter inom Schengenområdet. Kommissionen kommer att utveckla den aggregerade resultattavlan för Schengen för att bättre stödja Schengenrådets fastställande av viktiga prioriteringar i syfte att ta itu med brister och vidta snabba åtgärder för att minska framväxande risker.

Kommissionen är redo att samarbeta med det nuvarande och det kommande ordförandeskapet för att uppnå dessa mål inom ramen för prioritering 1 för Schengencykeln 2025–2026 enligt beskrivningen i avsnitt 5.

Arbetet under Schengencykeln 2025–2026 bör också omfatta åtgärder för att stärka de **nationella systemen för förvaltning av Schengensamarbetet** både i Schengenländerna och i kandidatländerna för EU-anslutning. Kommissionen kommer att anordna en rad workshoppar

för att man ska enas om minimistandarder så att Schengenstaterna fullt ut kan genomföra Schengensystemet genom effektiva politiska och administrativa strukturer. Detta arbete kommer att bygga på den omfattande utvecklingen och de styrningsstrukturer som inrättats inom ramen för den europeiska integrerade gränsförvaltningen. Denna strategi kommer att sammanföra alla berörda myndigheter.

Såsom rapporterats i Schengenutvärderingarna, och på grundval av kommissionens egna erfarenheter, uppmanar kommissionen alla Schengenländer att utse en nationell samordnare för att övervaka alla frågor som påverkar Schengenavtalets funktion, så att en tydlig ansvarsfördelning mellan alla berörda myndigheter säkerställs.

Enligt uppföljningen av den **tematiska utvärderingen av medlemsstaternas nationella strategier för integrerad gränsförvaltning 2019–2020**⁴ har alla Schengenländer inlett nationella processer för att se över sina strategier. I slutet av 2024 hade tolv Schengenländer formellt antagit de reviderade strategierna och åtta var på väg att anta dem. Resultaten visar på betydande förbättringar, däribland starkare förvaltningsramar och bättre integrering av återvändandeförfaranden i nationella strategier. De flesta Schengenländerna har visat framsteg när det gäller att anpassa sina strategier till EU:s prioriteringar, vilket återspeglar en positiv utveckling i fråga om riskanalys, situationsmedvetenhet och samarbete med EU.

Det finns dock fortfarande betydande brister i personalplaneringen, samordningen mellan organ och finansieringsarrangemangen. Bara ett fåtal Schengenländer har lyckats koppla sina strategier till handlingsplaner, behovsanalyser och finansieringsramar. De nationella strategierna integrerar fortfarande inte fullt ut särskilda bestämmelser om skydd av och utbildning om de grundläggande rättigheterna. Samtidigt måste skyldigheterna i samband med screeningförfarandet i migrations- och asylpakten effektivt integreras i och anpassas till det bredare integrerade gränsförvaltningssystemet. Investeringar i styrningssystemet för den europeiska integrerade gränsförvaltningen kommer att utgöra en solid grund för att utveckla robusta nationella ramar för förvaltning av Schengensamarbetet.

3. Den politiska och lagstiftningsmässiga stommen: ett större och fördjupat Schengen

3.1. Ett större Schengenområde

Under 40 år har Schengen utvecklats från ett regionalt initiativ bland ett fåtal EU-medlemsstater till ett verkligt europeiskt projekt⁵. Schengenområdet har utvidgats nio gånger, vilket har gjort det till vad som i dag är världens största område med fri rörlighet utan kontroller vid de inre gränserna.

⁴ Kommissionens genomförandebeslut av den 17 december 2020 om upprättande av rapporten från 2019–2020 års tematiska utvärdering av medlemsstaternas nationella strategier för integrerad gränsförvaltning, C(2020) 8000 final.

⁵ Protokoll nr 19 till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt om Schengenregelverket införlivat inom Europeiska unionens ramar är tillämpligt på 30 länder. Kontrollerna vid de inre gränserna har avskaffats mellan 29 deltagande länder.

Bulgarien och **Rumänien** integrerades fullständigt i Schengenområdet den 1 januari 2025. Rådets beslut av den 12 december 2024⁶, efter dess beslut av den 30 december 2023⁷ om samma fråga, innebar ett avslut på den 18 år långa process sedan båda länderna blev Schengenländer efter att de gick med i EU. Genom att helt ansluta sig till Schengenområdet förväntas Bulgarien och Rumänien spara flera miljarder euro, eftersom företag som är verksamma i dessa två länder, när de inre gränserna fortfarande fanns kvar, uppskattades betala flera miljarder euro varje år till följd av ökade kostnader för logistik, försenade leveranser av varor och utrustning samt högre bränsle- och förarkostnader⁸.

Cypern arbetar för att genomföra Schengenrekommendationerna⁹, och landets förstagångsutvärdering pågår. Kommissionen stöder Cypern i landets process för en djupare integrering i Schengensystemet.

Irland är unikt i att det är undantaget från deltagande i alla bestämmelser i Schengenregelverket¹⁰. Med tanke på fördelarna för Irland och Schengenområdet som helhet, och efter att ha fått tillstånd av rådet att delta på vissa områden¹¹, såsom Schengens informationssystem, polissamarbete och straffrättsligt samarbete, pågår för närvarande en uppföljning av Schengenuvärderingen¹². Kommissionen har för avsikt att utfärda Schengenuvärderingsrapporten¹³ för Irland 2025. Om den är positiv kommer rådet att kunna genomföra dessa bestämmelser¹⁴ i Irland, vilket kommer att leda till ökat Schengensamarbete.

Samtidigt som **EU förbereder sig för ytterligare utvidgning**, när flera kandidatländer avancerar i sina anslutningsförhandlingar, kommer Schengenområdet också att utvidgas till att omfatta dessa länder eftersom de måste godta och genomföra Schengenregelverket från och med den dag de ansluter sig till EU. Det kommer att behövas en ny transparent, effektiv och ändamålsenlig ram för tillträde till Schengenområdet för att hantera komplexiteten i att utvidga

⁶ Rådets beslut (EU) 2024/3212 av den 12 december 2024 om fastställande av dag för avskaffande av personkontrollerna vid de inre landgränserna med och mellan Republiken Bulgarien och Rumänien (EUT L, 2024/3212, 23.12.2024).

⁷ Rådets beslut (EU) 2024/210 av den 30 december 2023 om den fullständiga tillämpningen av bestämmelserna i Schengenregelverket i Republiken Bulgarien och Rumänien (EUT L, 2024/210, 4.1.2024).

⁸ *Kostnaderna av att inte ingå i Schengenområdet för den inre marknaden – konsekvenserna för Bulgarien och Rumänien*, yttrande på eget initiativ, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, INT 1046, 4 december 2024.

⁹ Rådets dokument 5535/21, 10403/22, 12636/21, 12638/21, 12639/21 och 11237/24.

¹⁰ Artiklarna 4 och 5 i protokoll nr 19 till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt om Schengenregelverket införlivat inom Europeiska unionens ramar.

¹¹ Rådets beslut 2002/192/EG av den 28 februari 2002 om Irlands begäran om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket.

¹² I enlighet med artikel 2 i rådets genomförandebeslut (EU) 2020/1745 gjordes utvärderingsbesök rörande polissamarbete och Schengens informationssystem 2021 inom ramen för Irlands förstagångsutvärdering. För att bedöma Irlands framsteg gjordes ett kontrollbesök mellan den 25 och 29 november 2024 i enlighet med artikel 21.3 i förordning (EU) 2022/922. Även om framsteg noterades behöver Irland fortfarande vidta ytterligare åtgärder för att genomföra de pågående korrigerande åtgärderna. Kommissionen kommer att fortsätta att övervaka genomförandet av handlingsplanen.

¹³ Rapporten omfattar utvärderingsgruppens bedömning av Irlands genomförande av kraven för straffrättsligt samarbete, samarbete mot narkotika och artikel 26 i Schengenkonventionen.

¹⁴ Rådets beslut 2002/192/EG av den 28 februari 2002 om Irlands begäran om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket.

detta område och säkerställa en väl förberedd integrationsprocess. Med utgångspunkt i lärdomarna från den senaste Schengenutvidgningen behöver ramen tillhandahålla en förutsägbar och rättvis process som gör det möjligt för de nya länderna att successivt dra nytta av Schengendeltagandet och i slutändan avskaffa kontrollerna vid de inre gränserna som den sista milstolpen.

Denna process kräver noggrann övervakning i alla steg för att se till att de nya Schengenländerna kontinuerligt uppfyller de höga standarder som tillämpas av de befintliga länderna på alla områden som behövs för att de i slutändan ska kunna avskaffa kontrollerna vid de inre gränserna. Som ett första steg måste dessa länder under anslutningsförhandlingarna fortsätta att arbeta för att införa de rättsliga, förvaltningsmässiga och operativa standarder som krävs för att förankra Schengensystemet i en fullt fungerande nationell förvaltningsram när de går med i EU. Detta kräver ordentliga förberedelser, inklusive genomförandet av en Schengenhandlingsplan, i enlighet med 2024 års meddelande om EU:s utvidgningspolitik¹⁵.

3.2. Ett fördjupat Schengen som är rustat för den digitala tidsåldern

EU håller för närvarande på att omvandla gränsförvaltningen från främst fysiska in- och utresekontroller till ett modernare och digitalt gränssystem. Det är nödvändigt att påskynda **digitaliseringen av Schengenregelverket** för att öka säkerheten för medborgarna, stärka de yttre gränserna, samarbeta inom brottsbekämpningen samt underlätta resande med ärligt uppsåt och friheten att resa fritt inom Schengenområdet, samtidigt som man säkerställer skyddet av de grundläggande rättigheterna och säkerhetsstandarderna.

Som en del av ansträngningarna för att göra Schengenområdet till referensstandard i hela världen när det gäller att underlätta smidiga och säkra resor trädde de nya reglerna¹⁶ om gränsmyndigheters och brottsbekämpande myndigheters effektiva användning av reseuppgifter (förhandsinformation om passagerare) i kraft i januari 2025. Detta är ett viktigt steg mot ökad säkerhet utan att äventyra reseupplevelsen, samtidigt som rätten till dataskydd och integritet respekteras. Under 2025 har kommissionen för avsikt att inleda en utvärdering av reglerna för användning av passageraruppgifter för att analysera effektiviteten och ändamålsenligheten.

Digitaliseringen av förfarandena vid EU:s yttre gränser är en viktig del av hanteringen av säkerhetsrisker. I december 2024 lade kommissionen fram ett förslag om en gradvis driftsstart av **in- och utresesystemet**. Detta förslag gör det möjligt för Schengenländerna att gradvis införa in- och utresesystemet vid alla sina yttre gränser under en period på sex månader, vilket ger dem och eu-Lisa flexibilitet och verktyg för att ta itu med de återstående utmaningarna innan systemet införs fullt ut. Kommissionen uppmanar medlagstiftarna att säkerställa snabba förhandlingar och ett snabbt antagande av förslaget. Förberedelserna för att införa **EU-systemet för reseuppgifter och resetillstånd** måste snabbt slutföras eftersom ett antal Schengenländer har svårt att genomföra de nödvändiga åtgärderna.

¹⁵ Meddelande från kommissionen – 2024 års meddelande om EU:s utvidgningspolitik, 30.10.2024. COM(2024) 690 final.

¹⁶ Förordning (EU) 2025/12 och förordning (EU) 2025/13.

Kommissionen uppmanar Europaparlamentet och rådet samt medlemsstaternas myndigheter och eu-Lisa att se till att dessa viktiga innovationer är fullt funktionsdugliga och följer den nya tidsplan¹⁷ som Schengenrådet enades om i mars 2025.

Utöver dessa system, som kommer att göra det betydligt säkrare och smidigare att resa, lade kommissionen i oktober 2024¹⁸ fram sitt förslag om **digitalisering av resehandlingar**, som är en del av ett bredare åtagande för digital innovation till förmån för resenärer. Syftet med detta initiativ är att fastställa en gemensam standard för digitala resehandlingar och att införa en EU-omfattande mobilapplikation för att hjälpa till att effektivisera in- och utresekontrollerna så att alla resenärer kan njuta av en smidig reseupplevelse. Förhandlingar pågår med Europaparlamentet och rådet för att förverkliga denna ambition. Arbetet pågår också med att modernisera viseringsförfarandena för att se till att tredjelandsmedborgare också kan dra nytta av ett effektivare och säkrare viseringsförfarande. Efter kommissionens förslag om digitala viseringar avslutades lagstiftningsförfarandena med ett antagande 2023. De relaterade genomförandeakterna håller för närvarande på att ses över och målsättningen är att påbörja utvecklingen av EU-viseringsansökningsplattformen 2026 för att plattformen ska kunna tas i drift och digitala viseringar införas 2028.

Eftersom sociala och tekniska förändringar inträffar i en aldrig tidigare skådad takt – vilket var otänkbart när Schengen först skapades – måste Schengenområdet anpassa sig för att behålla sitt försprång. **Ny teknik och nya digitala lösningar** kommer att vara avgörande för att omvandla gränsförvaltningen och möjliggöra tidig upptäckt av hot. Investeringar i forskning och utveckling för framtida europeisk gränsförvaltnings- och säkerhetsteknik bör fortsätta att skydda Schengenområdet med hjälp av toppmoderna europeiska lösningar i framtiden. Detta kräver närmare partnerskap, bland annat med de Schengenassocierade länderna och med offentliga och privata intressenter, såsom forskare, entreprenörer, innovativa företag eller forsknings- och teknikorganisationer. Detta arbete måste kompletteras med ökad **beredskap** genom avancerade system för upptäckt av hot, kontinuerlig övervakning av kritisk infrastruktur och införande av insatsrutiner i realtid. Dessa åtgärder behövs för att hantera det växande cybersäkerhetshotet, bland annat vid EU:s byråer och i gränsrelaterade datasystem.

3.3. Ett fördjupat Schengen för anpassning till det föränderliga säkerhetslandskapet

Den 1 april 2025 antog kommissionen **ProtectEU: en ny europeisk strategi för inre säkerhet**. Genom strategin fastställs arbetet med att förbättra EU:s säkerhetsapparat under de kommande åren och integrera säkerhetsöverväganden i all EU-lagstiftning och EU-politik samt i alla EU:s program. Liknande insatser behöver genomföras på nationell nivå eftersom 2024 års Schengenutvärderingar har visat på en bestående lucka i det strategiska tillvägagångssättet för inre säkerhet. De nationella myndigheterna arbetar fortfarande isolerat. De vidtar tillfälliga

¹⁷ Enligt den reviderade tidsramen kommer införandet av in- och utresesystemet att ske gradvis, med början i oktober 2025. EU-systemet för reseuppgifter och resetillstånd kommer att lanseras under det sista kvartalet 2026.

¹⁸ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en applikation för elektronisk inlämning av reseuppgifter (EU:s digitala reseapplikation) och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2016/399 och (EU) 2018/1726 samt rådets förordning (EG) nr 2252/2004 vad gäller användningen av digitala resehandlingar (COM(2024) 670 final) och förslag till rådets beslut om utfärdande av digitala resehandlingar baserade på identitetskort (COM(2024) 671 final).

åtgärder och saknar en övergripande europeisk strategi. Detta hindrar Schengenländerna från att fastställa nationella prioriteringar, från att strategiskt planera kapaciteten och från att utforma gränsöverskridande och kompletterande åtgärder på alla nivåer (nationell, regional och lokal). Att garantera den inre säkerheten i ett område utan kontroller vid de inre gränserna kräver därför en strategi som främjar ett djupare och mer strukturerat samarbete mellan nationella brottsbekämpande myndigheter och på EU-nivå, även när det gäller styrning.

Såsom tillkännagavs i strategin för inre säkerhet kommer kommissionen, för att stödja diskussionerna med medlemsstaterna i rådet om de nya hoten mot den inre säkerheten och utbytet om centrala politiska prioriteringar, att göra och presentera regelbundna analyser av hot mot EU:s inre säkerhet. För att stödja det bredare arbetet med att förbättra situationsmedvetenheten är det viktigt att medlemsstaterna förbättrar underrättelseutbytet med den gemensamma kapaciteten för underrättelseanalys och säkerställer bättre informationsutbyte med EU:s byråer och organ.

För att hantera de framväxande säkerhetsutmaningarna på ett mer samordnat, enhetligt och effektivt sätt spelar det **gränsöverskridande operativa brottsbekämpande samarbetet** en avgörande roll. De bestående rättsliga begränsningar och jurisdiktionsbegränsningar som konstaterades i kommissionens bedömning från 2024 av rådets rekommendationer om operativt brottsbekämpande samarbete¹⁹ fortsätter att stå i vägen för ett effektivt operativt samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter. Såsom tillkännagavs i den europeiska strategin för inre säkerhet²⁰ kommer kommissionen att sträva efter att inrätta en högnivågrupp för det framtida operativa brottsbekämpande samarbetet för att utveckla en gemensam strategisk vision och föreslå konkreta lösningar för att överbrygga rättsliga luckor, förbättra informationsutbytet och säkerställa en hög nivå av inre säkerhet i hela Schengenområdet.

En av de brottsbekämpande myndigheternas utmaningar är att säkerställa **laglig tillgång till uppgifter**. Att hitta en balans mellan säkerhet och integritet är avgörande för att slå vakt om både friheten och säkerheten. Med utgångspunkt i de rekommendationer som antogs av högnivågruppen för tillgång till data för effektiv brottsbekämpning i maj 2024, och såsom tillkännagavs i den europeiska strategin för inre säkerhet, kommer kommissionen under första halvåret 2025 att lägga fram en färdplan med de rättsliga och praktiska åtgärder som den föreslår för att säkerställa laglig och ändamålsenlig tillgång till uppgifter.

Slutligen finns ett behov av att uppdatera den rättsliga ramen för att **bekämpa migrantsmuggling**. Kommissionen uppmanar Europaparlamentet och rådet att snabbt slutföra förhandlingarna för att stärka Europols roll i kampen mot migrantsmuggling²¹. Under tiden

¹⁹ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, *Assessment of the effect given by the Member States to Council Recommendation (EU) 2022/915 of 9 June 2022 on operational law enforcement cooperation*. SWD(2025) 36 final, 31.1.2025.

²⁰ COM(2025) 148 final.

²¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förstärkning av polissamarbetet för att förebygga, upptäcka och utreda migrantsmuggling och människohandel och om förstärkning av Europols stöd till förebyggande och bekämpande av sådana brott samt om ändring av förordning (EU) 2016/794 (COM(2023) 754 final) och förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om fastställande av minimiregler för att förebygga och motverka hjälp till olovlig inresa, transitering och vistelse i unionen samt om ersättande av rådets direktiv 2002/90/EG och rådets rambeslut 2002/946/RIF (COM(2023) 755 final).

kommer arbetet att fortsätta med att uppgradera de verktyg som redan finns tillgängliga. I januari 2025 gav kommissionen sitt stöd till lanseringen av ett professionellt nätverk av utredare av migrantsmuggling online, som förvaltas av Europeiska centrumet mot migrantsmuggling vid Europol och EU-enheten för anmälningar på internet. Detta nätverk kommer att hjälpa till att störa kriminella grupper som är verksamma på nätet. Vid den andra internationella konferensen för att motverka migrantsmuggling kommer man att bedöma framstegen och driva på ytterligare åtgärder till stöd för konsolideringen av det arbete som utförs av den globala alliansen mot smuggling av migranter.

Liknande initiativ har genomförts för att bekämpa **narkotikahandeln**, med fokus på att öka medvetenheten om de faktorer som ligger bakom detta växande hot. Samarbetet mellan offentliga och privata aktörer har varit avgörande för att hantera missbruk av kommersiella transporter, ett arbete som främjas genom den europeiska hamnalliansen. Initiativet kommer att bidra till den kommande europeiska hamnstrategin, som kommissionen planerar att anta 2025, och enligt den europeiska strategin för inre säkerhet kommer den att utvidgas till att omfatta mindre hamnar och inlandshamnar.

4. Schengens operativa stomme: genomförande

Schengens framgång är i grunden beroende av att systemet genomförs på ett effektivt sätt av de tusentals myndigheter som är verksamma på fältet, däribland ett antal EU-byråer. Endast genom konsekventa, högkvalitativa och samordnade åtgärder kan politiska åtaganden omsättas i praktiken. Schengens operativa ram stöds av gränsbevakningstjänstemän, tjänstemän inom brottsbekämpningen och invandringsmyndigheter och är avgörande för att göra Schengens ambitiösa vision till en verklig strategisk tillgång. Av Schengenregelverkets utvärderings- och övervakningsverksamhet 2024 framgick att även om grunderna för Schengen är fortsatt stabila kvarstår vissa bestående luckor på kritiska områden. För att förhindra att dessa brister undergräver Schengenområdets integritet och övergripande säkerhet krävs riktade uppföljningsåtgärder.

4.1. Stärka beredskapen långt bortom våra gränser

Schengen gynnar främst EU:s medborgare och invånare genom att underlätta friheten att förflytta sig inom Schengenområdet utan kontroller vid de inre gränserna. Dessa fördelar omfattar även alla tredjelandsmedborgare som lagligen är bosatta inom ett Schengenlands territorium.

Det totala antalet reguljära resenärer med ärligt uppsåt – dvs. som antingen reser in med en Schengenvisering eller har rätt att resa utan visering – översteg år 2024 en halv miljard²². För kortare vistelser kan tredjelandsmedborgare få tillträde till Schengenområdet genom ett

²² Schengenbarometern+, mars 2025.

enhetligt **viseringssystem för Schengen**, såvida de inte har rätt att resa utan visering²³. Detta system, tillsammans med EU-systemet för reseuppgifter och resetillstånd, som ska genomföras 2026, säkerställer standardiserade gränskontroll-, säkerhets- och inreseförfaranden för kortare vistelser i alla Schengenländer, vilket ökar konsekvensen och effektiviteten i hanteringen av såväl rörligheten inom EU som in- och utresor över de yttre gränserna. Det är vår första försvarslinje.

Enligt bedömningen inom ramen för Schengenregelverkets utvärderings- och övervakningsverksamhet 2024 är genomförandegraden för de gemensamma viseringsreglerna hög. Flera Schengenländer har varit snabba med att åtgärda brister kopplade till effektiviteten i arbetsflödet vid konsulat som handlägger Schengenviseringar eller till deras it-system för handläggning av viseringar. Det krävs dock fortfarande vissa förbättringar i de länder som handlägger de största volymerna Schengenviseringar för kortare vistelse för att de ska kunna hantera det stora antalet ansökningar.

Länder världen över erkänner de betydande fördelarna med de rättigheter och friheter som förknippas med Schengen, som är centrala för konnektivitet och samarbete på global nivå. EU måste fortsätta att främja **höga globala standarder** för gränsförvaltning, samarbete inom brottsbekämpning och informationsutbyte, med ett starkt skydd av de grundläggande rättigheterna.

Framöver måste fördjupade förbindelser med partnerländer i och utanför vårt närområde följas av ett otvetydigt åtagande att uppfylla våra höga standarder och gemensamma värderingar. Tredjeländer som omfattas av viseringsfritt tillträde till eller privilegierade förbindelser med Schengen kan inte bara dra nytta av fördelarna – de måste också stå fast vid dessa grundläggande åtaganden. Detta kräver starkare övervakning och ansvarsskyldighet. Inom kommissionens **nya viseringsstrategi**, som ska antas senare under 2025, kommer man att utforska viseringspolitikens roll som en drivkraft för konkurrenskraft, som en hävstång för att stärka EU:s inre säkerhet och som ett medel för att förbättra samarbetet med tredjeländer, bland annat när det gäller återtagande. Inom ramen för strategin kommer man också att överväga åtgärder för att locka fler toppstudenter, forskare och utbildade arbetstagare från tredjeländer till stöd för kompetensunionen²⁴.

Genom att främja större sammanhållning och integration med **EU:s kandidatländer** får vi möjlighet att utbyta erfarenheter och sprida EU:s grundläggande värderingar och normer till våra grannar. Under de senaste åren har Frontex stärkt sitt stöd till kandidatländerna. EU har förhandlat fram statusavtal med Albanien, Bosnien och Hercegovina, Moldavien, Montenegro,

²³ Efter en bedömning från fall till fall för att fastställa om tredjeländer uppfyller Schengens höga standarder har EU för närvarande ett viseringsfritt system med 61 länder utanför EU, två särskilda administrativa regioner i Kina (Hongkong och Macao) och en territoriell myndighet som inte erkänns som en stat av minst en EU-medlemsstat (Taiwan). Inom ramen för detta system kan medborgare i länder utanför EU med ett biometriskt pass resa in i Schengenområdet för kortare vistelser utan visering. Principen om ömsesidighet i fråga om viseringar gäller, vilket innebär att EU-medborgare kan resa till dessa länder utan visering.

²⁴ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – *Kompetensunionen*. COM(2025) 90 final av den 5 mars 2025.

Nordmakedonien och Serbien²⁵, och 2024 utökade Frontex sin närvaro till gränsen mellan Montenegro och Albanien. Genom dessa avtal sträcker sig kritiskt viktig gränsförvaltning utanför EU:s egna yttre gränser, så att potentiella risker kan hanteras innan de når EU.

Under 2024 vidtog kandidatländerna åtgärder för att anpassa sig till Schengenkraven, däribland åtgärder för att säkerställa höga normer för gränsförvaltning, anpassa viseringspolitiken, bekämpa organiserad brottslighet, terrorism och hybridhot samt etablera samarbete inom brottsbekämpning. EU:s handlingsplan för västra Balkan²⁶ har medfört konkreta framsteg inom migrationshanteringen. Framstegen är dock fortfarande ojämna och det krävs ytterligare åtgärder för att anpassa viseringarna och skapa en nationell ram för förvaltning av Schengensamarbetet. Montenegro och Serbien har vidtagit positiva åtgärder för att upprätta en Schengenhandlingsplan. Kommissionen övervakar noga alla EU:s kandidatländer. Kandidatländernas myndigheter kommer gradvis att integreras i Schengenrelaterad verksamhet, bland annat genom deltagande i utbildning och övervakning.

Utvidgningen innebär också förberedelser för nya geopolitiska utmaningar för gränsförvaltningen och nya säkerhetshot. Kommissionen kommer att prioritera detta arbete i sin översyn av politiken, med fokus på att skapa ett dynamiskt system som är fullt rustat för att tillgodose framtida behov och konfigurationer.

Partnerländerna strävar efter att fördjupa sina band till medlemsstaterna i Schengenområdet i syfte att skapa privilegierade förbindelser inom gränsförvaltning och säkerhet, med påtagliga fördelar för deras medborgare och närmare kontakter mellan människor genom att underlätta resande med ärligt uppsåt och laglig migration. Frontex håller för närvarande på att förhandla om samarbetsavtal med nästan 20 tredjeländer²⁷. Dessa avtal skulle kunna omfatta informationsutbyte via Eurosur och riskanalysarrangemang. För att ytterligare stärka säkerheten i Schengenområdet har Europol och EU:s medlemsstater under de senaste åren intensifierat arbetet för att förbättra överföringen och behandlingen av information från viktiga tredjeländer²⁸. Genom denna strategi säkerställs att relevanta uppgifter, särskilt om misstänkta terrorister, behandlas och delas på ett effektivt sätt för att hjälpa till att upptäcka och förebygga säkerhetshot vid EU:s yttre gränser.

Kommissionen välkomnar slutförandet av förhandlingarna om avtal mellan EU och Island respektive Norge om användningen av passageraruppgifter. Reglerna ingår inte formellt i Schengenregelverket, men de kommer, när de väl har trätt i kraft, att göra det möjligt för dessa Schengenländer att överföra och behandla denna typ av uppgifter, vilket avsevärt förbättrar Schengenområdets förmåga att bekämpa terrorism och grov brottslighet.

²⁵ Statusavtalet med Bosnien och Hercegovina håller på att slutföras, medan avtalen med Albanien, Moldavien, Montenegro, Nordmakedonien och Serbien alla har undertecknats och gemensamma insatser pågår.

²⁶ [EU Action Plan on the Western Balkans – Europeiska kommissionen](#).

²⁷ Albanien, Armenien, Bosnien och Hercegovina, Gambia, Jordanien, Kanada, Kap Verde, Kosovo, Libanon, Marocko, Mauretanien, Moldavien, Montenegro, Niger, Nigeria, Nordmakedonien, Senegal, Serbien, Ukraina och USA.

²⁸ I mars 2025 ingick till exempel EU och Brasilien ett avtal om att stärka partnerskapet mellan Europol och de brasilianska brottsbekämpande myndigheterna, vilket möjliggör utbyte av operativ information.

Schengencykeln 2025–2026: närmare samordning av Schengens yttre åtgärder

Schengens globala dimension spelar även en avgörande roll för att motverka **destabiliserande taktik**, som används runt om i världen – bland annat av Ryssland – och är särskilt vanlig i situationer med geopolitisk rivalitet. Schengenregelverket gör det möjligt för EU att agera kollektivt, till exempel genom att vidta åtgärder inom ramen för upphävandemekanismen för viseringar och genom att slå samman resurser, särskilt från EU-byråerna, för att motverka kritiska hot. Samtidigt kan EU anta en samordnad strategi för tredjeländer, bland annat för förfaranden för att tillåta inresa till Schengenområdet²⁹.

Under 2024 analyserade kommissionen genomförandet av de riktlinjer som utfärdades den 30 september 2022 för allmänt utfärdande av viseringar till ryska sökande. Bedömningen visar att gemensamma åtgärder har lett till en betydande allmän minskning av antalet Schengenviseringar som utfärdas till ryska medborgare, från över 4 miljoner viseringar 2019 till 0,5 miljoner 2023. Det förekommer dock fortfarande skillnader mellan Schengenländerna som kan äventyra EU:s säkerhet. Vissa länder utfärdar fortfarande ett stort antal turistviseringar till ryska medborgare, vilket undergräver de gemensamma ansträngningarna för att stärka säkerheten. Det är därför viktigt att alla Schengenländer prioriterar ett konsekvent genomförande av samordnade åtgärder mot tredjeländer, i enlighet med diskussionerna i Schengenrådet i mars 2025.

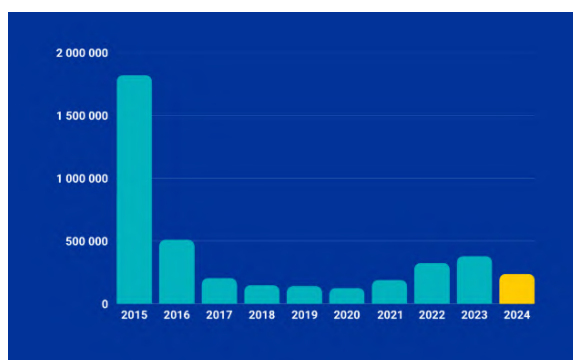
4.2. Större säkerhet för människor genom robust gränsförvaltning och effektivare återvändanden

En **europaisk integrerad gränsförvaltning** av hög kvalitet är en förutsättning för att Schengenområdet ska nå framgång. År 2024 var Schengenområdet återigen världens mest besökta resmål, med 40 % av de globala resorna. Detta stora antal passagerare vid Schengens yttre gränser hanterades effektivt av över 120 000 europeiska gräns- och kustbevakningstjänstemän, även om den tunga arbetsbördan skapar stora utmaningar för myndigheterna.

Samtidigt var geopolitiska konflikter och säkerhetskonflikter en drivkraft för migrationsströmmar, vilket ytterligare försvårade förvaltningen av Schengens yttre gränser. Bland annat tillämpades taktiken att använda migration som vapen för politiska ändamål. Intensifierade EU-insatser, till exempel genom stärkta partnerskap med tredjeländer, ledde till

²⁹ Meddelande från kommissionen 1. om uppdatering av riktlinjerna för allmänt utfärdande av viseringar till ryska sökande efter rådets beslut (EU) 2022/1500 av den 9 september 2022 om upphävande i sin helhet av tillämpningen av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Ryska federationen om förenklat utfärdande av viseringar till medborgare i Europeiska unionen och Ryska federationen, och 2. om riktlinjer för kontroll av ryska medborgare vid de yttre gränserna (C(2022) 7111 final).

en betydande **minskning** av antalet irreguljära gränspassager. Under 2024 upptäcktes omkring 240 000 irreguljära gränspassager, vilket är den lägsta nivån sedan 2021³⁰.



Antal irreguljära gränspassager till EU (Frontex)

Utöver situationen med ett stort antal passagerare, däribland de som försöker kringgå inresevillkoren, utsätts EU:s yttre gränser för växande och mer komplexa **säkerhets**hot. De pågående våldsamteterna i Sahel gör att människor tvingas fly och skapar en grogrund för terroristgrupper att stärka sina nätverk, samtidigt som ryska legosoldater potentiellt förvärrar våldsspiralen och underlättar jihadisternas rekrytering³¹. På samma sätt skapar regionala kriser utanför EU svallvågor och ger terroraktörer med alla olika ideologier förnyad motivation att rekrytera, mobilisera eller bygga upp sin kapacitet³². Även om dessa hot för närvarande verkar vara mer lokala eller regionala krävs fortfarande stor vaksamhet vid de yttre gränserna för att förhindra att utländska terroriststridande återvänder till EU och för att minska risken för terrorism. De yttre gränserna är även fortsatt sårbara för smuggling av olagliga varor, såsom narkotika och skjutvapen, som kan ge näring åt den organiserade brottsligheten.

Förvaltningen av EU:s yttre gränser är ett delat ansvar mellan Schengenländerna och EU. **Frontex** fortsätter att, i linje med sitt mandat, tillhandahålla viktigt stöd för gränsförvaltning och har utstationerat fler än 2 600 tjänstemän från den stående styrkan och tekniska resurser i Schengenstaterna och tredjeländer. Under 2024 började Frontex införa sitt nya operativa koncept och sin ledningsstruktur, vilket kommer att säkerställa att den utstationerade personalen kan svara snabbare och mer flexibelt på den operativa situationen. Med utgångspunkt i de betydande framsteg som gjorts under de senaste åren och för att tillgodose de fortsatta behoven kommer kommissionen att arbeta för att stärka byrån, bland annat genom att förse den med den senaste tekniken för övervakning och situationsmedvetenhet. I detta sammanhang är det viktigt att Schengenländerna fortsätter att bidra till den europeiska gräns- och kustbevakningen i god tid, särskilt i form av personal och tillgångar. För att ytterligare stärka gränssäkerheten och EU-samarbetet mot bakgrund av framväxande hot kommer kommissionen dessutom att föreslå en förstärkning av Frontex nästa år.

³⁰ Uppgifter från Frontex (14 januari 2025). [Irregular border crossings into EU drop sharply in 2024](#).

³¹ Frontex, *2024 strategic risk analysis report*. [Strategic Risk Analysis 2024 Report.pdf](#).

³² COM(2025) 148 final.

Förutom att säkerställa att Frontex utrustas med de resurser som behövs för att stödja gemensamma insatser på fältet är det viktigt att Schengenländerna ökar sina ansträngningar, eftersom det fortfarande finns betydande luckor i genomförandet av gränsförvaltningsmetoder.

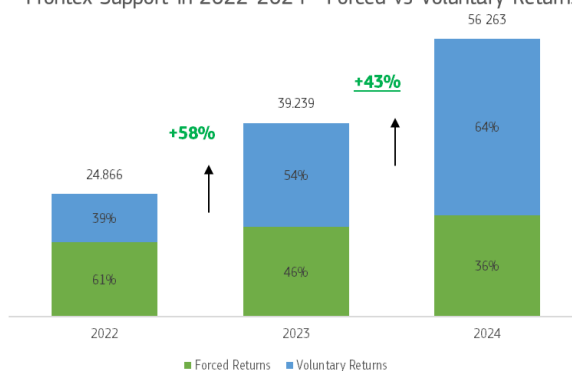
Dessa luckor i genomförandet påverkar framför allt **in- och utresekontrollerna**. Schengenutvärderingarna visar att nästan hälften av alla Schengenländer upplever brister i fråga om personalresurser, utbildning, genomförande av in- och utresekontrollförfaranden samt tekniska problem som påverkar it-utrustningens funktion, särskilt vid användning av Schengens informationssystem. Att dessa brister kvarstår utgör en säkerhetsbrist för Schengenområdet, och kommissionen kommer därför att arbeta tillsammans med Schengenländerna för att undersöka orsakerna till bristen på framsteg. Kommissionen kommer att rapportera om framstegen på detta område till Schengenrådet under Schengencykeln 2025–2026.

När det gäller **gränsövervakning** finns det stora brister i vissa Schengenländer som är utsatta för ökade säkerhetshot på grund av den stora risken för narkotikahandel från tredjeländer samt ökad migration. Dessa sårbarheter påverkar främst sjögränsövervakningen. Under det senaste året anslog EU ytterligare medel på 378 miljoner euro inom ramen för instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik för att hjälpa Schengenländerna att stärka sin infrastruktur och kapacitet för gränsövervakning. Kommissionen uppmanar Schengenländerna att snabbt se till att medlen riktas till de områden där behovet är som mest akut och att optimera användningen av tillgänglig teknik.

En effektivare förvaltning av de yttre gränserna måste åtföljas av effektiva åtgärder för att **återsända** dem som saknar laglig rätt att stanna kvar i medlemsstaterna. Personer som reser in antingen för korta eller för långa vistelser måste uppfylla alla säkerhetskrav och vara aktsamma med att lämna Schengenområdet inom den fastställda tidsramen. Om de inte gör det har Schengenområdet en rad gemensamma minimiregler för återsändande av personer som inte har rätt att stanna kvar, däribland personer som kringgår de lagliga inreseförfarandena. När in- och utresesystemet väl är i drift kommer det att förbättra verkställigheten genom förbättrad upptäckt av personer som stannar längre än viseringen tillåter, eftersom de utgör en stor andel av de resenärer som saknar rätt att stanna kvar och som bör återvända.

Under 2024 ökade antalet faktiska återvändanden med nästan 12 % jämfört med 2023, till nästan 123 400 återvändanden, vilket till stor del beror på det väsentligt ökade stödet från Frontex. Under året hjälpte Frontex Schengenländerna att återsända över 56 000 personer, en ökning med 43 % jämfört med föregående år. Det frivilliga återvändandet fortsatte också att öka, från 54 % under 2023 till 64 % under 2024.

Frontex Support in 2022-2024 - Forced vs Voluntary Returns



Trots denna positiva utveckling är de **nationella återvändandesystemens bristande effektivitet** fortfarande en stor utmaning i hela Schengenområdet, med tanke på att endast en av fem personer som har ålagts att återvända faktiskt gör det. Minst hälften av alla Schengenländer brottas fortfarande med allvarliga svårigheter i samband med genomförandet av återvändanden, särskilt i länder med en större mängd återvändandeärenden.

Användningen av gemensamma registreringar i **Schengens informationssystem** för tredjelandsmedborgare som åläggs att lämna Schengenområdet har bidragit till effektivare återvändanden, med märkbara förbättringar av samordningen och informationsutbytet. Användningen av systemet som ett gemensamt verktyg för att identifiera personer och stödja återvändandeinsatserna är emellertid fortfarande alltför begränsad, eftersom antalet registreringar om återvändande i ett antal Schengenländer är 60 % lägre än antalet utfärdade beslut om återvändande. Detta innebär att det kan finnas personer som omfattas av ett beslut om återvändande som har avvikit, och det finns ingen information i systemet för att se till att de återvänder. Vidare var det flera Schengenländer som 2024 inte inkluderade fingeravtryck i registreringarna om återvändande, och många underlät att inkludera identitetshandlingar och fotografier, även när sådana fanns tillgängliga. Detta kräver brådskande åtgärder på nationell nivå.

För att hantera de särskilda utmaningarna med tredjelandsmedborgare som utgör ett säkerhetshot tillhandahöll EU:s återvändandesamordnare vägledning om användningen av registreringar om återvändande i Schengens informationssystem och ”säkerhetsflaggingen”, baserat på medlemsstaternas praxis.

Tematisk utvärdering om effektivare återvändanden 2024

För att stödja det europeiska återvändandesystemet gjorde kommissionen en tematisk Schengenutvärdering av återvändandesystemets effektivitet. I utvärderingen identifierades framsteg i utvecklingen av nationella återvändandesystem, men det framgick också att situationen är komplicerad eftersom de nationella rättsliga ramarna och förfarandena varierar mellan Schengenländerna, vilket försvagar den övergripande effektiviteten på EU-nivå.

I utvärderingen identifierades **tre huvudsakliga problem**. För det första gör avsaknaden av en riskanalys för att förutse fluktuationer i antalet återvändandeärenden att de nationella

myndigheterna inte kan vidta beredskapsåtgärder, inklusive integrerad planering av resurser, särskilt för beredskapsplanering. För det andra har Schengenländerna svårt att säkerställa en smidig återvändandeprocess på grund av ineffektivitet under viktiga faser, bland annat vad gäller systemet för överklaganden, effektiv identifiering före återvändande och tillräcklig övervakning av efterlevnaden av en skyldighet att återvända. För det tredje behöver alla nationella myndigheter förbättra sitt operativa genomförande av registreringar om återvändande i Schengens informationssystem för ett effektivare beslutsfattande i återvändandeförfaranden.

För att ta itu med dessa utmaningar kan Schengenländerna utnyttja en rad olika exempel på **bästa praxis**. Vissa länder (Nederländerna, Norge) har exempelvis infört integrerade planerings- och kontrollcykler för alla myndigheter som deltar i återvändandeprocessen, vilket möjliggör regelbunden samordning och säkerställer en optimal resursfördelning. Något som också visat sig fördelaktigt är användningen av it-verktyg för ärendehantering som möjliggör informationsutbyte i realtid mellan olika myndigheter (Estland, Nederländerna, Norge och Österrike). Lika viktigt är det med praxis som prioriterar återvändanderådgivning som ett viktigt steg i varje återvändandeförfarande. Rådgivningen är anpassad till de återvändande personernas särskilda behov (Bulgarien, Nederländerna, Norge och Österrike) och kan avsevärt förbättra återvändandenas övergripande effektivitet.

Att fortsätta som vanligt är inte längre ett alternativ. Kommissionen har därför föreslagit en ny rättslig ram för återvändande³³ och uppmanar medlagstiftarna att snabbt fortskrida med förhandlingarna. Det är dags att ta steget vidare från fragmenterade lösningar och gå mot att erkänna och verkställa varandras beslut. Detta bör kombineras med en sammanslagning av de nödvändiga nationella och europeiska resurserna på ett sätt som gynnar alla samt erkänna varandras styrkor när det gäller att bidra till det allmänna europeiska intresset. I väntan på en överenskommelse om och tillämpning av den nya rättsliga ramen för återvändande uppmanar kommissionen Schengenländerna att utan dröjsmål genomföra rekommendationerna i den tematiska utvärderingen för att utnyttja de befintliga ramarna på bästa sätt och uppnå bättre och snabbare resultat.

4.3. En hög nivå av samordnade åtgärder inom Schengenområdet

En hög grad av situationsmedvetenhet, särskilt vid de yttre gränserna, är en grundförutsättning för beredskap i ett föränderligt säkerhetslandskap. EU-ramen erbjuder redan robusta verktyg för **situationsmedvetenhet och riskanalys**, såsom Eurosur, som utformats för att förbättra förvaltningen av de yttre gränserna genom att integrera information på nationell nivå och EU-nivå, inklusive satellitbilder, informationssystem och rapporteringsapplikationer, för att öka medvetenheten vid EU:s gränser. Omkring 50 % av Schengenländerna upplever dock fortfarande stora brister, ofta kopplade till en brist på utbildad personal och otillräckligt samarbete mellan olika organ, vilket minskar dessa verktygs potential. För att ta itu med de

³³ COM(2025) 101 final.

konstaterade bristerna och ge Schengenländerna och Frontex praktisk vägledning om genomförandet och förvaltningen av Eurosur antog kommissionen i januari 2025 en rekommendation om inrättande av Eurosur-handboken³⁴.

Under Schengencykeln 2025–2026 är det nödvändigt att bygga vidare på de befintliga insatserna och föregripa nya hot genom att upprätthålla en klar bild av utvecklingen på fältet. Detta kräver att man maximerar användningen av tillgängliga verktyg, såsom Eurosur, och genomför en mer robust och integrerad analysmetod, med aktivt deltagande av EU:s byråer.

Ett snabbt och effektivt **informationsutbyte** mellan brottsbekämpande myndigheter är fortfarande ett av de mest kraftfulla verktygen för att förebygga och bekämpa brottslighet. Senast i slutet av 2024 skulle alla Schengenländer ha införlivat de nya reglerna i direktivet om informationsutbyte³⁵ i sina nationella system för att säkerställa sömlös och samordnad kommunikation. Elva av Schengenländerna har ännu inte anmält införlivandet av detta direktiv³⁶ och sju har endast anmält delvis införlivande. Flera länder har ännu inte inrättat en fungerande enda kontaktpunkt som är ansluten till ett interoperabelt ärendehanteringssystem. Dessa förseningar utgör en risk för alla. Det finns ett brådskande behov av att alla länder slutför det rättsliga och tekniska genomförandet så att de brottsbekämpande myndigheterna snabbt kan utbyta information.

De förbättrade funktionerna i stora it-system, särskilt **Schengens informationssystem**, har ännu inte uppnått sin fulla potential när det gäller att öka säkerheten. Dessutom stöter många Schengenländer fortfarande på problem vid genomförandet av kritiska funktioner vid de yttre gränserna, såsom fingeravtryckssökningar i **informationssystemet för viseringar**. Dessa svårigheter, som till stor del beror på bristen på tillräckliga resurser, innebär att dessa verktyg är kraftigt underutnyttjade och att kritiska säkerhetsluckor kvarstår. Utan riktade investeringar och ett fast åtagande att fullt ut genomföra Schengens informationssystem och informationssystemet för viseringar är systemens potential att fungera som en robust och tillförlitlig säkerhetspelare fortfarande outnyttjad.

Tillsammans med ett smidigt informationsutbyte och som komplement till de åtgärder som vidtagits vid de yttre gränserna behövs ett strukturerat och ändamålsenligt **samarbete om gränsöverskridande operativ brottsbekämpning**.

Såväl de diskussioner som Schengensamordnaren förde under Schengencykeln 2023–2024 som de nyligen genomförda utvärderingsbesöken i några av Schengenländerna (Tjeckien, Kroatien, Ungern och Slovakien) har visat att det gränsöverskridande samarbetet, särskilt i de regionala områdena och gränsområdena, har förbättrats avsevärt under det senaste året. Under 2024 förnyades flera bilaterala och multilaterala avtal för att hjälpa myndigheterna att omsätta dessa

³⁴ Kommissionens rekommendation av den 17 januari 2025 om upprättande av en praktisk handbok för genomförandet och förvaltningen av Eurosur (*Eurosur-handboken*), C(2025) 117 final.

³⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/977 av den 10 maj 2023 om informationsutbyte mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och om upphävande av rådets rambeslut 2006/960/RIF (EUT L 134, 22.5.2023, s. 1).

³⁶ Den 31 januari 2025 inledde kommissionen överträdelseförfaranden genom att skicka formella underrättelser till 18 medlemsstater (Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Danmark, Tyskland, Estland, Grekland, Spanien, Frankrike, Kroatien, Cypern, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien och Slovenien).

samarbetsmål i praktiken. Det rör sig bland annat om bestämmelser om utövande av polisiära och andra offentliga befogenheter i gränsregionerna, i enlighet med den reviderade kodexen om Schengengränserna.

Under det senaste året fanns även ett växande fokus på att införa fler strategiska verktyg som följer ett tillvägagångssätt som inbegriper hela rutten och som går längre än att bara bemöta de omedelbara risker som uppstår i de inre gränsregionerna för att ta itu med hoten vid de yttre gränserna. Det regionala Schengeninitiativet mellan Bulgarien, Grekland, Rumänien, Slovakien, Ungern och Österrike stärktes ytterligare 2024. Det innefattar numera åtgärder vid gränsen mellan Bulgarien och Turkiet för att mer effektivt förebygga hot innan de når Schengenområdet. På samma sätt ska Kroatien, Italien och Slovenien genomföra gemensamma patrulleringar längs gränsen till Bosnien och Hercegovina och stärker därmed det regionala samarbetet.

Denna positiva utveckling bekräftar potentialen i rådets rekommendation (EU) 2022/915 av den 9 juni 2022 om operativt brottsbekämpande samarbete³⁷ och kommissionens rekommendationer av den 23 november 2023 om alternativa åtgärder till kontroller vid de inre gränserna³⁸. Schengenländerna har gemensamt utarbetat många nya metoder, bland annat gemensamma polisstationer och regelbundna gränsöverskridande gemensamma riskanalyser för att bättre anpassa de gemensamma insatserna. Vidare håller flera länder på att inrätta det överföringsförfarande som införts genom den reviderade kodexen om Schengengränserna³⁹. Syftet med förfarandet är att underlätta direkt överföring av irreguljära migranter vid de inre gränserna, med arrangemang på gång för att säkerställa dess praktiska tillämpning. Kommissionen uppmanar Schengenländerna att bedriva ett nära samarbete med sina grannländer, särskilt om kontroller har återinförts längs den inre gränsen, för att utforma nya samarbetsinitiativ och för att göra det möjligt för resenärer att passera de inre gränserna utan hinder.

Samtidigt finns det fortfarande outnyttjad potential för operativt brottsbekämpande samarbete, i och med att de nationella strategierna varierar avsevärt och inte alltid övervägs och genomförs på ett strategiskt sätt. Nya initiativ och metoder har tagits fram, men de reproduceras inte på ett enhetligt sätt i hela Schengenområdet och betraktas i många fall inte som en del av den bredare verktygslådan för säkerhet inom Schengen. Det finns ett gemensamt intresse av att stärka de nationella insatserna och dra full nytta av fördelarna med ett närmare samarbete. Detta kommer också att bidra till att hantera störningar vid de inre gränserna och säkerställa att gränspassagera längs det transeuropeiska transportnätet fungerar korrekt.

I Schengenuvärderingarna 2024 bekräftades att många Schengenländer fortfarande saknar en rättslig ram för att bedriva ett effektivt gränsöverskridande samarbete, eftersom flera avtal fortfarande är föråldrade. Det finns även operativa hinder i vissa länder, såsom begränsningar

³⁷ EUT L 158, 13.6.2022, s. 53.

³⁸ Kommissionen rekommendation av den 23 november 2023 om samarbete mellan medlemsstaterna med avseende på allvarliga hot mot den inre säkerheten och den allmänna ordningen i området utan kontroller vid de inre gränserna (EUT L, 2024/268, 17.1.2024).

³⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1717 av den 13 juni 2024 om ändring av förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer (EUT L, 2024/1717, 20.6.2024).

när det gäller att utföra tillräcklig mobil övervakning eller rättsliga begränsningar för att polisen ska få ta emot passageraruppgifter från färjeoperatörer. Dessa hinder har i vissa fall lett till återinförandet av kontroller vid de inre gränserna, trots att samma resultat i många fall hade kunnat uppnås – ofta på ett effektivare och mer ändamålsenligt sätt – med hjälp av nationella polisiära befogenheter.

Det är särskilt brådskande med korrigerande åtgärder för de Schengenländer som har anmält återinförandet av kontroller vid de inre gränserna, eftersom det utgör ett avsteg från Schengensamarbetets principer. Per april 2025 har **tio Schengenländer** återinfört eller utökat sina **kontroller vid de inre gränserna**.

Den 10 juli 2024 trädde den reviderade kodexen om Schengengränserna i kraft. Den innehåller en uppdaterad ram för återinförande av kontroller vid de inre gränserna, med tydligare tidsfrister och skärpta övervaknings- och rapporteringsskyldigheter för Schengenländerna och kommissionen. Ikraftträdandet av den reviderade kodexen om Schengengränserna betraktas som början på en ny rättslig ram, vilket innebär att tidsfrister och skyldigheter enligt den nya kodexen kommer att beräknas från tidpunkten för den första anmälan sedan dess ikraftträdande. Kommissionen har antagit mallar för de anmälningar och rapporter som medlemsstaterna ska lämna in när de återinför kontroller vid de inre gränserna.

Kommissionen övervakar noga Schengenländernas åtgärder och för en strukturerad dialog med alla berörda medlemsstater för att identifiera eventuella luckor eller inkonsekvenser i tillämpningen av de nya reglerna, inklusive överföringsmetoderna vid de inre gränserna. De pågående bedömningarna har som mål att säkerställa att alla åtgärder som genomförs är både proportionerliga och nödvändiga. De syftar också till att garantera att anmälningar om återinförande av kontroller vid de inre gränserna strikt begränsas till verkliga och motiverade fall, särskilt i situationer där åtgärderna i fråga endast förstärker polissamarbetet.

Kommissionen välkomnar det utökade operativa samarbetet, även på regional nivå, och främjar ytterligare initiativ, såsom utövandet av polisiära befogenheter i gränsområden som är kraftfulla verktyg för att bemöta medlemsstaternas legitima farhågor beträffande migration och säkerhet. Kommissionen står fast vid sitt åtagande att upprätthålla principerna om fri rörlighet och säkerhet i hela Schengenområdet och kommer vid behov att följa upp den kommande Schengencykeln, bland annat genom att avge yttranden i enlighet med den reviderade kodexen om Schengengränserna.

5. Prioriteringar under Schengencykeln 2025–2026

De fem medlemsstater som undertecknade Schengenavtalet för 40 år sedan kunde knappast ha föreställt sig de fördelar som Schengenområdet skulle medföra för människor i EU. Med tiden har Schengen utvecklats till ett robust och heltäckande system som effektivt hanterar yttre gränser, säkerhet och migration på ett samordnat sätt med full respekt för europeiska värden och grundläggande rättigheter.

För att upprätthålla och bygga vidare på dessa landvinningar kräver Schengenområdet kontinuerlig uppmärksamhet och engagemang. Nu 40 år efter Schengens inrättande är det viktigt att erkänna att det geopolitiska landskapet och säkerhetsläget har förändrats och att vidta

de åtgärder som krävs för att se till att Schengens grundvalar är tillräckligt resilienta för att kunna möta framtida utmaningar. Med EU:s pågående utvidgningsprocess är detta en prioritering för kommissionen.

Under **Schengencykeln 2025–2026** finns ett behov av att stärka åtgärderna inom tre huvudområden. För det första är det viktigt att konsolidera **förvaltningsramen** för att förbättra **den politiska samordningen**. Detta ger stora möjligheter att anta en mer strukturerad strategi, med prioritering av ett effektivt genomförande, delat ansvar och tydlig ansvarsskyldighet på alla nivåer.

Prioritering 1: konsolidera förvaltningsramen på grundval av de framsteg som gjorts under det senaste året och i syfte att genomföra en mer strukturerad strategi, med fokus på genomförande, delat ansvar och ansvarsskyldighet. Den tekniska övervakningen är fortfarande viktig, men den är inte tillräcklig. Den politiska styrningen behöver stärkas för att man ska kunna åstadkomma påtagliga framsteg.

- På **EU-nivå** kräver detta att man inrättar en strukturerad ram för att följa upp prioriteringar, inklusive större politisk tillsyn. Kommissionen kommer att bedriva ett nära samarbete med rådets ordförandeskap och Schengenländerna på detta område.
- På **nationell nivå** behöver Schengenländerna ytterligare utveckla effektiva nationella styrningssystem med starkare intern samordning av alla Schengenrelaterade frågor. EU:s kandidatländer behöver också utveckla sådana nationella styrningssystem innan de ansluter sig till Schengenområdet, för att förbereda sig inför anslutningen.

För det andra behövs en strukturerad och sammanhängande strategi för **säkerhet**, vilket kräver ett närmare polissamarbete. Med tanke på de ihållande rättsliga och operativa begränsningarna krävs mer arbete på europeisk och nationell nivå för att intensifiera samarbetet mellan brottsbekämpande myndigheter. En övergripande strategi som omfattar alla slags säkerhetshot måste bli en central pelare i Schengensystemet.

Prioritering 2: en strukturerad och enhetlig strategi för polissamarbete för att utnyttja potentialen i rådets rekommendation om operativt brottsbekämpande samarbete och kodexen om Schengengränserna. Man behöver även röra sig mot regionala samarbetsinitiativ med tillämpning av ett tillvägagångssätt som inbegriper hela ruttan.

- På **EU-nivå** behövs en uppföljning av den huvudsakliga slutsatsen i kommissionens bedömning av rekommendationerna om polissamarbete, där det anges att de ihållande rättsliga, tekniska och operativa utmaningarna belyser de nuvarande icke-bindande rekommendationernas begränsningar. En strategisk diskussion på EU-nivå kommer att inledas för att utveckla en gemensam vision.
- På **nationell nivå** behöver Schengenländerna ompröva de befintliga samarbetsinitiativen mot bakgrund av den bredare dimensionen av hoten, som sträcker sig bortom våra omedelbara grannar och kräver en samordnad hantering av utmaningar längs hela ruttan. Detta kräver användning av alla verktyg för

gränsöverskridande samarbete, även i de inre gränsregionerna, i linje med den reviderade kodexen om Schengengränserna. Schengensamordnaren kommer att fortsätta att stödja det operativa brottsbekämpande samarbetet, bland annat genom att fördjupa samarbetet med brottsbekämpande myndigheter från EU:s kandidatländer.

För det tredje krävs påskyndade insatser för att uppfylla löftena om **digitalisering** så att viktiga milstolpar kan nås under de kommande månaderna för att se till att in- och utresesystemet och EU-systemet för reseuppgifter och resetillstånd är på rätt spår för att uppfylla den nya tidsplanen. Det är viktigt att undvika ytterligare förseningar eftersom detta skulle innebära stora kostnader, varaktiga säkerhetsbrister, en ineffektiv gränsförvaltning och missade möjligheter att effektivisera migrationsförfarandena.

Prioritering 3: påskynda digitaliseringen av förfaranden och system för att öka säkerheten och effektiviteten vid EU:s yttre gränser och inom området utan kontroller vid de inre gränserna.

- På **EU-nivå** kräver detta en stark politisk övervakning av efterlevnaden av milstolparna och en reviderad tidsplan. Samtidigt måste man fortsätta med de strategiska diskussionerna om den bredare digitaliseringsramen för att ta itu med säkerhets- och effektivitetsbrister, bland annat rörande dokumentssäkerhet, migrationshantering och återvändande.
- På **nationell nivå** bör Schengenländerna bli bättre på att utnyttja befintliga verktyg, särskilt Schengens informationssystem och informationssystemet för viseringar. Schengenländerna måste införa utrustning, processer och system för att möjliggöra ett snabbt och effektivt införande av interoperabilitetsramen, särskilt in- och utresesystemet, EU-systemet för reseuppgifter och resetillstånd, Eurodac och informationssystemet för viseringar.

Kommissionen uppmanar Schengenrådet att godkänna dessa prioriteringar vid sitt nästa möte i juni 2025. De prioriteringar och överväganden som presenteras för denna nya Schengencykel bör även ligga till grund för en utökad politisk dialog på både nationell och europeisk nivå och i både Europaparlamentet och rådet.