

Bruxelles, 19. svibnja 2026.
(OR. en)

9302/26

JAI 590
SCHENGEN 9
SCH-EVAL 22
FRONT 94
IXIM 111
MIGR 134
ASILE 46
ENFOPOL 174
COMIX 112
CORDROGUE 65
VISA 52
CH
IS
LI
NO

POP RATNA BILJEŠKA

Od: Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ

Datum primitka: 18. svibnja 2026.

Za: Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije

Br. dok. Kom.: COM(2026) 150 final

Predmet: KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, EUROPSKOM VIJEĆU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA
Izješće o stanju Schengena za 2026.

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2026) 150 final.

Priloženo: COM(2026) 150 final



Bruxelles, 18.5.2026.
COM(2026) 150 final

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

Izvješće o stanju Schengena za 2026.

{SWD(2026) 150 final}

IZVJEŠĆE O STANJU SCHENGENA ZA 2026.

1. SCHENGEN U SVIJETU STALNIH PROMJENA: KONSOLIDACIJA I PRIPRAVNOST ZA BUDUĆE IZAZOVE

Od pokretanja šengenskog ciklusa 2022. ⁽¹⁾ u godišnjem izvješću o stanju Schengena pruža se **strateški i sveobuhvatan pregled stanja** šengenskog područja. Na temelju integrirane analize i uvida utemeljenih na dokazima u izvješću se oblikuje dosljedan program politike za Schengen usmjeren na budućnost. Osigurava se kontinuirana politička pozornost u Šengenskom vijeću, podupire učinkovito određivanje prioriteta i doprinosi koordiniranijem radu na šengenskim pitanjima.

Šengensko područje i dalje je otporno, a **zajednički rad** na razini EU-a i na nacionalnoj razini **donosi konkretne rezultate**. To uključuje smanjenje broja nezakonitih prelazaka granice i manje sekundarnih kretanja unutar šengenskog područja, jačanje prekogranične suradnje i povećanje broja učinkovitih vraćanja osoba koje nemaju pravo boravka u EU-u.

Unatoč tim konkretnim rezultatima, u šengenskim evaluacijama i dalje se utvrđuju manjkavosti koje treba hitno otkloniti. To je posebno važno u kontekstu suvremenog **nestabilnog geopolitičkog okruženja** i sve složenije **sigurnosne situacije**, zbog čega moramo zajedno raditi na sigurnom, ujedinjenom i otpornom šengenskom području.

Prioriteti petog šengenskog ciklusa (2026. – 2027.) su: konsolidacija postignuća, uklanjanje preostalih manjkavosti i poboljšanje pripravnosti za suočavanje s postojećim i budućim problemima. Prijedlog Komisije za sljedeći višegodišnji financijski okvir (VFO) strateška je prilika za daljnju potporu održivim i ciljanim ulaganjima u reforme koje doprinose dobrom funkcioniranju šengenskog područja.

Daljnijim radom na konsolidaciji i pripravnosti EU učvršćuje jedno od svojih najvažnijih postignuća: sigurno, ujedinjeno i otporno šengensko područje spremno za nove izazove.

2. IZVJEŠĆE O STANJU SCHENGENA ZA 2026.: TRENUTAK ZA KONSOLIDACIJU

2.1. Vanjska dimenzija Schengena: strateški pristup viznoj politici EU-a

Šengensko područje je i 2025. bilo najposjećenije odredište na svijetu s više od 790 milijuna putnika. Šengenske države izdale su 10 milijuna viza, a državljani više od 60 zemalja mogli su bez njih pristupiti šengenskom području. **Zajednička vizna politika** čini prvu liniju sigurnosne provjere Unije i ima presudnu ulogu za sigurnost Europe jer doprinosi sprečavanju nezakonitih migracija, organiziranog kriminala i terorizma. Omogućava pristup šengenskom području osobama koje putuju u dobroj vjeri i jamči stabilne odnose s partnerskim zemljama utemeljene na poštovanju i primjeni pravila Unije.

U prvoj **Strategiji EU-a za viznu politiku** ⁽²⁾, koju je Komisija donijela u siječnju 2026., utvrđuje se okvir za viznu politiku koja promiče dugoročne interese Unije, jača sigurnost u cijelom šengenskom području, potiče napredak i konkurentnost EU-a te učvršćuje globalni položaj i otpornost Unije.

⁽¹⁾ Šengenski ciklus temelji se na godišnjem okviru za izvješćivanje i praćenje koji se sastoji od sljedećih instrumenata: izvješća o stanju Schengena, u kojem se utvrđuju glavni politički i operativni prioriteti za rad šengenskih vijeća, koja se održavaju svaka tri mjeseca; šengenskog barometra+, koji dvaput godišnje daje uvid u situaciju u cijelom području, a temelji se na doprinosima država članica i agencija EU-a; i pregleda stanja na šengenskom području, vidjeti bilješku 60. Komisijin koordinator za šengensko područje podržava sveukupno funkcioniranje ciklusa strukturiranom bilateralnom i multilateralnom suradnjom s državama članicama.

⁽²⁾ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o Strategiji EU-a za viznu politiku, COM(2026) 43 final, 29. siječnja 2026.

U toj strategiji utvrđuju se **ambiciozan program i konkretne mjere** za jačanje vanjske dimenzije Schengena. U ovom šengenskom ciklusu u prvom planu bit će razvoj novog okvira za procjenu s jasnim kriterijima za odobravanje bezviznog statusa partnerskim zemljama, veća potpora strateškim interesima EU-a i priprema ciljane revizije Zakonika o vizama kako bi se povećala sigurnost EU-a. Strategija će doprinosti jačanju konkurentnosti EU-a zahvaljujući partnerstvima s ključnim zemljama i boljem usklađivanju globalnih talenata s potrebama tržišta rada EU-a. U tom kontekstu, otvaranje prvog europskog pravnog ureda (en. *Legal Gateway Office*) u Indiji ⁽³⁾ važan je korak u privlačenju talenata i jačanju uzajamno korisne suradnje. U ovom trenutku važno je usredotočiti se na njegov uspješan rad i uspostaviti slične europske pravne urede u drugim ključnim partnerskim zemljama.

Nadalje, u toj strategiji najavljene su ciljane mjere za potporu kapacitetima država članica za učinkovito upravljanje **postupkom izdavanja viza**. Evaluacije i praćenja šengenske pravne stečevine 2025. pokazali su da je obrada zahtjeva za vizu u pravilu pouzdana te da su postupci donošenja odluka kvalitetni. Poduzeti su važni koraci kako bi se skratilo vrijeme čekanja na termin i obradu zahtjeva za vizu, ali u konzulatima na nekim lokacijama i dalje se bilježe znatna kašnjenja. Stoga će provedba Strategije pomoći državama članicama da upravljaju velikim brojem zahtjeva, posebno tijekom vršnih razdoblja, na primjer uvođenjem informatičkih sustava za upravljanje granicama, kao i namjenskom potporom Frontexa za obuku konzularnih službenika i pomoć u provjeri isprava i otkrivanju krivotvorenja isprava.

2.2. Integrirana vanjska granica za sigurno šengensko područje

Vanjske granice šengenskog područja treba stalno nadzirati zbog promjenjivih geopolitičkih rizika, pritom vodeći računa o poštovanju temeljnih prava ⁽⁴⁾.

Sredinom listopada 2025. šengenske države počele su uvoditi **sustav ulaska/izlaska (EES)**, jedan od najnaprednijih sustava upravljanja granicama na svijetu, koji im omogućuje da u stvarnom vremenu registriraju državljane trećih zemalja i razmjenjuju informacije o osobama koje prelaze granice EU-a, vremenu i mjestu prelaska te odbijanjima ulaska. Taj sustav, koji se postupno uvodio šest mjeseci, doprinio je sigurnosti građana EU-a jer je počiniteljima kaznenih djela, kradljivcima identiteta i osobama koje se služe krivotvorenim ispravama onemogućio prelazak granica pod lažnim identitetima ili s lažnim ispravama. Od pokretanja tog sustava šengenske države registrirale su više od 60 milijuna ulazaka i izlazaka državljana trećih zemalja. Osim toga, u sustavu je zabilježeno više od 30 000 odbijenih ulazaka zbog nepoštovanja uvjeta. Među tim slučajevima gotovo 800 osoba smatralo se prijetnjom unutarnjoj sigurnosti, a gotovo 7000 putnika nije smjelo ući jer su prekoračili trajanje dopuštenog boravka u šengenskom području ⁽⁵⁾. Od početka rada EES-a broj dnevnih provjera otisaka prstiju u Šengenskom informacijskom sustavu (SIS) i sustavu za automatsku identifikaciju otisaka prstiju (AFIS) koje provode sve države članice povećao se s oko 17 000 na oko 87 000.

Budući da je EES uveden postupno, velika većina šengenskih država uspješno ga je uvela, a većina je premašila i potrebne pragove registracije. Mogućnost potpune ili djelomične privremene obustave EES-a iskorištena je samo u manjem broju slučajeva. Neke države šengenskog područja imale su poteškoće s infrastrukturom, na primjer s funkcioniranjem samoposlužnih sustava, kapacitetom za potpunu registraciju biometrijskih podataka i zagašenjem letova u određenim terminima.

⁽³⁾ Portal EU Legal Gateway (<https://eu-legal-gateway.eu/>).

⁽⁴⁾ Europsko vijeće, *Sastanak Europskog vijeća* (19. ožujka 2026.) – *zaključci*, EUCO 1/26, 19. ožujka 2026.

⁽⁵⁾ Podaci obuhvaćaju razdoblje do 20. travnja 2026.

EES je 10. travnja 2026. potpuno uveden sa svim funkcionalnostima na svim graničnim prijelazima u šengenskom području. Sustav uglavnom funkcionira učinkovito, što donosi konkretne koristi za sigurnost EU-a. Kako bi se provedba EES-a dodatno optimizirala, države članice trebaju se više osloniti na automatizaciju na granicama ⁽⁶⁾, osigurati dovoljno službenika graničnog nadzora i službenika za upravljanje protokom, kao i odgovarajuću infrastrukturu, opremu, smjernice i osposobljavanje. Komisija, države članice i dionici u području prometa i turizma nastavit će blisko surađivati, posebno na pripremama za razdoblje ljetnih putovanja.

Očekuje se pokretanje **Europskog sustava za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja** (ETIAS), čime će se napraviti još jedan konkretan korak prema boljoj zaštiti vanjskih granica EU-a. Taj sustav omogućit će identificiranje i procjenu potencijalno rizičnih osoba te spriječiti njihov ulazak u šengensko područje, a velika većina posjetitelja i dalje će moći neometano putovati. Bolja procjena rizika prije putovanja i utvrđivanje potencijalnih sigurnosnih problema prije dolaska na vanjske granice donijet će konkretnu dodanu vrijednost. Pripreme dobro napreduju, a na razini EU-a i na nacionalnoj razini poduzimaju se koordinirane mjere za učinkovito uvođenje ETIAS-a. Za uspjeh je važno da se dionici iz sektora putovanja uključe od samog početka.

Osim najmodernijim informacijskim sustavima, sigurnost naših zajedničkih vanjskih granica treba zaštititi i **pouzdanim i trajnim kapacitetima za nadzor državne granice**. Ti kapaciteti ovise o dostupnosti odgovarajuće opreme i dovoljnom broju dobro osposobljenih službenika graničnog nadzora na vanjskim granicama šengenskog područja. Neke države članice ⁽⁷⁾ 2025. su ostvarile poboljšanja tako što su povećale broj osoblja, ali nedostatak resursa i strukturiranih srednjoročnih i dugoročnih strategija za ljudske resurse i dalje otežava rad ključnih funkcija ⁽⁸⁾.

Potrebno je dodatno povećati broj osposobljenih službenika graničnog nadzora, a Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) je 2025. poduprla države članice tako što je rasporedila 18 453 službenika stalnih snaga ⁽⁹⁾ koji su pružili operativnu, tehničku i logističku pomoć u 35 operacija u ključnim državama članicama ⁽¹⁰⁾. Komisija 2026. priprema zakonodavni prijedlog za daljnje jačanje mandata Frontexa.

Granične kontrole

Pouzdate granične kontrole na vanjskim granicama EU-a iznimno su važne za sprečavanje ozbiljnih sigurnosnih prijetnji prije nego što stignu do šengenskog područja. Neke šengenske države poboljšale su kvalitetu graničnih kontrola tako što dosljednije provjeravaju uvjete ulaska i više se oslanjaju na automatizaciju ⁽¹¹⁾. Neke su zemlje znatno napredovale u tom području. Na primjer, Rumunjska je uspješno uvela automatizaciju postupaka prijavljivanja pogodaka, od svojih e-vrata do graničnih kontrola druge linije, i integrirala nacionalni sustav unaprijed dostavljenih informacija o putnicima (API) u svoj sustav granične kontrole. Te mjere omogućile su provedbu učinkovitih i kvalitetnih graničnih kontrola.

Međutim, potrebno je dodatno raditi na učinkovitom korištenju baza podataka EU-a i nacionalnih baza podataka, ojačati mjere protiv krivotvorenja isprava, poboljšati

⁽⁶⁾ Kao što su kiosci za predregistraciju, e-vrata i Frontexova mobilna aplikacija „Travel to Europe”.

⁽⁷⁾ Posebno u Češkoj, Estoniji, Grčkoj, Francuskoj, Hrvatskoj, Italiji, Malti, Austriji, Poljskoj i Rumunjskoj.

⁽⁸⁾ Posebno u Španjolskoj, Latviji, Litvi, Portugalu, Sloveniji i Slovačkoj.

⁽⁹⁾ To obuhvaća ljudske resurse iz 1., 2. i 3. kategorije. Jedan ljudski resurs može se rasporediti više puta, a najznačajnija su raspoređivanja 2025. bile zajedničke operacije u Grčkoj, Španjolskoj i Italiji.

⁽¹⁰⁾ *Ukratko o Frontexu za 2025.* https://www.frontex.europa.eu/2025-in-brief/#under_hero_section

⁽¹¹⁾ Na primjer: Bugarska, Francuska, Austrija, Poljska, Rumunjska, Finska i Švicarska.

međuglavijsku suradnju i uvesti biometrijske provjere kako bi se ublažili postojeći nedostaci i povećala sigurnost ⁽¹²⁾.

U 2025. provedena je jedna nenajavljena šengenska evaluacija u kojoj su utvrđeni ozbiljni nedostaci u sposobnosti države članice ⁽¹³⁾ da upravlja svojim vanjskim granicama. Nakon te evaluacije tijela te države članice su uz potporu Frontexa pokrenula hitne korektivne mjere.

Zaštita državne granice

Stroge granične kontrole u kombinaciji s učinkovitom zaštitom državne granice jamče **najvišu razinu zaštite**. Broj otkrivenih nezakonitih prelazaka vanjskih granica EU-a posljednjih je godina u stalnom padu i iznosi manje od 180 000, što je dodatno smanjenje od više od 25 % u odnosu na 2024. ⁽¹⁴⁾ U nekim šengenskim državama ⁽¹⁵⁾ pojačani nadzor doprinio je povećanju stope otkrivanja, bržem vremenu odgovora, smanjenju nezakonitih prelazaka i boljoj svjesnosti o stanju. Na dijelu istočne kopnene granice EU-a strogo se primjenjuju održive integrirane mjere nadzora koje se financiraju nacionalnim sredstvima i sredstvima EU-a. Znatno se ulagalo u kapacitete za zaštitu državne granice, uključujući kupnju nove opreme, obnovu postojeće opreme i veće korištenje naprednih tehnologija, kao što su bespilotni zrakoplovi i plovila, poboljšane radijske sposobnosti i nova nepokretna oprema.

Unatoč tom napretku, **pokrivenost nadzorom i integracija sustava i dalje su neujednačene** u različitim dijelovima šengenskog područja zbog nedostatka opreme, održavanja i strateškog planiranja. U nekim državama članicama ⁽¹⁶⁾ još nije potpuno uspostavljena integrirana zaštita državne granice, posebno u pogledu ranog otkrivanja nezakonitih dolazaka i procjene rizika u stvarnom vremenu.

Nadalje, potrebno je raditi na integraciji i usklađenosti slike stanja oslanjajući se na postojeće **nacionalne i europske kapacitete** kako bi se povećale sposobnosti država članica za dobivanje sveobuhvatnih i ažuriranih obavještajnih podataka o migracijskim tokovima, krijumčarskim mrežama i novim prijetnjama. To će se postići učinkovitom provedbom Europskog sustava nadzora granica (EUROSUR), koji je tehnološka i operativna okosnica sigurnosti granica EU-a. Sustav će doprinijeti povećanju kapaciteta šengenskog područja za suočavanje s iznenadnim dolascima i novim sigurnosnim prijetnjama. Većom sinergijom između graničnih tijela i Europolu poboljšali bi se i svjesnost o stanju, analiza rizika i otkrivanje prekograničnih kriminalnih i terorističkih prijetnji.

Jačanje otpornosti naših zajedničkih vanjskih granica zahtijeva bolju koordinaciju svih aktera uključenih u upravljanje granicama, migracije i vraćanje. Od lipnja 2026. novi postupak dubinske provjere na vanjskim granicama Unije omogućit će brzu identifikaciju i procjenu svih državljanina trećih zemalja koji pokušavaju nezakonito ući u Uniju. U tom je kontekstu važno da sve države članice budu spremne provesti nova **pravila o dubinskim provjerama** kako bi se sve osobe koje podliježu dubinskoj provjeri uputile na

⁽¹²⁾ Na primjer u: Bugarskoj, Grčkoj, Španjolskoj, Francuskoj, Mađarskoj, Portugalu i Sloveniji.

⁽¹³⁾ Nenajavljena šengenska evaluacija u Portugalu u prosincu 2025. otkrila je ozbiljne nedostatke u provedbi kontrola na vanjskim granicama u zračnoj luci u Lisabonu.

⁽¹⁴⁾ Frontex, „Broj nezakonitih prelazaka granice 2025. se smanjio za 26 %. Europa mora ostati pripremljena.” <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-irregular-border-crossings-down-26-in-2025-europe-must-stay-prepared-lyKpVb>

⁽¹⁵⁾ Kao što su Bugarska, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Norveška, Poljska, Rumunjska i Finska.

⁽¹⁶⁾ Na primjer: u Danskoj, Grčkoj, Francuskoj, Hrvatskoj i Sloveniji.

odgovarajući postupak ⁽¹⁷⁾. Taj će okvir biti ključan za sigurnost i učinkovito upravljanje migracijama u EU-u, a njegova praktična primjena ocijenit će se u šengenskim evaluacijama planiranima za drugu polovinu 2026.

Planiranje djelovanja u nepredvidivim situacijama

Ostvaren je znatan napredak jer su sve države članice izradile **planove za nepredvidive situacije** za upravljanje granicama u slučaju masovnog priljeva državljana trećih zemalja na granice EU-a. Nadalje, velika većina država članica izradila je planove za nepredvidive situacije na temelju sveobuhvatnih procjena rizika i scenarija; samo tri države ⁽¹⁸⁾ još su u postupku formalizacije takvih planova, a šest država ⁽¹⁹⁾ još nije testiralo provedbu svojeg plana za nepredvidive situacije.

Okviri za pripravnost, koji su dosad bili usmjereni na upravljanje granicama, moraju bolje integrirati druge povezane postupke, posebno postupke vraćanja. Pripravnost je i dalje neujednačena među državama članicama, a sve je očitije i da pristupi iz prošlosti više ne funkcioniraju u današnjim okolnostima, posebno s obzirom na aktualnu krizu na Bliskom istoku. Šengenske evaluacije pokazuju da većina šengenskih država ⁽²⁰⁾ tek treba u potpunosti integrirati operacije vraćanja na temelju analiza rizika. Kako bi se riješilo to pitanje, u planiranju djelovanja u nepredvidivim situacijama mora se uvažiti europska dimenzija, a nacionalni okviri moraju biti sustavnije usklađeni s alatima i mehanizmima EU-a i bolje povezani s planiranjem susjednih država članica. Time će se omogućiti brži, predvidljiviji i koordinirani zajednički odgovori u slučaju pritisa.

Osim toga, važno je i prijeći s uglavnom formalnih okvira planiranja na sustave koji su potpuno integrirani u svakodnevnu praksu i mogu poduprijeti brzo i koordinirano djelovanje u slučaju kriza. U osam šengenskih država ⁽²¹⁾, nacionalni planovi ne uključuju mogućnost korištenja europske potpore, jedanaest država ⁽²²⁾ ne pokriva koordinaciju s Frontexom, a deset se nije savjetovalo sa susjednim državama članicama pri izradi svojih planova za nepredvidive situacije ⁽²³⁾ kako bi se omogućili brži, predvidljiviji i koordinirani zajednički odgovori u slučaju pritisa.

Nadalje, Europska unija mora biti spremna na potencijalnu prijetnju unutarnjoj sigurnosti EU-a koju predstavljaju bivši ruski borci koji su sudjelovali u agresiji na Ukrajinu. Nakon sastanka Europskog vijeća u ožujku 2026. Komisija će pripremiti procjenu mogućih načina za rješavanje tog pitanja.

U fokusu šengenskog ciklusa za razdoblje 2026. – 2027. trebala bi i dalje biti integrirana vanjska granica za sigurno šengensko područje. To uključuje pojačano planiranje djelovanja u nepredvidivim situacijama i svjesnost o stanju, kontinuirano poboljšavanje

⁽¹⁷⁾ Uredba (EU) 2024/1356 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o uvođenju dubinske provjere državljana trećih zemalja na vanjskim granicama i izmjeni uredaba (EZ) br. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 i (EU) 2019/817 (SL L, 2024/1356, 22.5.2024.).

⁽¹⁸⁾ Grčka, Španjolska i Austrija.

⁽¹⁹⁾ Grčka, Španjolska, Italija, Nizozemska, Austrija i Švicarska.

⁽²⁰⁾ Posebno: Belgija, Bugarska, Češka, Danska, Njemačka, Grčka, Španjolska, Island, Italija, Cipar, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Poljska, Portugal, Slovačka i Švedska.

⁽²¹⁾ Belgija, Češka, Grčka, Španjolska, Island, Norveška, Švicarska i Švedska.

⁽²²⁾ Belgija, Češka, Danska, Estonija, Grčka, Španjolska, Island, Italija, Nizozemska, Austrija i Švedska.

⁽²³⁾ Belgija, Danska, Grčka, Španjolska, Island, Italija, Malta, Nizozemska, Slovenija i Švedska.

graničnih kontrola i zaštite državne granice, među ostalim korištenjem svih prednosti IT sustava, te uspješnu provedbu postupaka dubinske provjere.

2.2 Učinkoviti sustavi vraćanja kao temelj cjelovitosti šengenskog područja

Tijekom godina vraćanje se potvrdilo kao jedan od prioriteta i važan element za vjerodostojnost, učinkovitost i održivost sustava u cjelini. Vraćanje osoba koje nemaju pravo boravka stoga je temeljni uvjet za dobro funkcioniranje šengenskog područja.

Novi pravni okvir za zajednički europski sustav vraćanja

U Komisijinu prijedlogu nove uredbe o vraćanju ⁽²⁴⁾ uklanjaju se glavne strukturne prepreke utvrđene u prethodnim periodičnim šengenskim evaluacijama i tematskoj šengenskoj evaluaciji iz 2024. o učinkovitijim vraćanjima. Komisija podržava otvaranje međuinstitucijskih pregovora i spremna je podržati konačni sporazum kojim se odgovara na potrebe EU-a.

Koordinator za vraćanje imao je važnu ulogu u oblikovanju usklađenijeg i strateški usmjerenijeg pristupa EU-a vraćanju tako što je u okviru mreže na visokoj razini za vraćanje promicao sustavne razmjene dobre prakse u području vraćanja u politički osjetljive i prioritetne treće zemlje, kao i vraćanja državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom koji predstavljaju sigurnosnu prijetnju. Radna skupina za statističke podatke osobito je doprinijela boljem praćenju i većoj pouzdanosti podataka o vraćanju. Među prioritetima koordinatora bilo je i jačanje suradnje u pogledu maloljetnika bez pratnje, među ostalim razmjenom među državama članicama i razmatranjem zajedničkih pristupa s partnerskim zemljama.

Operativna poboljšanja koja doprinose učinkovitijem vraćanju

Učinkovitost politika vraćanja mjeri se konkretnim rezultatima na terenu. U 17 šengenskih država 2025. je zabilježen blagi porast učinkovitosti nacionalnih sustava vraćanja ⁽²⁵⁾. Zahvaljujući tom napretku **broj učinkovitih vraćanja povećao se 2025. za 19 %** u odnosu na prethodnu godinu. Povećanju su doprinijele i nacionalne zakonodavne reforme, uključujući one donesene radi provedbe pakta o migracijama i azilu. Frontex je pružio znatnu potporu državama članicama u području vraćanja. **Frontex je 2025. rasporedio 140 stručnjaka za vraćanje ⁽²⁶⁾ i podržao 63 500 učinkovitih vraćanja**, što čini 42 % ukupnog broja i potvrđuje stalan uzlazni trend zabilježen posljednjih godina.

Sve države članice trebaju dodatno raditi na pravodobnom donošenju odluka o vraćanju, pojednostavnjenju postupaka ⁽²⁷⁾ i provedbi mjera za sprečavanje bijega i nedopuštenih sekundarnih kretanja ⁽²⁸⁾. To je posebno važno u slučaju pojedinaca koji mogu predstavljati sigurnosni rizik, što zahtijeva sudjelovanje više tijela, specijalizirano stručno znanje i mjere za sprečavanje bijega ⁽²⁹⁾. Šengenske evaluacije otkrile su nepodudarnost između broja izdanih odluka o vraćanju i broja upozorenja o vraćanju unesenih u Šengenski informacijski sustav, kao i nedosljedno podnošenje svih relevantnih informacija

⁽²⁴⁾ Europska komisija, „Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi zajedničkog sustava za vraćanje državljana trećih zemalja koji nezakonito borave u Uniji”, COM(2025) 101 final.

⁽²⁵⁾ Belgija, Danska, Njemačka, Estonija, Grčka, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Island, Italija, Cipar, Litva, Luksemburg, Poljska, Portugal, Finska i Švedska.

⁽²⁶⁾ Unatoč tom broju i dalje je teško pronaći dovoljno stručnjaka za vraćanje, ponajprije zbog visokih zahtjeva za znanje jezika i specijaliziranih operativnih vještina.

⁽²⁷⁾ Na primjer u: Španjolskoj, Italiji, Poljskoj i Portugalu.

⁽²⁸⁾ Na primjer u: Španjolskoj, Portugalu i Švicarskoj.

⁽²⁹⁾ Vidjeti zbirku najboljih primjera iz prakse utvrđenih u okviru mehanizma evaluacije i praćenja šengenske pravne stečevine iz 2026. Pristup Bugarske sustavnom intervjuiranju i provjeri uhićenih državljana trećih zemalja u bazama podataka EU-a i međunarodnim bazama podataka kako bi se utvrdili potencijalni sigurnosni rizici izdvojen je kao primjer dobre prakse tijekom šengenske evaluacije.

u sustavu ⁽³⁰⁾. Stoga je važno potpuno iskoristiti upozorenja o vraćanju u SIS-u tako da se sustavno uključuju sve relevantne informacije, kao što su biometrijski podaci, fotografije i sigurnosne oznake.

Dobrovoljni povratak sve se više prepoznaje kao važan element učinkovite i održive politike vraćanja EU-a. Neke države članice ⁽³¹⁾ razvile su proaktivnije i prilagođenije modele, ali puni potencijal dobrovoljnih povrataka tek treba ostvariti tako da ih se dosljedno integrira u nacionalne okvire za vraćanje ⁽³²⁾.

Države članice intenzivno su radile na **operativnim sposobnostima** tako što su poboljšale okvire osposobljavanja ⁽³³⁾, povećale ljudske resurse ⁽³⁴⁾ i jačale koordinaciju među nacionalnim tijelima ⁽³⁵⁾. Treba se više angažirati oko operativne uspješnosti, posebno ako je provedba vraćanja otežana zbog neodgovarajućih i nedovoljnih kapaciteta ⁽³⁶⁾.

U nekim državama članicama u tijeku je postupna **modernizacija operativnih alata i sustava za vraćanje** ⁽³⁷⁾. Međutim, taj proces nije dovršen. Konkretno, u nekim šengenskim državama još je u tijeku poboljšanje sustava za upravljanje predmetima vraćanja ⁽³⁸⁾, zbog čega je potrebno ubrzati digitalnu transformaciju u pripremi za sljedeću fazu digitalizacije postupaka vraćanja na razini EU-a i predstojeći zakonodavni prijedlog Komisije u tom području 2026.

Uz postupak vraćanja treba provoditi kvalitetne i učinkovite **zaštitne mjere kako bi se zajamčila temeljna prava**. U 2025. zabilježeno je opće poboljšanje kvalitete i primjene tih zaštitnih mjera. Neke države članice ⁽³⁹⁾ poboljšale su svoje postupke donošenja odluka o vraćanju kako bi uvažile načelo *zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja* i pravo na saslušanje, pružanje odgovarajućih informacija i pristup djelotvornim pravnim lijekovima. Međutim, potrebno je intenzivnije raditi na konsolidiranju i održavanju tih poboljšanja ⁽⁴⁰⁾, među ostalim kad je riječ o sustavima praćenja prisilnog vraćanja ⁽⁴¹⁾ i žalbenim postupcima za odluke o vraćanju ⁽⁴²⁾.

Učinkovito vraćanje državljana trećih zemalja bit će jedan od prioriteta i u šengenskom ciklusu za razdoblje 2026. – 2027. Novi postupak vraćanja na granici u okviru pakta o migracijama i azilu pokrenut će se 2026. Stoga nacionalni sustavi trebaju biti potpuno spremni za učinkovitu i dosljednu provedbu pakta. Potpuna i pravodobna provedba preporuka iz šengenske evaluacije bit će iznimno važna za postizanje tog cilja.

⁽³⁰⁾U skladu s člankom 3. stavkom 1. Uredbe 2018/1860 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. studenog 2018. o upotrebi Šengenskog informacijskog sustava za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL L 312, 7.12.2018.) države članice obvezne su unijeti upozorenje o vraćanju nakon izdavanja odluke o vraćanju.

⁽³¹⁾Na primjer: Belgija i Italija.

⁽³²⁾Na primjer: u Španjolskoj i Portugalu.

⁽³³⁾Belgija, Francuska i Italija.

⁽³⁴⁾Na primjer: Italija, Litva i Malta.

⁽³⁵⁾Na primjer u Finskoj.

⁽³⁶⁾Posebno u Grčkoj, Španjolskoj i Portugalu.

⁽³⁷⁾Uključujući Francusku i Cipar.

⁽³⁸⁾Na primjer: Belgija, Bugarska, Danska, Njemačka, Grčka, Španjolska, Island, Italija, Latvija, Lihtenštajn, Luksemburg, Mađarska, Malta, Portugal, Slovenija i Slovačka.

⁽³⁹⁾Kao što su Belgija, Malta i Portugal.

⁽⁴⁰⁾Na primjer u: Grčkoj i Mađarskoj.

⁽⁴¹⁾Na primjer u: Češkoj, Njemačkoj, Španjolskoj, Islandu, Austriji i Portugalu.

⁽⁴²⁾Belgija, Bugarska, Češka, Estonija, Grčka, Španjolska, Hrvatska, Island, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Mađarska, Malta, Nizozemska, Norveška, Austrija, Portugal, Rumunjska, Slovenija, Slovačka, Finska i Švedska.

2.3 Suradnja u području unutarnje sigurnosti

Suradnja na unutarnjoj sigurnosti neophodna je za šengensko područje jer podrazumijeva mjere koje održavaju sigurnost i učinkovitost izvršavanja zakonodavstva. Međutim, šengenske evaluacije pokazuju da i dalje postoje određene poteškoće.

Učinkovita i sigurna razmjena informacija

Razmjena informacija okosnica je šengenskog sustava unutarnje sigurnosti. Poseban napredak zabilježen je u 19 država članica koje su izvijestile o potpunom prenošenju **Direktive o razmjeni informacija** ⁽⁴³⁾ i u 18 država članica ⁽⁴⁴⁾ koje su uvele nacionalne sustave vođenja predmeta interoperabilne s mrežnom aplikacijom za sigurnu razmjenu informacija (SIENA). Međutim, u šengenskim evaluacijama iz 2025. utvrđen je nerazmjer između formalnog prenošenja Direktive i operativne djelotvornosti. Ni u jednoj od pet država članica evaluiranih 2025. ⁽⁴⁵⁾ jedinstvena kontaktna točka (SPOC) još nije u potpunosti ispunila zahtjeve Direktive. Zbog toga je prekogranična razmjena informacija sporija, manje standardizirana i podložnija pogreškama nego što je zamišljeno.

Šengenske evaluacije pokazale su da funkcije SIS-a nisu u potpunosti iskorištene ⁽⁴⁶⁾. Na primjer, biometrijski podaci i dalje se sustavno ne prilažu upozorenjima u SIS-u, sva relevantna tijela, posebno tijekom graničnih kontrola, i tijela nadležna za migracije ⁽⁴⁷⁾ nisu uvela niti koriste pretraživanje otisaka prstiju, a pogoci u SIS-u povezani s terorizmom i dalje se nedosljedno razmjenjuju s Europolom ⁽⁴⁸⁾. S druge strane, države članice koje su uložile u automatizaciju i sustavnu integraciju sustava vođenja predmeta i nacionalnih baza podataka imaju vidljivo bolje operativne rezultate ⁽⁴⁹⁾.

Osim toga, postoje strukturne poteškoće povezane s **ljudskim resursima i tehničkim kapacitetima**. Nekoliko država članica ⁽⁵⁰⁾ suočava se s manjkom osoblja u svojim uredima N.SIS-a i/ili SI.RE.NE ⁽⁵¹⁾ i jedinstvenim kontaktnim točkama, što negativno utječe na kontinuitet poslovanja i kvalitetu razmjene informacija.

Suradnja u izvršavanju zakonodavstva

Šengenske evaluacije dosljedno pokazuju da su pravni i institucijski temelji za prekograničnu suradnju u izvršavanju zakonodavstva općenito uspostavljeni u cijelom šengenskom području, ali njihov operativni potencijal i dalje je nedovoljno iskorišten.

⁽⁴³⁾Direktiva (EU) 2023/977 Europskog parlamenta i Vijeća od 10. svibnja 2023. o razmjeni informacija između tijela za izvršavanje zakonodavstva država članica, SL L 134, 22.5.2023. Tom se direktivom utvrđuju usklađena pravila za odgovarajuću i brzu razmjenu informacija između nadležnih tijela za izvršavanje zakonodavstva u svrhu sprečavanja, otkrivanja ili istrage kaznenih djela. Do travnja 2026. 19 država članica izvijestilo je o potpunom, a četiri države članice o djelomičnom prenošenju Direktive. Za preostale tri države članice (Belgija, Estonija i Španjolska) izdana su obrazložena mišljenja.

⁽⁴⁴⁾Češka, Njemačka, Irska, Grčka, Hrvatska, Italija, Cipar, Latvija, Lihtenštajn, Litva, Luksemburg, Nizozemska, Norveška, Austrija, Portugal, Slovenija, Švicarska i Švedska.

⁽⁴⁵⁾Bugarska, Austrija, Rumunjska, Slovenija i Švicarska.

⁽⁴⁶⁾Belgija, Bugarska, Grčka, Nizozemska, Norveška, Austrija, Poljska, Portugal, Slovenija, Slovačka, Finska i Švedska.

⁽⁴⁷⁾Na primjer, nedosljednosti su uočene u Češkoj, Španjolskoj, Francuskoj, Islandu, Latviji, Litvi, Luksemburgu, Mađarskoj, Malti, Poljskoj, Portugalu, Sloveniji i Švedskoj.

⁽⁴⁸⁾To je i dalje problem u svim državama članicama osim u Austriji.

⁽⁴⁹⁾Njemačka i Austrija.

⁽⁵⁰⁾Bugarska, Češka, Danska, Estonija, Grčka, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Island, Irska, Italija, Cipar, Latvija, Litva, Luksemburg, Mađarska, Malta, Nizozemska, Austrija, Portugal, Rumunjska, Slovenija, Finska i Švedska.

⁽⁵¹⁾SIRENE znači *Supplementary Information Request at the National Entries* (zahtjev za dopunske informacije kod nacionalnih unosa). Države članice koje upotrebljavaju SIS moraju osnovati nacionalni ured SIRENE, koji radi 24 sata dnevno, sedam dana u tjednu i odgovoran je za razmjenu informacija i koordinaciju aktivnosti povezanih s upozorenjima u SIS-u.

Centri za policijsku suradnju važni su za svakodnevni rad, ali i dalje uglavnom funkcioniraju kao informacijski posrednici, a ne kao operativni pokretači ⁽⁵²⁾.

Rezultati **zajedničkih operacija** su neujednačeni. Prekogranična suradnja Austrije i Mađarske ogledan je primjer kako se različiti resursi ⁽⁵³⁾ mogu povezati u jedinstven i usklađen sustav. Međutim, zajedničke operacije u mnogim državama članicama i dalje slijede tek kao reakcija, a organiziraju se na poticaj partnera. Sustavno se šalje manje zahtjeva za operacije nadzora i potjera nego što ih se prima od drugih država članica, a infrastruktura za zajedničku operativnu svjesnost o stanju uglavnom ne postoji.

U bliskoj suradnji s državama članicama na rješavanju tih i drugih pitanja Komisija je osnovala **neformalnu stručnu skupinu za prekograničnu operativnu suradnju u području izvršavanja zakonodavstva** radi razmjene dobre prakse, utvrđivanja zajedničkih problema i osmišljavanja praktičnih rješenja. Na temelju svojeg rada Komisija će pripremiti studiju kako bi izradila pregled postojećih sporazuma o suradnji, što će poslužiti kao osnova za procjenu je li postojeći neobvezujući pravni okvir za prekograničnu suradnju u području izvršavanja zakonodavstva i dalje primjeren. To postaje sve važnije jer je poziv iz Europske strategije unutarnje sigurnosti ⁽⁵⁴⁾ na osnivanje skupine na visokoj razini za budućnost operativne suradnje u području izvršavanja zakonodavstva izravan odgovor na ono što se dosljedno vidi iz šengenskih evaluacija: postojeći instrumenti uglavnom su pouzdani, ali zahtijevaju čvršću pravnu osnovu. S druge strane, Europol će zahvaljujući predstojećim prijedlozima za jačanje njegova **mandata** biti bolje opremljen za pružanje operativne potpore državama članicama: olakšat će se prekogranična analiza, poboljšati razmjena informacija i poduzimati koordinirane mjere protiv prijetnji koje utječu na šengensko područje.

Iza svih tih nastojanja stoji potreba za zajedničkom profesionalnom kulturom koja se temelji na uzajamnom povjerenju i interoperabilnim vještinama. Komisija procjenjuje najbolje načine za **obuku u području izvršavanja zakonodavstva** preko Agencije Europske unije za osposobljavanje u području izvršavanja zakonodavstva (CEPOL). Posebno je važno prevladati nedostatke u specijaliziranim područjima kao što su digitalna forenzika, zakonito dešifriranje i napredna analiza podataka jer kriminal sve više iskorištava nove tehnologije, uključujući umjetnu inteligenciju.

Stanje na unutarnjim granicama

Schengen znatno doprinosi **funkcioniranju unutarnjeg tržišta i gospodarskom napretku** EU-a. Zahvaljujući neometanom kretanju robe, radnika i usluga preko unutarnjih granica prekogranične regije napreduju, a manje administrativno opterećenje i ekonomija razmjera povoljno utječu na nacionalna gospodarstva. Kako bi ocijenila „učinak šengenskog područja”, Komisija je naručila studiju o koristima Schengena i troškovima ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica, koja će biti objavljena u drugoj polovini 2026.

Deset šengenskih država je 2025. produljilo i zadržalo ponovno uvođenje nadzora na svojim unutarnjim granicama ⁽⁵⁵⁾. Razlog su bila migracijska i sigurnosna pitanja, kao što su kontinuirana nestabilnost na glavnim migracijskim rutama, pokušaji neprijateljskih

⁽⁵²⁾ Preporuka Vijeća (EU) 2022/915 od 9. lipnja 2022. o operativnoj suradnji tijela kaznenog progona, SL L 158, 13.6.2022.

⁽⁵³⁾ Bilateralni sporazumi, zajednički koordinacijski centri i EMPACT.

⁽⁵⁴⁾ Europska komisija, „Komisija predstavila ProtectEU: europsku strategiju unutarnje sigurnosti”: https://home-affairs.ec.europa.eu/news/commission-presents-protecteu-internal-security-strategy-2025-04-01_hr.

⁽⁵⁵⁾ Europska komisija, „Privremeno ponovno uvođenje nadzora državne granice” (https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_hr).

državnih aktera da koriste migracije kao oružje i stalni pritisak prekograničnog organiziranog kriminala.

Ako se nadzor unutarnjih granica ponovno uvede, države članice moraju poduzeti korake kako bi **ograničile negativne posljedice za prekogranične radnike i zajednice**. Stoga su strukturirani dijalog koordinatora za šengensko područje s predmetnim državama članicama kao i postupak savjetovanja pokrenut na temelju revidiranog Zakonika o šengenskim granicama ⁽⁵⁶⁾ imali važnu ulogu jer su konkretno skratili vrijeme čekanja na unutarnjim granicama te poboljšali operativnu koordinaciju i razmjenu informacija. U većini slučajeva nadzor unutarnjih granica ponovno je uveden u obliku nasumičnih provjera.

Iako nadzor unutarnjih granica može doprinijeti rješavanju migracijskih i sigurnosnih problema nekih država članica, postoje **učinkovitije i djelotvornije alternative i rješenja**. Konkretno, operativna suradnja, razmjena informacija i provjere unutar državnog područja mogu biti zamjena za kontrole na unutarnjim granicama, posebno ako se za njih koriste nasumične policijske kontrole ili mobilne tehnologije za biometrijsku identifikaciju i praćenje vozila ⁽⁵⁷⁾. Operativni pristup Rumunjske na njezinim unutarnjim granicama s Mađarskom i Bugarskom primjer je koji bi se mogao primijeniti i u drugim državama članicama. Taj pristup kombinira zajedničke operacije koje se temelje na obavještajnim podacima, ciljane policijske provjere na temelju rizika, zajedničke ophodnje i potpuno funkcionalne centre za policijsku suradnju.

Brz ponovni prihvrat nezakonitih migranata uhićenih u pograničnim područjima može se postići **postupkom transfera**, instrumentom uvedenim revidiranim Zakonikom o šengenskim granicama. Nekoliko država članica ⁽⁵⁸⁾ trenutačno dogovara praktične aranžmane za njegovu primjenu, dok se druge i dalje oslanjaju na postojeće bilateralne sporazume o ponovnom prihvatu.

U budućnosti će EES i predstojeći početak primjene instrumenata iz pakta o migracijama i azilu znatno ojačati strukturne uvjete za postupno ukidanje kontrola na unutarnjim granicama. Obje će inicijative državama članicama pružiti operativne mogućnosti za upravljanje migracijskim i sigurnosnim pritiscima na njihovim vanjskim granicama i suzbijanje nedopuštenih kretanja unutar šengenskog područja.

Komisija i dalje vodi računa o tome da se poštuju načela slobodnog kretanja i sigurnosti u cijelom šengenskom području i uskoro će izdati mišljenja kako je utvrđeno u revidiranom Zakoniku o šengenskim granicama.

3. KLJUČ KONSOLIDACIJE I TRAJNE PROVEDBE: UPRAVLJANJE ŠENGENSKIM PODRUČJEM

U ranijim fazama šengenske integracije sustav je većinom funkcionirao na temelju uhodanih rutina, praktične suradnje i implicitnog povjerenja među državama članicama. Zbog toga je upravljanje šengenskim područjem, odnosno svim područjima važnima za njegovo funkcioniranje, imalo više potpurnu nego središnju ulogu, pri čemu se svakodnevno upravljanje više oslanjalo na neformalnu koordinaciju nego na stabilan zajednički politički okvir.

⁽⁵⁶⁾ Uredba (EU) 2024/1717 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2024. o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica, SL L, 2024/1717, 20.6.2024.

⁽⁵⁷⁾ Preporuka Komisije (EU) 2024/268 od 23. studenog 2023. o suradnji među državama članicama s obzirom na ozbiljne prijetnje unutarnjoj sigurnosti i javnom poretku u području bez nadzora unutarnjih granica, SL L, 2024/268, 17.1.2024.

⁽⁵⁸⁾ Šengenske evaluacije Austrije, Rumunjske i Slovenije potvrđuju da pregovori o njegovoj primjeni još nisu započeli.

Taj se kontekst iz temelja promijenio. Schengen danas djeluje u mnogo složenijem i zahtjevnijem okruženju koje je obilježeno geopolitičkom nestabilnošću, novim sigurnosnim prijetnjama i tehnološkim poremećajima. U tom se kontekstu djelotvornost i usklađenost Schengena više ne mogu oslanjati uglavnom na neformalne aranžmane. Kako je prepoznato u Šengenskoj deklaraciji ⁽⁵⁹⁾, jačanje šengenskog područja u trenutačnim uvjetima zahtijeva strukturiranije i kolektivnije upravljanje koje ima čvršću podršku na političkoj razini jer se tako jamči jasnoća, koordinacija i zajednički strateški smjer. **Jačanje nacionalnog upravljanja šengenskim područjem** stoga je važan uvjet kako bi šengensko područje moglo uspješno svladati sadašnje i buduće izazove.

3.1 Jače upravljanje šengenskim područjem

Pregled stanja na šengenskom području za 2025. ⁽⁶⁰⁾ otkriva da države članice na razne načine doprinose funkcioniranju šengenskog područja:



Zbirni pregled stanja iz prosinca 2025.

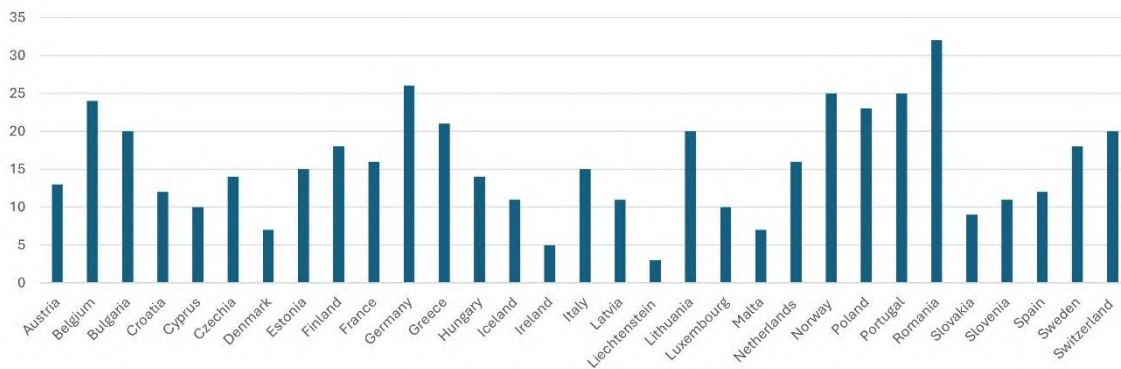
Unatoč vidljivom napretku u mnogim područjima, postojeće razlike i dalje stvaraju operativne i sigurnosne probleme. S druge strane, ako se odgovornosti ne poštuju dosljedno, može se narušiti uzajamno povjerenje među državama članicama i tako utjecati na kolektivnu snagu i jedinstvo šengenskog područja ⁽⁶¹⁾. Slično kao i prethodnih godina, mehanizam evaluacije i praćenja šengenske pravne stečevine imao je 2025. važnu ulogu u utvrđivanju područja koja treba poboljšati i promicanju kulture zajedničke odgovornosti među državama članicama. Mehanizam, koji uključuje više od 500 stručnjaka iz svih šengenskih država, omogućuje da se djelotvorno i pravodobno utvrde nedostaci, ali i

⁽⁵⁹⁾ Vijeće je 12. lipnja 2025. donijelo Šengensku deklaraciju, kojom se ponovno potvrđuje predanost država članica očuvanju cjelovitosti Schengena; Vijeće Europske unije, Šengenska deklaracija, donesena 12. lipnja 2025. (<https://www.consilium.europa.eu/media/gjrnbywx/st10068en25.pdf>).

⁽⁶⁰⁾ U zbirnom pregledu stanja na šengenskom području za sve države članice šengenskog područja ocjenjuje se ukupna provedba preporuka iz šengenskih evaluacija. U skladu s metodologijom dogovorenom s državama članicama u prosincu 2023. strukturiran je u šest dimenzija politike, od kojih svaka obuhvaća bitne aspekte učinkovitog funkcioniranja šengenskog područja. Na vizualnom prikazu dana je ukupna prosječna ocjena po dimenziji u šengenskom području na temelju pojedinačnih pregleda stanja u kojima se državama članicama dodjeljuju ocjene za razinu provedbe preporuka.

⁽⁶¹⁾ Pravodobno i kvalitetno izvješćivanje o mjerama poduzetima za uklanjanje nedostataka utvrđenih tijekom evaluacije preduvjet je za funkcioniranje mehanizma evaluacije i praćenja šengenske pravne stečevine.

izdvoje primjeri dobre prakse i inovativna rješenja. Ti primjeri dobre prakse objedinjeni su u posebnoj zbirci ⁽⁶²⁾, u kojoj države članice mogu pronaći korisna rješenja i nadahnuće.



Broj odabranih stručnjaka po državi članici za 2026.

U evaluacijskim aktivnostima za 2025. ⁽⁶³⁾, uključujući ciljane aktivnosti praćenja ⁽⁶⁴⁾ i nedavno pokrenute dijaloge o praćenju šengenskog područja ⁽⁶⁵⁾, naglašeno je da države članice trebaju ojačati nacionalne okvire upravljanja Schengenom tako što će osigurati učinkovitu koordinaciju, jasno strateško planiranje i potpunu usklađenost nacionalnih prioriteta, operativnih potreba i financiranja EU-a. Ti su procesi doprinijeli svakodnevnoj provedbi šengenskog režima, uz tekuće razmjene s koordinatorom za šengensko područje ⁽⁶⁶⁾.

Neke države članice ostvarile su znatan napredak u tom području, a dvanaest država članica ⁽⁶⁷⁾ imenovalo je nacionalne koordinate za šengensko područje. Osim toga, iz **prve periodične šengenske evaluacije Rumunjske** nakon njezine potpune integracije u šengensko područje vidi se da je ta zemlja ojačala sveobuhvatan nacionalni model upravljanja šengenskim područjem. Taj model omogućuje visoku razinu pripravnosti zahvaljujući integraciji institucijskih aranžmana, strateškog planiranja, nacionalnih mehanizama kontrole kvalitete te političke i operativne koordinacije.

Unatoč tom napretku nekoliko država članica i dalje ima znatnih poteškoća s djelotvornom provedbom upravljanja šengenskim područjem. Okviri za upravljanje šengenskim područjem i dalje su rascjepkani, odgovornosti su raspršene među više tijela, a nijedno od njih nema jasnu središnju koordinacijsku funkciju. Iz toga je vidljiv širi obrazac u kojem se provedbom šengenskog režima i dalje upravlja pomoću izoliranih nacionalnih aranžmana, a odgovornosti, koordinacija i nadzor nisu dovoljno integrirani.

⁽⁶²⁾ Radni dokument službi Komisije, *Zbirka najboljih primjera iz prakse utvrđenih u okviru mehanizma evaluacije i praćenja šengenske pravne stečevine iz 2026.*

⁽⁶³⁾ Komisija je 2025. provela godišnji program evaluacije nakon kojeg su pripremljena šengenska izvješća za Bugarsku, Austriju, Rumunjsku, Sloveniju i Švicarsku, koja će uskoro biti donesena. Europska komisija, „Evaluacija i praćenje šengenske pravne stečevine” (https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/schengen-governance/schengen-evaluation-and-monitoring_hr).

⁽⁶⁴⁾ U Grčkoj, Francuskoj, Italiji i Cipru.

⁽⁶⁵⁾ Cilj je tih dijaloga poboljšati postupak evaluacije i praćenja provedbe šengenskih standarda u državama članicama, a u prvom su planu jačanje angažmana i poboljšanje nacionalnog upravljanja šengenskim područjem putem strukturiranih rasprava koje vode koordinatori za zemlje, svladavanje velikih izazova, pravodobno izvješćivanje i daljnje postupanje na temelju preporuka te rješavanje dugotrajnih problema.

⁽⁶⁶⁾ Na temelju toga Komisiji je omogućeno da procijeni napredak država članica. Nakon najnovijih ocjena izvješća o daljnjim mjerama koja su dostavile države članice Komisija tim izvješćima zaključuje akcijske planove Luksemburga, Portugala i Švedske u području vizne politike, u skladu s člankom 21. stavkom 3. Uredbe o mehanizmu evaluacije i praćenja šengenske pravne stečevine.

⁽⁶⁷⁾ Belgija, Bugarska, Češka, Francuska, Hrvatska, Cipar, Latvija, Litva, Austrija, Portugal, Rumunjska i Finska.

Preduvjet za učinkovito upravljanje šengenskim područjem čvrste su nacionalne upravljačke strukture, pri čemu se iskorištava dosadašnji rad u okviru europskog integriranog upravljanja granicama ⁽⁶⁸⁾. Za najnaprednije nacionalne modele upravljanja karakteristična su četiri glavna elementa. Prvo, potreban je **koordinirani pristup** nacionalnom upravljanju šengenskim područjem, koji uključuje popisivanje i povezivanje svih relevantnih dionika, jasno definiranje uloga i odgovornosti na političkoj, administrativnoj i operativnoj razini, uspostavu formalnih koordinacijskih mehanizama i imenovanje nacionalnog koordinatora za šengensko područje s dostatnim nadzornim ovlastima. Drugo, potreban je **sveobuhvatan i strateški okvir** kako bi se definirala dosljedna srednjoročna i dugoročna vizija za funkcioniranje šengenskog područja, nadovezujući se na postojeće sektorske strategije. Treće, za postizanje stvarnih rezultata potrebna je **dosljedna vizija operativnog praćenja**, kojom se strateški ciljevi pretvaraju u konkretne mjere s jasnim rokovima, dodijeljenim odgovornostima i odgovarajućim resursima i tako doprinosi strukturiranoj provedbi. Naposljetku, snažno nacionalno upravljanje moraju pratiti **odgovarajući kapaciteti** koji omogućuju učinkovitu provedbu šengenskih obveza. Poduzimanjem tih koraka države članice mogu uspješno preuzeti nacionalnu odgovornost i poboljšati usklađenost Schengena na razini EU-a.

Riječ je o pitanju nadnacionalne važnosti jer snaga šengenskog područja ovisi o međusobnoj odgovornosti između pojedinačnih država članica. Stvarna vrijednost evaluacija proizlazi iz njihove sposobnosti oblikovanja zajedničkih zaključaka na europskoj razini. Komisija će 2026. nastaviti pomagati državama članicama da ojačaju upravljanje šengenskim područjem putem mehanizma evaluacije i praćenja šengenske pravne stečevine, među ostalim evaluacijskim aktivnostima u Njemačkoj, Belgiji, Nizozemskoj i Lihtenštajnu ⁽⁶⁹⁾. Države članice dobit će i smjernice i resurse za jačanje nacionalnih okvira upravljanja, kao i financijska sredstva u okviru posebnog poziva na podnošenje prijedloga za Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike.

3.2 Provedba šengenskog režima ciljanim financijskim sredstvima EU-a

Jačanje nacionalnog upravljanja šengenskim područjem trebalo bi se kombinirati sa strateškim korištenjem financijskih sredstava EU-a. To je posebno važno u pripremama za sljedeći višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2028. – 2034. Iako je za njega i dalje potrebna suglasnost Europskog parlamenta i Vijeća, u prijedlogu Komisije o financiranju šengenskih inicijativa u sklopu VFO- veći je fokus na uspješnosti i strateškom korištenju financijskih sredstava EU-a. U tom će kontekstu **financijska sredstva EU-a** doprinijeti koordiniranom i ciljanom podupiranju nacionalnog upravljanja šengenskim područjem i povezanih mjera, potpuno u skladu sa strateškim prioritetima kako su utvrđeni tijekom šengenskih evaluacija.

Budući da se pripremni postupak za sljedeći VFO nastavlja, važno je da se strukturne reforme definirane prema šengenskim evaluacijama i općim prioritetima šengenskog područja za ciklus 2026. – 2027. povežu s programiranjem financiranja EU-a u području unutarnjih poslova u okviru planova za nacionalno i regionalno partnerstvo kako bi se ciljevi EU-a prenijeli u nacionalne programe ulaganja i reformi.

⁽⁶⁸⁾ Cilj je europskog integriranog upravljanja granicama usklađeno i koordinirano upravljati vanjskim granicama EU-a služeći se zajedničkim operacijama, zajedničkim resursima i strateškim partnerstvima.

⁽⁶⁹⁾ Europska komisija, „Evaluacija i praćenje šengenske pravne stečevine – Migracije i unutarnji poslovi” (https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/schengen-governance/schengen-evaluation-and-monitoring_hr).

3.3 Dovršetak i proširenje šengenskog područja

Schengen je osmišljen kao zajednički okvir u kojem se zajednička pravila, standardi i odgovornosti jednako primjenjuju u svim državama članicama sudionicama.

U sve složenijem geopolitičkom kontekstu **Cipar** uvelike doprinosi jačanju zajedničke svjesnosti o stanju u pogledu rizika i mogućnosti u svojoj regiji, a stečenim iskustvom ujedno doprinosi poboljšanju zajedničkih kapaciteta u području granica, migracija i sigurnosti. Komisija je u prosincu 2025. provela aktivnost praćenja šengenskog područja kako bi procijenila stanje pripravnosti Cipra i poduprla daljnje korake prema njegovu potpunom pristupanju šengenskom području. Te je godine ostvaren znatan napredak, a ciparska tijela provela su važne reforme i mjere u skladu s najvišim šengenskim standardima. **Irska** se i dalje intenzivno trudila pokazati da je spremna u potpunosti primjenjivati dijelove šengenskog okvira koji se odnose na unutarnju sigurnost šengenskog područja.

Jednako tako treba nastaviti produbljivati strukturiranu suradnju s partnerima u procesu proširenja. **Zemlje kandidatkinje za članstvo u EU-u zemlje su kandidatkinje za članstvo u šengenskom području** pa spremnost na pridruživanje tom području mora biti sustavno uključena u proces pristupanja EU-u. Prvi korak prema članstvu u šengenskom području uspostava je čvrstih okvira za upravljanje Schengenom na nacionalnoj razini. Zbog toga je Komisija već **intenzivirala suradnju sa zemljama kandidatkinjama ili potencijalnim zemljama kandidatkinjama**. U veljači 2026. Komisija je zajedno sa stručnjacima iz Frontexa i država članica održala prvi sastanak za informiranje tih zemalja o upravljanju šengenskim područjem. U okviru te inicijative, čiji je domaćin bila Crna Gora, pružene su praktične smjernice za uspostavu učinkovitih nacionalnih koordinacijskih struktura. Potvrđen je velik interes zemalja kandidatkinja ili potencijalnih zemalja kandidatkinja, a istaknuta je i dodana vrijednost rane i strukturirane pripreme. Isto tako, u pregovorima je sve veći fokus na ranim pripremama za primjenu šengenske pravne stečevine, pomnom praćenju izrade i provedbe šengenskih akcijskih planova u zemljama proširenja i na pružanju tehničke pomoći za pojedine zemlje kako bi se zemljama kandidatkinjama olakšao taj proces.

4 SLJEDEĆI KORACI

Zahvaljujući konsolidaciji postignuća i uklanjanju preostalih nedostataka članice šengenskog područja ostat će na oprezu i dobro pripremljene jer bi geopolitički uvjeti koji se brzo mijenjaju mogli znatno utjecati na dinamiku migracija i sigurnost. Komisija poziva Šengensko vijeće da na sljedećem sastanku u lipnju 2026. potvrdi sljedeće prioritete za šengenski ciklus 2026. – 2027.

Prioritetne provedbene mjere za šengenski ciklus 2026. – 2027.

1. Potpora vanjskoj dimenziji Schengena

Na razini EU-a:

- Predložiti **reviziju Zakonika o vizama** s ciljanim mjerama za jačanje sigurnosti EU-a.
- Poboljšati **globalnu konkurentnost EU-a** produbljivanjem uzajamno korisnih partnerstava s ključnim zemljama radi privlačenja talenata za inovativnost.

2. Integrirana vanjska granica za sigurno šengensko područje

Na nacionalnoj razini zemlje šengenskog područja moraju:

- Unaprijediti **digitalizaciju** postupaka i razvoj opsežnih informacijskih sustava, uključujući njihovu interoperabilnost. Nastaviti učinkovito primjenjivati sustav

ulaska/izlaska na svim graničnim prijelazima, među ostalim tako što će adekvatno uvesti sve funkcionalnosti, skratiti vrijeme obrade, povećati primjenu automatiziranih rješenja na granicama te poboljšati registraciju i kvalitetu biometrijskih podataka. Dobro se pripremiti za pokretanje ETIAS-a s odgovarajućim testiranjem i potrebnim resursima.

- Nastaviti poboljšavati **kvalitetu i učinkovitost graničnih kontrola** tako da se maksimalno iskoriste postojeći sustavi i njihova interoperabilnost, kao i usavrše nacionalni kapaciteti za zaštitu državne granice, uključujući obuku i infrastrukturu.
- Osigurati visoku razinu **svjesnosti o stanju** i temeljito razumijevanje prijetnji i novih izazova konsolidiranjem oblikovanja politika na temelju dokaza i obavještajnih podataka.
- Omogućiti učinkovitu provedbu **Uredbe o dubinskim provjerama** dodjelom resursa i kapaciteta, što uključuje uspostavu neovisnog mehanizma praćenja.
- Ojačati i razraditi **planiranje djelovanja u nepredvidivim situacijama** kako bi se povećala sposobnost reagiranja tijekom kriznih situacija i osigurala bolja pripravnost promicanjem europskog pristupa.

3. Učinkovitiji sustav vraćanja

Na nacionalnoj razini zemlje šengenskog područja moraju:

- Osigurati učinkovitu provedbu **postupka vraćanja na granici**.
- Ojačati potrebne **operativne kapacitete i alate** za potporu postupku vraćanja i reintegracije, uključujući dostatne kapacitete za postupke vraćanja, te modernizirati alate i sustave kao što su upravljanje predmetima vraćanja i potpuno iskoristiti funkcionalnosti Šengenskog informacijskog sustava.
- Iskoristiti **potporu Frontexa** i aktivno raditi na tome da bude raspoređeno dovoljno stručnjaka za vraćanje.

4. Konsolidacija operativnog okvira za suradnju u području unutarnje sigurnosti

Na razini EU-a:

- Nastaviti rad **neformalne stručne skupine za prekograničnu operativnu suradnju u području izvršavanja zakonodavstva** tako da se pozabavi zajedničkim operacijama, prekograničnim nadzorom i sigurnim komunikacijama.
- **Nastaviti strukturirani dijalog koji vodi koordinator za šengensko područje** sa svim državama članicama na koje se odnosi ili na koje utječe nadzor unutarnjih granica, s ciljem da se on postupno ukine.

Na nacionalnoj razini zemlje šengenskog područja moraju:

- Dopršiti pravnu i operativnu provedbu Direktive o razmjeni informacija, među ostalim tako da uvedu potpuno funkcionalne **jedinstvene kontaktne točke** i promiču **sustavno korištenje informacijskih sustava Europol**a, kao što je SIENA.
- U potpunosti iskoristiti sve **poboljšane funkcionalnosti** Šengenskog informacijskog sustava.

- Osigurati dovoljno **ljudskih resursa i tehničkih kapaciteta (uključujući obuku i digitalnu infrastrukturu)** kako bi se odgovorilo na operativne potrebe.
- **U najvećoj mogućoj mjeri iskoristiti** sve instrumente koji su stavljeni na raspolaganje **revidiranim Zakonikom o šengenskim granicama** kako bi se postupno ukinuo nadzor unutarnjih granica. Produbiti inicijative za regionalnu suradnju i **proširiti okvir za suradnju u području izvršavanja zakonodavstva** kako bi se ojačali zajednički operativni kapaciteti.

5. Ojačano upravljanje šengenskim područjem

Na razini EU-a:

- Konsolidirati postignuća i provesti prioritete iz ovog izvješća, među ostalim tako da se **sustavnije raspravlja o pojedinim zemljama** i iskoristi strateško financiranje u okviru sljedećeg VFO-a.
- Dovršiti pristupanje **Cipra** šengenskom području.
- Dovršiti potrebne postupke za punu primjenu šengenskih pravila za unutarnju sigurnost u **Irskoj**.
- Nastaviti blisku suradnju sa **zemljama kandidatkinjama ili potencijalnim zemljama kandidatkinjama**.

Na nacionalnoj razini zemlje šengenskog područja moraju:

- **Poboljšati nacionalne okvire upravljanja šengenskim područjem** na temelju naprednih nacionalnih modela upravljanja, a sve to pod nadzorom imenovanog nacionalnog **koordinatora za šengensko područje**.