

Bruxelles, den 12. november 2025
(OR. en)

15196/25
ADD 1

JAI 1640
MIGR 413
FRONT 266
RELEX 1441
ASILE 101

FØLGESKRIVELSE

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	11. november 2025
til:	Thérèse BLANCHET, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union

Komm. dok. nr.:	COM(2025) 795 final - ANNEX
Vedr.:	BILAG til MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET OM DEN ÅRLIGE EUROPÆISKE ASYL- OG MIGRATIONSRAPPORT (2025)

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2025) 795 final - ANNEX.

Bilag: COM(2025) 795 final - ANNEX



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 11.11.2025
COM(2025) 795 final

ANNEX

BILAG

til

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET OM DEN ÅRLIGE EUROPÆISKE ASYL- OG MIGRATIONSRAPPORT
(2025)**

BILAG

til

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET OM DEN ÅRLIGE EUROPÆISKE ASYL- OG MIGRATIONSRAPPORT (2025)

Anden status for gennemførelsen af pagten om migration og asyl

INDLEDNING

Kommissionen offentliggjorde den seneste status for gennemførelsen af pagten om migration og asyl i juni 2025¹. Denne anden status dækker perioden siden da og frem til begyndelsen af oktober 2025.

I denne periode fortsatte medlemsstaterne, Kommissionen og EU-agenturerne sammen med forskellige interessenter og partnere med at arbejde på tværs af alle byggesten for at sikre, at gennemførelsen fortsætter.

Der er gjort yderligere fremskridt, og vigtige milepæle er nået, herunder udvikling af nationale strategier og beredskabsplaner, tilpasning af nationale retlige rammer og vedtagelse af gennemførelsesforordning (EU) 2024/1351 samt forberedelser til at gennemføre den første årlige migrationsstyringscyklus.

Samtidig er der fortsat udfordringer, især i forhold til Eurodac og sikring af, at systemerne er klar til tiden, hvad angår grænseproceduren samt behovet for at etablere den nødvendige infrastruktur, opfylde personalekrav og indføre administrative ordninger for at overholde tidsplanerne. Desuden bør screeningordningerne færdiggøres i hele Unionen, og modtagelseskapaciteten bør tilpasses de faktiske behov og den nye ramme. Endelig bør der fastlægges ordninger vedrørende overvågning af grundlæggende rettigheder samt juridisk rådgivning.

I juli 2025 fremlagde Kommissionen sit forslag til en ny flerårig finansiell ramme, hvori den har foreslået at tredoble Unionens finansielle støtte til migration, sikkerhed og grænseforvaltning i den næste periode samt en betydelig forøgelse af finansieringen til agenturerne for indre anliggender. I alt vil den foreslåede yderligere finansielle støtte fra Unionen til området indre anliggender og migration beløbe sig til 81 mia. EUR.

¹ Se den første rapport om status for gennemførelsen af pagten om migration og asyl, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0319>.

LEVERING PÅ EU-PLAN

En første og væsentlig planlægningsfase blev indledt med fremlæggelsen af den fælles gennemførelsesplan i juni 2024, som gav en ramme for udarbejdelsen af medlemsstaternes nationale gennemførelsesplaner og etableringen af de relevante forvaltningsordninger².

På nuværende tidspunkt er arbejdet med gennemførelsen af pagten fuldt ud fokuseret på lovgivningsmæssig tilpasning, praktisk operationalisering og tilvejebringelse af de nødvendige ressourcer til reformerne. I denne fase fungerer de etablerede koordineringsmekanismer fortsat godt, det være sig på horisontalt plan inden for rammerne af Det Strategiske Udvalg for Indvandring, Grænser og Asyl (i det følgende benævnt: SCIFA) eller under Kommissionens formålsbestemte bilaterale dialog med medlemsstaterne. De mere generelle udvekslinger med Europa-Parlamentet fortsatte inden for rammerne af de regelmæssige møder i Arbejdsgruppen om Asyl – Gennemførelse af pagten/det fælles europæiske asylsystem under Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender.

De forskellige lovgivningsforslag, som Kommissionen har fremsat i løbet af de seneste syv måneder for at færdiggøre og supplere pagten, behandles inden for rammerne af lovgivningsproceduren. Dette omfatter forslaget til en ny forordning om tilbagesendelse, forslaget vedrørende begrebet "sikkert tredjeland" samt den foreslåede EU-liste over sikre oprindelseslande³. Europa-Parlamentet har udpeget sine respektive ordførere, og tekniske møder er påbegyndt. Rådet har på sin side indledt arbejdet med sine holdninger, og der pågår drøftelser i de relevante organer. I mellemtiden skrider arbejdet med de gennemførelsesretsakter, der følger af pagtens lovgivning, frem i Kommissionens kontaktudvalg (se de enkelte byggesten i afsnittet nedenfor).

De forskellige EU-agenturer⁴ har arbejdet tæt sammen med Kommissionen og medlemsstaterne og ydet støtte til reformerne i overensstemmelse med deres opgaver. Agenturerne er generelt godt på vej til at levere de forskellige vejledningsdokumenter, skabeloner og uddannelsesmateriale, der er forudset i den fælles gennemførelsesplan. Desuden yder de støtte efter behov til forskellige medlemsstater og reagerer på nye og kommende udfordringer. Der blev afholdt to EUAA-pilotovervågningsøvelser med Estland og Nederlandene som forberedelse til den fulde udrulning af EUAA's flerårige overvågningsprogram (fra 2026 og fremefter). Som led i øvelserne aflagde to eksperthold bestående af EUAA, Kommissionen og medlemsstaterne samt UNHCR som observatører besøg på stedet i juni 2025. De endelige rapporter med resultaterne er blevet færdiggjort og delt med de respektive medlemsstater. Fra juni 2026 vil alle medlemsstater blive overvåget med hensyn til deres tekniske og operationelle gennemførelse af pagten i en femårig cyklus.

Programmeringen af den finansielle støtte til gennemførelsen af pagten blev indledt gennem et løbende samarbejde med medlemsstaterne (se afsnit 3.1.). Dette omfatter de yderligere

² [Fælles gennemførelsesplan for pagten om migration og asyl – Europa-Kommissionen](#).

³ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et fælles system for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold i Unionen og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF, Rådets direktiv 2001/40/EF og Rådets afgørelse 2004/191/EF, (COM(2025) 101 final), [EUR-Lex – 52025PC0101 – DA – EUR-Lex](#)), forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2024/1348 for så vidt angår opstilling af en liste over sikre oprindelseslande på EU-plan (COM(2025) 186 final), [EUR-Lex – 52025PC0186 – DA – EUR-Lex](#), og forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2024/1348 for så vidt angår anvendelse af begrebet "sikkert tredjeland" (COM(2025) 259 final), [EUR-Lex – 52025PC0259 – DA – EUR-Lex](#).

⁴ Navnlig Den Europæiske Unions Asylagentur, eu-LISA, Frontex, Europol og Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder.

3 mia. EUR, der er til rådighed for medlemsstaterne til at støtte gennemførelsen af pagten og huse fordrevne personer fra Ukraine. De fleste medlemsstater kvalificerede sig også til at få adgang til yderligere midler, der var til rådighed under midtvejsevalueringen af fondene på området indre anliggender, hvilket beløb sig til yderligere 1,6 mia. EUR.

Parallel støtte til medlemsstaterne gennem instrumentet for teknisk støtte, der forvaltes af Kommissionen, fortsætter. I øjeblikket modtager myndighederne i ni medlemsstater⁵ skræddersyet støtte til at gennemføre specifikke reformer som følge af deres nationale gennemførelsesplaner i den toårige overgangsperiode frem til 2026.

Samarbejdet med civilsamfundet fandt sted på EU-plan i forskellige fora samt gennem bilateralt opsøgende arbejde. En særlig del af opsøgende arbejde i den seneste måned omfattede samarbejde med retlige netværk for at fremme samarbejde og informationsudveksling i forbindelse med de proceduremæssige ændringer, der blev indført med pagten, herunder nye frister for afslutning af de forskellige procedurer⁶. Retsvæsenets rolle er særlig vigtig for funktionen af ansvarsreglerne for asyl- og tilbagesendelsesprocedurer ved grænserne (forordning (EU) 2024/1351), afgørelser om frihedsberøvelse, modtagelseskapacitet, udpegning af repræsentanter for uledsagede mindreårige samt juridisk bistand og repræsentation.

Reformernes bredere betydning er stadig fuldstændig synlig: I overensstemmelse med den lovbestemte frist den 12. juni 2025 færdiggjorde 22 medlemsstater deres nationale migrations- og asylstrategier⁷. Disse strategier afspejler en omfattende, helhedsorienteret tilgang til migration og asyl på tværs af ministeriet og myndigheder. De vil danne grundlag for den første europæiske strategi for asyl- og migrationsforvaltning, der skal foreligge inden årets udgang.

OPERATIONALISERING AF BYGGESTENENE – STATUSOPDATERING

Antallet af nationale gennemførelsesplaner for pagten har været uændret siden juni 2025. På medlemsstatsniveau har koordinerings- og styringsordningerne udviklet sig yderligere, også på grundlag af identificering af – og yderligere udveksling med – vigtige interessenter for at gennemføre reformerne. Dette kan f.eks. omfatte behovet for større inddragelse af afdelinger eller fagministerier med ansvar for levering af tjenesteydelser såsom uddannelse eller sundhed samt øget inddragelse af civilsamfundsorganisationer og gennemførelsespartnere for at fremme operationaliseringen af de nødvendige partnerskabsaftaler. Medlemsstater, der ikke har gjort det, bør øge samarbejdet, især med retsvæsenet, for at forudse relaterede behov.

Det vil blive stadig vigtigere at sikre, at de resterende milepæle og mellemliggende mål på nationalt plan er veldefinerede og følges, for at hjælpe med at identificere og afhjælpe eventuelle forsinkelser. Dette var en mere generel udfordring, som allerede blev identificeret i den første rapport om gennemførelsen af pagten. Nogle medlemsstater har indført god praksis og gennemførelsesprocesser i denne henseende⁸.

Lovgivningsreformer vedrørende tilpasning af de nationale retlige rammer til pagten og gennemførelse af direktiv (EU) 2024/1346 er nu fuldt ud i gang. Et lille antal medlemsstater

⁵ Belgien, Tjekkiet, Estland, Irland, Grækenland, Italien, Litauen, Rumænien og Slovakiet.

⁶ F.eks. arbejdsgruppen for asyl og Indvandring under Association of European Administrative Judges.

⁷ Kroatien, Ungarn, Luxembourg og Rumænien har endnu ikke delt deres strategier. Rumænien har delt et udkast med Kommissionen, som afventer endelig vedtagelse, mens Luxembourg og Kroatien har meddelt, at de er forsinkede.

⁸ De bulgarske myndigheder udarbejdede f.eks. en halvårsrapport om gennemførelsen af den nationale gennemførelsesplan og ajourførte planen, så der tages hensyn til resultatet af pagtens finansieringsdialog med Kommissionen og de fremskridt, der er gjort med hensyn til den praktiske gennemførelse.

har allerede vedtaget relevant national lovgivning, enten helt eller delvist⁹. Et stigende antal medlemsstater har enten allerede afsluttet udarbejdelsen af lovgivning eller er i den afsluttende fase af forberedelsen af forslagene¹⁰. I de fleste tilfælde omfatter denne proces forskellige niveauer af høring af civilsamfundet og centrale interessenter¹¹.

Medlemsstater, der stadig er i gang med at gennemgå deres lovgivningsmæssige rammer, bør færdiggøre denne proces så hurtigt som muligt for at sikre, at udarbejdelsen afsluttes, og at vedtagelsesprocesserne kan påbegyndes tidligt næste år¹². Kommissionens kontaktudvalg vil udarbejde yderligere vejledning og tage hånd om nye spørgsmål og forespørgsler.

Finansiell støtte: national programmering

Siden den seneste opdatering har Kommissionen arbejdet tæt sammen med alle medlemsstater om programmeringen af den finansielle støtte, der er afsat til pagten. De 3 mia. EUR, der er afsat til denne indsats, vil bidrage til at sikre, at nøgleelementerne i den nye ramme får tilstrækkelige ressourcer, uanset om de kommer fra EU-midler eller nationale midler¹³. Alle medlemsstater undtagen én¹⁴ indsendte formularer med deres forslag, som danner grundlag for dialogen om finansiering med Kommissionens tjenestegrene. Denne arbejdsmetode gør det muligt for Kommissionen at undersøge de udfordringer, som medlemsstaterne står over for, og at bistå dem med at træffe beslutning om den mest hensigtsmæssige anvendelse af EU-midlerne som supplement til det nationale budget i overensstemmelse med de nationale gennemførelsesplaner.

Største udfordringer og næste skridt:

I øjeblikket har flere medlemsstater afsluttet dialogen om programmeringen af de supplerende midler og er godt på vej til at afslutte programændringsprocessen inden årets udgang. De fleste medlemsstater er i de sidste faser af dialogen. Denne proces skal afsluttes så hurtigt som muligt for at overgå til ændringsfasen, som kan tage flere måneder.

Overordnet set har denne arbejdsmetode givet mulighed for en meget konstruktiv udveksling mellem medlemsstaterne og Kommissionens tjenestegrene vedrørende national forberedelse, som supplerer de nationale gennemførelsesplaner og nationale strategier, og har etableret en god praksis med regelmæssig kontakt mellem medlemsstaterne og Kommissionens tjenestegrene om operationelle spørgsmål. Disse drøftelser udgør også et solidt grundlag for samarbejde og fælles overvågning af gennemførelsen af pagten i de kommende år. En fortsat regelmæssig dialog med medlemsstaterne, herunder om fremskridtene med

⁹ Dette omfatter Tjekkiet og Grækenland.

¹⁰ Østrig, Danmark, Cypern, Estland, Litauen, Nederlandene, Portugal og Spanien har afsluttet eller er i de afsluttende faser af udarbejdelsen. Tyskland forelagde et forslag for Forbundsdagen den 12. september. I Bulgarien, Kroatien, Finland, Frankrig, Irland, Italien, Malta, Slovakiet, Slovenien og Sverige er udarbejdelsen stadig i gang. Medlemsstater, der endnu ikke har afsluttet lovgivningsgennemgangen af alle eller dele af de områder, der er omfattet af pagten, omfatter Belgien, Grækenland og Rumænien.

¹¹ F.eks. i Østrig, Bulgarien, Kroatien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Tyskland, Irland, Litauen, Nederlandene, Portugal, Slovenien og Sverige.

¹² Lovgivningsgennemgangen pågår stadig i Belgien og Rumænien, den er delvist udestående i Grækenland, og der er risiko for forsinkelser i Letland og Polen.

¹³ F.eks. indførelse af grænseprocedurer og screening (herunder, hvor det er relevant, centre med flere formål), tilstrækkelige investeringer i Eurodac og andre IT-relaterede tilpasninger, sikring af tilstrækkelig modtagelseskapacitet, herunder i overensstemmelse med de retlige forpligtelser for hver medlemsstats tilstrækkelige kapacitet ved de ydre grænser, og oprettelse af de nationale uafhængige og effektive mekanismer til overvågning af grundlæggende rettigheder og gratis juridisk rådgivning.

¹⁴ Ungarn.

budgetabsorptionen, vil bidrage til at holde styr på udfordringerne og, hvor det er relevant, yde yderligere skræddersyet støtte, hvad enten den er operationel eller finansiel. En del af budgettet for AMIF's tematiske facilitet for 2026-2027 kan mobiliseres for yderligere at støtte medlemsstaterne på grundlag af de behov, der identificeres under den fortsatte udveksling af oplysninger om gennemførelsen af pagten.

Byggesten 1 – Eurodac

Medlemsstaterne arbejder fortsat tæt sammen med Kommissionen og eu-LISA for at sikre, at Eurodacsystemet er operationelt til tiden i juni 2026. På det seneste møde i Eurodacs rådgivende gruppe rapporterede medlemsstaterne generelt om gode fremskridt: I de fleste medlemsstater er der fastsat finansielle tildelinger til dette formål, enten gennem nationale budgetter, ved at trække på EU-midler eller en kombination heraf. I flere medlemsstater er udbydere af relevante tjenesteydelser blevet udvalgt, eller udbudsprocedurerne er blevet fremskyndet gennem rammekontrakter, mens udbud er indledt i andre medlemsstater¹⁵.

Pr. september rapporterede otte medlemsstater og Europol, at de var helt på rette spor¹⁶. 18 medlemsstater rapporterede, at de stadig står over for forskellige udfordringer, men de forventer at kunne løse udestående problemer i tide¹⁷. Én medlemsstat risikerer ikke at være klar til tiden¹⁸. I løbet af de seneste måneder har eu-LISA gjort det muligt for medlemsstaterne at teste driften, og der vil blive stillet flere testmuligheder til rådighed for medlemsstaterne i de kommende måneder.

På EU-plan nedsatte Kommissionen Eurodac-reguleringsudvalget, og arbejdet med de ikke-lovgivningsmæssige retsakter vedrørende Eurodac skred frem, navnlig om statistikker på tværs af systemerne og for at sikre interoperabilitet. Retsakterne forventes vedtaget allerede i år¹⁹.

Største udfordringer og næste skridt:

Gennemførelsen af Eurodacsystemet i medlemsstaterne varierer stadig og afspejler forskellige stadier af fremskridt. Eksisterende udfordringer skal håndteres som en hastesag, da vi går ind i den sidste fase, inden pagten finder anvendelse. I flere tilfælde omfatter udfordringerne håndtering af de resterende konnektivitetsproblemer, fastsættelse af klare mål for at afslutte testningen, iværksættelse af udestående udbudsprocedurer og præcisering af de nærmere bestemmelser i forbindelse med udpegelsen af adgangspunktet²⁰.

Medlemsstaterne opfordres kraftigt til at påbegynde testning snarest muligt, da dette giver både eu-LISA og medlemsstaterne mulighed for at identificere eventuelle problemer på et tidligt

¹⁵ Belgien, Tyskland (anvendelse af rammekontrakter), Bulgarien og Kroatien (har indledt udbud).

¹⁶ Kroatien, Tjekkiet, Estland, Grækenland, Nederlandene, Rumænien, Spanien og Sverige.

¹⁷ Østrig, Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, Irland, Italien, Letland, Litauen, Luxembourg, Malta, Polen, Portugal, Slovakiet og Slovenien.

¹⁸ Ungarn.

¹⁹ Den 24. juli blev ændringerne til følgende retsakter stemt igennem og vil snart blive vedtaget: C(2021) 6176 og C(2021) 6174 Kommissionens gennemførelsesafgørelser om tekniske regler for oprettelse af links mellem data for forskellige EU-informationssystemer, jf. artikel 28, stk. 7, i forordning (EU) 2019/817 og artikel 28, stk. 7, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/818. C(2023) 645 og C(2023) 649 Kommissionens gennemførelsesafgørelser om fastlæggelse og udvikling af standarden for det universelle meddelelsesformat (UMF) i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/817 og forordning (EU) 2019/818. Ændringen af delegeret afgørelse om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008 for så vidt angår den procedurehåndbog og de regler, der er nødvendige for forespørgsler, kontroller og vurderinger (for visa til kortvarigt ophold, visa til længerevarende ophold og opholdstilladelser), udarbejdet i henhold til artikel 9h og 22b, er forsinket.

²⁰ De berørte medlemsstater omfatter Østrig, Malta, Slovenien og Grækenland.

tidspunkt og dermed tilstrækkelig tid til at løse dem. Fem medlemsstater og Schweiz har allerede igangsat test af den faktiske drift, og et betydeligt antal begynder i løbet af de kommende måneder²¹. De fleste medlemsstater er imidlertid endnu ikke gået i gang, hvilket i nogle tilfælde skyldes, at de endnu ikke har afsluttet deres konnektivitetstest, som er en forudsætning for at teste driften²². Kommissionen og eu-LISA er fortsat i tæt teknisk dialog med medlemsstaterne om dette spørgsmål, og eu-LISA vil ligeledes fortsat støtte alle medlemsstater, hvor det er nødvendigt.

Byggesten 2 – Et nyt system til forvaltning af migrationsstrømme ved Unionens ydre grænser

Der gøres fortsat fremskridt med at indføre de obligatoriske asyl- og tilbagesendelsesprocedurer ved grænsen. Siden meddelelsen fra juni om status for gennemførelsen af pagten er antallet af medlemsstater, der enten allerede har både modtagelsesfaciliteter og menneskelige ressourcer på plads til at opnå tilstrækkelig kapacitet, eller som snart vil have det, steget yderligere²³. Flere medlemsstater er i gang med at oprette og organisere den nye obligatoriske screening, herunder forberede uddannelsesplaner²⁴.

Arbejdet er fortsat i de relevante udvalg, hvilket bl.a. har resulteret i udarbejdelsen af Kommissionens særlige vejledning om asyl- og tilbagesendelsesgrænseprocedurer samt regelmæssige ajourføringer af screeningsvejledningen, som supplerer den praktiske vejledning for grænsevagter. De seneste emner, der blev behandlet på udvalgsmøder, omfattede også anvendelsen af store IT-systemer med henblik på sikkerheds- og identitetskontrol. Eftersom grænseproceduren for tilbagesendelse afhænger af evnen til at sikre tilbagesendelse af afviste ansøgere, blev der i Kommissionens årlige vurdering fra 2025 i henhold til visumkodeksens artikel 25a for første gang lagt særlig vægt på oprindelseslande, hvis statsborgere vil være omfattet af grænseproceduren.

EUAA og Frontex har i nært samarbejde udviklet et harmoniseret uddannelses tilbud om screening. Dette indledende modul blev stillet til rådighed for brugerne i slutningen af september. Et omfattende uddannelsesmodul om screening vil være tilgængeligt fra marts 2026 og frem. Screeningsværktøjskassen, der er udviklet i fællesskab af Frontex, EUAA og Kommissionen med støtte fra Europol og medlemsstaternes eksperter, forventes at være klar ved årets udgang. Værktøjskassen supplerer Kommissionens vejledning og omfatter et sæt brugervenlige skabeloner, vejledningsmateriale og praktiske ressourcer²⁵. Den operationelle afprøvning af værktøjskassen forventes at begynde i oktober 2025.

²¹ De medlemsstater, der i september rapporterede til eu-LISA, at de allerede har indledt testning, er Frankrig, Irland, Luxembourg, Rumænien og Sverige.

²² Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Finland, Ungarn, Letland, Litauen, Malta, Nederlandene, Portugal, Slovenien og Spanien.

²³ Ud over Belgien, Finland, Luxembourg, Tjekkiet, Cypern, Frankrig, Malta og Nederlandene, som blev nævnt i den første status for gennemførelsen af pagten, har Østrig, Irland, Portugal, Sverige og Litauen enten opnået tilstrækkelig kapacitet eller gør gode fremskridt.

²⁴ Østrig, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Tjekkiet, Cypern, Estland, Frankrig, Grækenland, Irland, Litauen, Nederlandene, Polen og Spanien anses i øjeblikket for at være godt på vej til at gennemføre screening.

²⁵ Screeningsværktøjskassen omfatter skabeloner til screeningsformularer og et bilag, der skitserer høringsprocessen for relevante databaser, en skabelon for tilvejebringelse af oplysninger baseret på artikel 11 i forordning (EU) 2024/1356 og et praktisk bilag om gennemførelse af foreløbige sårbarhedskontroller. Den indeholder også et detaljeret, trin-for-trin vejledningsdokument om gennemførelse af screening, praktisk bistand til at anvende skabelonerne og navigere i screeningsprocessen samt en beskrivelse af Frontex' og EUAA's uddannelses tilbud i forbindelse med screening.

Største udfordringer og næste skridt:

Trods fremskridt består flere af de udfordringer, der blev konstateret i den foregående rapport, fortsat. De udestående organisatoriske spørgsmål omfatter tilpasning af national lovgivning, revision eller udvikling af operative standardprocedurer og -retningslinjer, sikring af tilstrækkeligt personale, gennemførelse af udbudsprocedurer for opførelse eller renovering af faciliteter, iværksættelse af effektive foranstaltninger til at afbøde risikoen for, at personer forsvinder, eller behovet for yderligere integration af IT-databaser²⁶. Hvor det er nødvendigt, vil der være behov for visse midlertidige overgangsforanstaltninger²⁷. På nuværende tidspunkt er den fulde og rettidige gennemførelse af tilstrækkelig kapacitet fortsat i fare i nogle medlemsstater²⁸. Selv om medlemsstaternes lovbestemte frist til at meddele stederne til grænseprocedurerne er den 11. april 2026, opfordres medlemsstaterne til at angive stederne så hurtigt som muligt for at lette planlægningen af deres oprettelse.

Med hensyn til screening mangler en række medlemsstater stadig at definere fordelingen af opgaver inden for de nationale strukturer mere klart og harmonisere procedurerne og/eller revidere interoperabilitetskravene. Nogle medlemsstater har allerede screeningcentre, da de allerede anvender ankomstprocesser²⁹. For andre skal planerne om centraliserede lokaliteter tage højde for, at disse måske ikke er fuldt klar inden juni 2026. Andre medlemsstater valgte en decentraliseret tilgang – især til screening på deres område. I flere tilfælde skal ordninger for sundhedskontrol stadig fastlægges, herunder baseret på samarbejde med sundhedstjenester.

Byggesten 3 – Nytænkning af modtagelse

Mange medlemsstater forbedrer modtagelseskapaleten, både med hensyn til mængde og kvalitet. De har taget yderligere skridt til at afhjælpe kapacitetsmangler eller til at sikre, at nye bestemmelser kan operationaliseres. Dette omfatter opførelse af nye samt genopbygning og/eller opgradering af eksisterende faciliteter. Mange medlemsstater har konkretiseret deres planer, hvor nogle har fokuseret på oprettelsen af nye multifunktionelle centre³⁰. De modeller og planer, som EUAA og Kommissionen har udviklet, er nyttige i denne forbindelse, da centrene er udformet til at levere en række tjenester, fra identifikation og registrering til modtagelsesfaciliteter for forskellige kategorier af personer samt adgang til socialarbejdere og juridisk rådgivning.

Nogle medlemsstater anvender simuleringsøvelser til at vurdere deres modtagelsessystems beredskab i forbindelse med indførelsen af nye procedurer/aktiviteter i henhold til pagten, såsom grænseproceduren og screening³¹.

Muligheden for at have forskellige modtagelsesordninger baseret på forskellige typer og grupper af ansøgere, som er beskrevet i direktiv (EU) 2024/1346, er også blevet taget op. Medlemsstaterne indfører eller konsoliderer særlige ordninger for sager om ansvarsoverdragelse³², men arbejder også på bedre at imødekomme behovene hos sårbare

²⁶ Disse omfatter Danmark, Tyskland, Finland, Italien, Litauen, Slovenien og Portugal, som hver især står over for en eller flere af de anførte udfordringer.

²⁷ Dette kan gælde for Kroatien, Irland, Estland, Italien, Letland og Rumænien og vedrøre midlertidige faciliteter eller ordninger vedrørende personale. Grækenland og Bulgarien vil opnå tilstrækkelig kapacitet, men kvaliteten af faciliteterne skal sikres.

²⁸ Da udvælgelsen af faciliteter endnu ikke er sket, eller udbudsprocedurer endnu ikke er indledt, kan Tyskland, Letland, Rumænien, Slovakiet og Slovenien risikere forsinkelser.

²⁹ F.eks.: Grækenland, Italien, Spanien og Cypern.

³⁰ Dette omfatter Kroatien, Letland, Litauen, Luxembourg, Portugal, Rumænien, Slovakiet og Slovenien.

³¹ F.eks.: Irland, Rumænien og Sverige.

³² Belgien, Bulgarien, Tjekkiet, Tyskland, Portugal, Slovakiet, Slovenien og Sverige overvejer dette.

personer eller familier i modtagelsescentre³³. Flere medlemsstater har også videreudviklet sagsstyringssystemerne og digitaliseringen af processerne for at forbedre adgangen til og udvekslingen af data eller på anden måde tilpasse sig pagtens krav³⁴.

Samlet set har medlemsstaterne og Den Europæiske Unions Asylagentur (EUAA) siden den seneste opdatering i juni gjort en betydelig indsats for at afhjælpe manglerne i dataindsamlingen om modtagelse³⁵. De nationale modtagelsessystemer er dog meget komplekse og heterogene. Der er behov for mere detaljerede data fra alle medlemsstater, for at Kommissionen kan give et mere omfattende og sammenligneligt billede af modtagelseskapaleten i Unionen og i medlemsstaterne med henblik på den årlige migrationsstyringscyklus. For de første to årlige cyklusser (2025 og 2026) har Kommissionen og EUAA fastlagt en trinvis tilgang, hvor medlemsstaterne skal indberette modtagelsesdata om centrale indikatorer³⁶. Fra 2027 vil medlemsstaterne indberette data til EUAA om et komplet sæt modtagelsesindikatorer.

Medlemsstaterne og Kommissionens tjenestegrene mødes fortsat i modtagelseskontaktudvalget for at forberede gennemførelsen af direktiv (EU) 2024/1346 og afklare udestående spørgsmål. De seneste drøftelser omhandlede spørgsmål såsom foranstaltninger til tidlig integration, begrænsning af den frie bevægelighed, frihedsberøvelse og alternativer til frihedsberøvelse samt mere generelt samspillet med andre elementer i pagten. EUAA's modtagelsesnetværk fortsætter sit arbejde med at identificere operationelle udfordringer og udveksle god praksis. Alle disse drøftelser indgår også i EUAA's kommende reviderede retningslinjer om standarder og indikatorer. Agenturets praktiske vejledning om oprettelse og forvaltning af et ankomst- og modtagelsescenter er også ved at være færdig.

Største udfordringer og næste skridt:

Der er stadig nogle store udfordringer med hensyn til de nationale modtagelsessystemer. Ethvert nyt byggeri bør gennemføres rettidigt, og hvor det er nødvendigt, skal der iværksættes mellemliggende foranstaltninger for at sikre overholdelse af direktiv (EU) 2024/1346 og for at garantere tilstrækkelig kapacitet, når pagten træder i kraft³⁷. Der eksisterer fortsat udfordringer i forhold til sårbare grupper i modtagelsessystemerne, såsom uledsagede mindreårige og ofre for kønsbaseret vold (afsnit 3.10).

Medlemsstater, der befinder sig i de tidlige faser af planlægningen af multifunktionelle centre, og som ikke allerede har gjort det, bør samarbejde med EUAA, så agenturet kan se på den plan og de modeller, der er udviklet specifikt for at sikre overensstemmelse med pagtens bestemmelser og principper.

³³ Dette omfatter Østrig, Cypern, Tjekkiet, Italien, Litauen, Portugal og Slovenien.

³⁴ F.eks. Tjekkiet, Estland, Italien, Kroatien, Frankrig, Bulgarien, Portugal og Spanien.

³⁵ På grundlag af de tilgængelige data er det nu muligt at få et overblik over antallet af personer, der er indkvarteret i medlemsstaternes formelle nationale modtagelsessystemer, forstået som det sæt ordninger, der er indført for at modtage asylansøgere i henhold til direktiv (EU) 2024/1346. De nuværende data omfatter imidlertid ikke den indkvarteringsstøtte, der ydes til personer med midlertidig beskyttelse uden for direktiv (EU) 2024/1346, og de er heller ikke tilstrækkeligt detaljerede til at sammenligne modtagelsessituationen i de forskellige medlemsstater.

³⁶ Personer i modtagelsessystemet (samlet antal personer i modtagelsessystemet inkl. opdeling efter retlig status for personer i modtagelsessystemet og antal uledsagede mindreårige) og modtagelsessystemets kapacitet (samlet antal sengepladser til rådighed ved udgangen af rapporteringsperioden).

³⁷ Bekymringer vedrører f.eks. Belgien, hvor domstolene fortsat konstaterer, at der mangler tilstrækkelige modtagelsesforhold. Andre bekymringer vedrører også Bulgarien, Cypern, Kroatien, Letland, Grækenland og Nederlandene.

Overordnet set belyser udfordringerne i forbindelse med kapacitet og integration af forvaltningssystemer det vedvarende behov for strategisk ressourceallokering. Denne proces er stadig i gang for en række medlemsstater. Kommissionen er fortsat meget opmærksom på tilfælde, hvor medlemsstaterne planlægger eller allerede er begyndt at reducere deres modtagelseskapacitet for at sikre, at sådanne foranstaltninger er i overensstemmelse med det overordnede behov for velforberedte systemer. Medlemsstaterne rådes også til at sørge for, at frihedsberøvelse er i fuld overensstemmelse med pagtens lovgivning, hvor frihedsberøvelse skal være en foranstaltning, der kun anvendes som sidste udvej.

Dataindberetningen og detaljeringsgraden for det nationale modtagelsessystem skal forbedres yderligere med henblik på at danne grundlag for vurderingen af modtagelsessituationen, som indgår i den europæiske årlige asyl- og migrationsrapport³⁸. I betragtning af modtagelsens centrale rolle vil der være behov for yderligere arbejde for at sikre, at modtagelsesstatistikkerne er tilstrækkeligt sammenlignelige og fuldstændige, så der kan foretages en mere dækkende vurdering.

Byggesten 4 – Retfærdige, effektive og konvergerende asylprocedurer

Reformerne vedrørende pagtens lovgivning drøftes fortsat i de relevante fora. EUAA ajourførte de relevante retningslinjer samt operationelle standarder og indikatorer for asylprocedurer, som bør være afsluttet inden årets udgang, sammen med den praktiske vejledning om registrering og indgivelse af ansøgninger om international beskyttelse.

Flere medlemsstater træffer foranstaltninger for at håndtere det eksisterende efterslæb i asylsager og forbedre deres sagsbehandling. Dette spænder fra ansættelse af yderligere personale til reform af processer gennem digitalisering og integrerede sagsstyringssystemer samt harmonisering af arbejdsgange og procedurer på tværs af forskellige interessenter³⁹. Forskellige medlemsstater gør brug af EUAA's støtte, f.eks. til i fællesskab at udvikle procedurer, anmode om udsendelser eller uddannelse eller til direkte operationel støtte⁴⁰. Det fortsatte fald i antallet af asylansøgninger i Unionen vil yderligere hjælpe medlemsstaterne med at nedbringe efterslæbet i asylsager.

De fleste medlemsstater har sikret samarbejde med retslige organer i deres gennemførelsesarbejde⁴¹. Dette er afgørende for at sikre overensstemmelse mellem national retspraksis og pagtens bestemmelser, så effektive retssystemer kan nedbringe behandlingstiderne for ansøgninger og udvide kapaciteten til at behandle klager.

Som nævnt ovenfor er lovgivningsproceduren for Kommissionens forslag vedrørende begrebet "sikkert tredjeland" og oprettelsen af en liste over "sikre oprindelseslande", som vil lette procedurerne, i gang⁴².

³⁸ Mere generelt er organiseringen af modtagelsessystemerne forskellig på tværs af Unionen. Personer, der nyder midlertidig beskyttelse, og som får indkvarteringsstøtte uden for dette system, medregnes ikke i medlemsstaternes dataindberetning.

³⁹ Medlemsstater, der i øjeblikket er i gang med disse forskellige reformer, omfatter Belgien, Cypern, Finland, Tyskland, Irland, Italien og Malta.

⁴⁰ F.eks. Østrig, Belgien, Cypern, Estland, Tyskland, Grækenland, Italien og Litauen.

⁴¹ Flere medlemsstater har haft fokus på at styrke retsvæsenet, herunder Østrig, Tjekkiet, Litauen, Luxembourg, Finland og Estland. I Østrig iværksatte forbundsdomstolen i forvaltningsretlige sager et internt domstolsprojekt, "Ready 4 GEAS".

⁴² Med hensyn til førstnævnte har Europa-Parlamentet udpeget sin ordfører, og et første teknisk møde fandt sted den 25. september. Rådet har indledt arbejdet med sin holdning, og drøftelserne pågår i Asylgruppen. Med hensyn til forslaget om en EU-liste over sikre oprindelseslande skrider drøftelserne fremad i Rådet, og det

Største udfordringer og næste skridt:

På trods af de foranstaltninger, der er truffet, er der behov for en yderligere indsats for at reducere efterslæb og undgå opbygning af nye⁴³. Dette kan omfatte rettidig iværksættelse af ansættelsesprocedurer, uanset om det drejer sig om midlertidige eller langsigtede ordninger, samt den nødvendige uddannelse for at gøre personalet fortrolig med den nye ramme, eventuelt i samarbejde med EUAA. Kun ved at reducere deres efterslæb vil medlemsstaterne kunne begrænse en situation med to parallelle systemer mest muligt efter juni 2026 (et baseret på den på det tidspunkt tidligere gældende EU-ret i direktiv 2013/32/EU og et andet baseret på forordning (EU) 2024/1348 for sager, der modtages efter den 12. juni 2026).

Alle medlemsstater opfordres til at lægge yderligere vægt på samarbejdet med retsvæsenet og håndtere mulige risici for overbebyrdede retssystemer og personalemangel, også i lyset af de forkortede frister under de nye procedurer.

Når medlemsstaterne tilpasser deres systemer, skal de også fortsat sikre effektiv adgang til asylprocedurerne og anvendelsen af princippet om nonrefoulement.

I overensstemmelse med meddelelse 2024/570 om bekæmpelse af hybride trusler foranlediget af brugen af migration som våben og om styrkelse af sikkerheden ved EU's ydre grænser skal de foranstaltninger, der træffes for at imødegå en sådan anvendelse af migration som våben ved grænserne til Belarus og Rusland, og som indebærer alvorlige indgreb i de grundlæggende rettigheder, såsom retten til asyl og tilknyttede garantier, være midlertidige, forholdsmæssige og begrænset til, hvad der er strengt nødvendigt, og sikre, at det væsentligste indhold af disse rettigheder respekteres, samtidig med at mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, opfyldes.

Byggesten 5 – Effektive og retfærdige tilbagesendelsesprocedurer

Som led i den fælles indsats for at forenkle og strømline de administrative procedurer, samtidig med at negative asylafgørelser udstedes sammen med afgørelser om tilbagesendelse⁴⁴, opgraderer medlemsstaterne deres nationale systemer til forvaltning af tilbagesendelsessager og tager skridt til at gøre tilbagesendelsesprocessen mere effektiv.

Flere medlemsstater har planlagt at øge deres kapacitet til rådgivning om tilbagesendelse. Andre foranstaltninger omfatter styrkelse af programmer for støttet frivillig tilbagevenden, planer om at øge de menneskelige ressourcer hos de myndigheder, der forvalter tilbagesendelsesprocedurer, eller om at oprette tilbagesendelseskontorer for at lette de interinstitutionelle forbindelser og øge tilbagesendelsesprocedurerne effektivitet⁴⁵.

Frontex vil, efter anmodning fra medlemsstaterne, yderligere styrke sin rådgivningsstøtte, der specifikt er rettet mod tredjelandsstatsborgere, hvis klage over negative asylafgørelser har givet

danske formandskab arbejder videre med et kompromisforslag. Europa-Parlamentet har udpeget sin ordfører, og der blev afholdt to tekniske møder i september.

⁴³ Medlemsstater, der står over for relaterede udfordringer, omfatter Belgien, Kroatien, Estland, Tyskland, Grækenland, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Polen, Portugal og Spanien. Samtidig faldt antallet af verserende sager i en række medlemsstater, herunder Østrig, Bulgarien, Kroatien, Cypern, Finland, Tyskland, Litauen, Malta, Slovakiet og Sverige, med mellem 24-50 % i perioden fra juni 2024 til juni 2025.

⁴⁴ Jf. artikel 37 i forordning (EU) 2024/1348.

⁴⁵ Dette omfatter Østrig, Italien, Rumænien, Slovenien (rådgivning), Cypern, Bulgarien og Tjekkiet (bistået frivillig tilbagevenden og reintegration), Bulgarien og Sverige (tilbagesendelseskontorer).

dem ret til at forblive på området, indtil resultatet af prøvelsen i første instans foreligger⁴⁶. Frontex arbejder desuden på at udvikle uddannelse for tilbagesendelsesspecialister om samarbejde med tredjelands, IT-systemer til tilbagesendelse samt rådgivning om tilbagesendelse og reintegration. Alle medlemsstater fortsætter med aktivt at anvende Frontex' EU-reintegrationsprogram.

Største udfordringer og næste skridt:

Kommissionen prioriterer fortsat at fremme forhandlingerne om den foreslåede forordning om tilbagesendelse⁴⁷, hvilket skal resultere i en hurtig aftale mellem Europa-Parlamentet og Rådet, under alle omstændigheder inden pagten træder i kraft i juni 2026. Tilbagesendelseskoodinatoren arbejder i år på at udarbejde en håndbog om effektive arbejdsgange i grænseproceduren ved tilbagesendelse. Sideløbende hermed undersøger Kommissionens tjenestegrene i tæt samarbejde med medlemsstaterne muligheden for at oprette mekanismer til støtte for de medlemsstater, der endnu ikke udsteder tilbagesendelsesafgørelser samtidig med de negative asylafgørelser, med henblik på at udvikle kapaciteter og procedurer til at gøre dette.

Frontex vil fortsat kortlægge medlemsstaternes nationale IT-systemer til styring af tilbagesendelsessager ved at foretage mangelanalyser og rådgive om yderligere forbedringer samt søge at etablere sammenkoblinger mellem Frontex' og medlemsstaternes nationale IT-systemer til styring af tilbagesendelsessager. Mere generelt er Frontex i øjeblikket ved at evaluere, hvordan agenturet bedst kan tilpasse sin støtte til medlemsstaterne i gennemførelsen af tvungne og frivillige tilbagesendelser inden for rammerne af pagten. Dette kan indebære etablering af yderligere tilbagesendelsesruter, lettelse af afgang fra perifere lufthavne samt kapacitet til fleksibelt at imødekomme krav om charterflyvninger med kort varsel. Efter anmodning fra medlemsstaterne kan Frontex også indsætte ledsage- og støttemedarbejdere ved tilbagesendelser (FRESO) samt fælles mobile hold af tilbagesendelsesspecialister. Agenturet vil også udvide den geografiske dækning af EU's reintegrationsprogram.

Byggesten 6 – De nye ansvarsreglers funktion i praksis

På horisontalt niveau blev de nye gennemførelsesbestemmelser til forordning (EU) 2024/1351 færdiggjort i juli, og deres endelige vedtagelse er planlagt til oktober. Bestemmelserne omfatter både ansvarsregler og elementer af solidaritetsmekanismen. De fastlægger de nærmere bestemmelser for udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne samt de praktiske detaljer for en effektiv gennemførelse af ansvarsreglerne i nævnte forordning ("Dublinreglerne") og solidaritetsmekanismen, hvilket effektivt opfylder flere vigtige milepæle på tværs af byggesten seks og syv i den fælles gennemførelsesplan.

Til støtte for reformerne af ansvarsreglerne i henhold til forordning (EU) 2024/1351 har EUAA offentliggjort to skabeloner til familieopsporingsformularer⁴⁸, en praktisk vejledning om

⁴⁶ Jf. artikel 38 og 68 i forordning (EU) 2024/1348.

⁴⁷ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et fælles system for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold i Unionen og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF, Rådets direktiv 2001/40/EF og Rådets afgørelse 2004/191/EF, [EUR-Lex – 52025PC0101 – DA – EUR-Lex](#).

⁴⁸ [Family Tracing Form – Child | Den Europæiske Unions Asylagentur](#) og [Family Tracing Form – Adult | Den Europæiske Unions Asylagentur](#).

familieopsporing⁴⁹ og vejledningen om fjernsamtaler i april 2025⁵⁰. Agenturet arbejder også på revisionen af EUAA's "Guidance on the Dublin procedure: operational standards and indicators", der er planlagt til 2026.

Medlemsstaterne fortsætter med at fremme reformer, styrke deres personalebemanding, tilbyde uddannelse i de nye ansvarsregler, oprette særlige faciliteter, forbedre procedurer for sårbare grupper eller familier og opgradere deres IT-infrastruktur⁵¹. Medlemsstaterne træffer også foranstaltninger for at mindske mulighederne for og incitamentene til uautoriserede bevægelser gennem reformer af deres modtagelsessystem (se afsnit 3.4 ovenfor), såsom oprettelse af Dublincentre, og gennem lovgivningsmæssige ændringer, der anvender de nye bestemmelser om begrænsning af den frie bevægelighed, men også gennem øget bilateralt samarbejde.

Største udfordringer og næste skridt:

På medlemsstatsniveau består der fortsat systemiske udfordringer, især personalemangel, ophobning af sagsbunker, utilstrækkelig modtagekapacitet for indgående overførsler og ansøgere forsvinden. For at sikre den fulde gennemførelse af det nye system er det afgørende at sende et klart signal om, at ansvarsreglerne ikke kan omgås.

Da der er indført betingelser for, at overførsler kan fungere til og fra alle medlemsstater, og i lyset af de gældende regler, bør disse finde sted til alle medlemsstater. Dette er afgørende for en effektiv overgang til de nye regler og for, at den årlige solidaritetscyklus kan fungere effektivt.

Som understreget i både den årlige europæiske asyl- og migrationsrapport og den tidligere meddelelse om status for gennemførelsen af pagten, skal medlemsstaterne tage hånd om eventuelle udestående operationelle eller kapacitetsmæssige begrænsninger. Dette omfatter også foranstaltninger vedrørende andre centrale byggesten, navnlig modtagelsesforhold og muligheder for tidlig integration. Det er også tæt forbundet med den effektive gennemførelse af forordning (EU) 2024/1358.

På grundlag af de nye regler er eu-LISA nu i færd med at udvikle de tekniske og operationelle foranstaltninger til kommunikation mellem medlemsstaterne via DubliNet. Desuden vil EUAA offentliggøre revisionen af EUAA's "Guidance on the Dublin procedure: operational standards and indicators".

Byggesten 7 – Solidaritet i praksis

Lanceringen af den første årlige migrationsstyringscyklus og oprettelsen af den første solidaritetspulje er et af pagtens vigtige resultater, som er tæt forbundet med reformernes ansvarsdel. Den årlige europæiske asyl- og migrationsrapport, som også omfatter en prognose for ankomster, udgør evidensgrundlaget for Kommissionens gennemførelsesafgørelse og Kommissionens forslag til Rådets gennemførelsesretsakt⁵².

Det forberedende arbejde med gennemførelsen af solidaritetsmekanismen fortsatte inden for rammerne af solidaritetsplatformen, ligesom udarbejdelsen af EUAA's praktiske vejledning om

⁴⁹ Practical Guide on Family Tracing Part I: <https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-family-tracing-part-i-principles-practices>, Practical Guide on Family Tracing Part II: <https://euaa.europa.eu/publications/practical-guidefamily-tracing-part-ii-tracing-AMMR>.

⁵⁰ EUAA's vejledning om fjernsamtaler: <https://euaa.europa.eu/publications/guidance-remote-interviews>.

⁵¹ Dette omfatter Østrig, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Cypern, Tjekkiet, Estland, Tyskland, Irland, Italien, Litauen, Malta og Portugal.

⁵² Jf. artikel 9, 11 og 12, i forordning (EU) 2024/1351.

den operationelle gennemførelse af omfordeling og ansvarskompensation, der forventes færdig i marts 2026. Det igangværende fælles arbejde mellem Kommissionen, EU-agenturerne og medlemsstaterne inden for rammerne af netværket for beredskab og krisestyring på migrationsområdet⁵³ førte til et tilfredsstillende resultat med hensyn til fremsendelse og indsamling af data til brug for den årlige migrationsstyringscyklus, hvilket gav et solidt og objektivt datagrundlag for vurderingen af migrationssituationen i Unionen.

Største udfordringer og næste skridt:

De næste skridt er defineret i den årlige europæiske asyl- og migrationsrapport. Det vigtigste er, at medlemsstaterne bliver enige om det overordnede solidaritetsniveau og fastlægger deres tilsagn på EU-solidaritetsforummet på højt plan med henblik på at opnå enighed om solidaritetspuljen. Parallelt hermed er forberedelserne til at operationalisere solidaritetsmekanismen i gang i Kommissionen, navnlig ved at arbejde hen imod oprettelsen af solidaritetsforummet på teknisk niveau, samt i medlemsstaterne.

Et fælles evidensgrundlag og en fælles datadeling er fortsat afgørende for en vellykket gennemførelse af pagten. Medlemsstaterne opfordres til fortsat at samarbejde med EU-agenturerne og Eurostat om at indsamle og indberette nøjagtige og rettidige data under overholdelse af de fastsatte frister og den i fællesskab fastlagte definition af indikatorerne. Strømlining af data om international beskyttelse er i gang for at sikre et fælles sæt officielle europæiske statistikker om international beskyttelse⁵⁴. Forbedringen af dataindsamlingen og -kvaliteten vil fortsætte, også gennem vedtagelsen af forordning (EU) 2024/1358.

Byggesten 8 – Beredskab, beredskabsplanlægning og kriserespons

De fleste medlemsstater har vedtaget og meddelt deres nationale beredskabsplaner for modtagelse og asyl til EUAA⁵⁵, efter at der blev fastsat fælles og sammenlignelige standarder i den skabelon, som EUAA har stillet til rådighed. Dermed opfyldte de endnu en vigtig milepæl, der er fastsat i lovgivningen.

De fleste af de nationale beredskabsplaner, der er meddelt EUAA, afspejler skabelonens centrale elementer (asyl, modtagelse og uledsagede mindreårige), om end med varierende grad af fuldstændighed og klarhed⁵⁶. De fleste af planerne omfattede også detaljerede scenarier med klare indikatorer og tærskelværdier samt forbindelser mellem scenarierne og reaktionsforanstaltningerne. Hovedparten af planerne forklarer proceduren for aktivering og deaktivering af de relevante scenarier⁵⁷. Oversigten over forvaltningsordninger varierede også,

⁵³ Netværket for beredskab og krisestyring på migrationsområdet, som er et tidligt resultat af pagten, er den operationelle ramme, der samler relevante EU-interessenter for at overvåge og foregribe migrationsstrømme og -situationer. Den blev oprettet ved Kommissionens henstilling (EU) 2020/1366 af 23. september 2020 om en EU-mekanisme til kriseberedskab og -styring i forbindelse med migration, [EUR-Lex – 32020H1366 – DA – EUR-Lex](#).

⁵⁴ Der er iværksat et fælles EUAA-EUROSTAT-projekt for at strømline statistikker om international beskyttelse.

⁵⁵ Polen og Ungarn har endnu ikke meddelt deres beredskabsplaner til EUAA.

⁵⁶ F.eks. vedrører problemerne fraværet af asyl i planen (Frankrig), fraværet af eller manglende klarhed om indsatsforanstaltninger vedrørende uledsagede mindreårige (Cypern, Estland, Nederlandene, Portugal og Spanien), beredskabs- og indsatsforanstaltninger (Cypern), manglende klarhed om foranstaltninger for de enkelte scenarier (Estland, Nederlandene). De fleste af disse medlemsstater har bekræftet, at de har til hensigt at revidere og færdiggøre planerne for bedre at tilpasse dem til EUAA's skabelon. Cypern, Estland og Nederlandene er allerede i færd med at revidere deres planer med støtte fra EUAA.

⁵⁷ Den 30. juli 2025 blev der rundsendt fælles tilkendegivelser til medlemsstaterne om at underrette Kommissionen og EUAA om aktivering og deaktivering af planen i de tilfælde, der er omhandlet i direktiv (EU) 2024/1346.

idet nogle medlemsstater mere indgående beskrev, hvordan forskellige myndigheder var inddraget i udarbejdelsen af planen, og hvordan de vil blive inddraget i dens aktivering på tværs af forskellige scenarier og områder.

Største udfordringer og næste skridt:

Kommissionen og EUAA er i kontakt med medlemsstaterne om, hvordan planernes fuldstændighed og klarhed kan styrkes. Nogle generelle forbedringsområder vedrører bedre identifikation af velformulerede og målbare indikatorer for hvert scenarie. Planerne bør desuden omfatte klare reaktionsforanstaltninger for hvert område og scenarie. Dette omfatter den mulige anvendelse af EUAA's støtte. Der bør træffes beredskabsforanstaltninger (f.eks. forberedelse af logistik og indkøb, lageropbygning, uddannelse eller buffermodtagelseskapacitet) for at sikre kapaciteter, der kan mobiliseres på en fleksibel og effektiv måde, og disse bør indarbejdes i beredskabsplanen. Selv om næsten alle medlemsstater angav forbindelserne med andre relevante beredskabsplaner (f.eks. grænser, tilbagesendelser), var det ikke alle, der medtog disse henvisninger. De fleste planer indeholder ikke en forklaring af processen og de aktører, der vil blive inddraget for at sikre de obligatoriske revisioner, der er fastsat i direktiv (EU) 2024/1346.

Som nogle medlemsstater har påpeget, kan igangværende lovgivningsmæssige og administrative forberedelser til pagtens ikrafttræden stadig påvirke indholdet af deres beredskabsplaner. Kommissionen opfordrer derfor medlemsstaterne til at sikre, at deres planer om nødvendigt ajourføres og meddeles til EUAA inden pagtens ikrafttræden. Det vil også være tilrådeligt at sikre kapacitetsopbygning og afprøvning af planerne.

Byggesten 9 – Nye beskyttelsesforanstaltninger for ansøgere om international beskyttelse og sårbare personer og øget overvågning af grundlæggende rettigheder

I løbet af de seneste måneder har de fleste medlemsstater præciseret deres ordninger vedrørende juridisk rådgivning. I nogle tilfælde er medlemsstaterne nødt til at indføre lovændringer, som i øjeblikket er under udarbejdelse⁵⁸. På operationelt plan fortsætter flere lande med de eksisterende ordninger, idet de fleste foretager ændringer ved at udvide deres eksisterende ordninger eller etablere nye. Et stort flertal af medlemsstaterne planlægger at samarbejde med partnere, uafhængige agenturer og/eller advokater/juridiske bistandsorganisationer⁵⁹. På samme måde har de fleste medlemsstater nu udpeget partnere eller institutionelle ordninger til at indføre mekanismen til overvågning af grundlæggende rettigheder. I de fleste tilfælde vil opgaven blive tildelt eksisterende ombudsmænd⁶⁰.

Med hensyn til sikkerhedsforanstaltninger færdiggjorde EUAA informationsmaterialet vedrørende de nye procedurer i september 2025 og udsendte en praktisk vejledning om gratis juridisk rådgivning i procedurens administrative fase⁶¹. For medlemsstaterne har især indførelsen af screening krævet fornyet opmærksomhed og uddannelse, der specifikt vedrører

⁵⁸ Dette omfatter Cypern, Østrig, Finland, Spanien, Bulgarien, Nederlandene, Slovenien og Sverige.

⁵⁹ Såsom Østrig, Bulgarien, Estland, Kroatien (om end med udgangspunkt i det nuværende system), Tjekkiet, Irland (retshjælpsrådet), Italien, Letland, Litauen, Portugal, Rumænien, Slovakiet (udvider de nuværende ordninger), Slovenien, Spanien, Nederlandene, Tyskland og Finland anvender interne ordninger.

⁶⁰ I de fleste tilfælde er eller vil opgaven blive overdraget til den eksisterende ombudsmand (Østrig, Bulgarien, Cypern, Tjekkiet, Letland, Litauen, Estland, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet), selv om der er undtagelser såsom Kroatien og Nederlandene. I Rumænien har ombudsmanden allerede formelt påtaget sig opgaven. Irland foreslår at etablere en uafhængig tilsynsmekanisme gennem en chefinspektør for asyl- og grænseprocedurer, støttet af et rådgivende udvalg.

⁶¹ Ved årets udgang vil informationsmaterialet være oversat til 23 EU-sprog og 20 ikke-EU-sprog.

identifikation af og indsats over for sårbarhed⁶². Som led i denne indsats tilrettelægges der uddannelsesforløb. For at støtte tidlig identifikation samt passende og harmoniserede reaktioner indeholder ovennævnte nye screeningværktøjskasse (afsnit 3.3) også et praktisk bilag om gennemførelse af foreløbige sårbarhedskontroller. Desuden er der blevet stillet skræddersyet uddannelse til rådighed⁶³. EUAA er også ved at færdiggøre revisionen af det bredere uddannelsesmodul "Introduktion til sårbarhed" for at afspejle pagtens lovgivning. I forbindelse med tilbagesendelser er Frontex i samarbejde med andre interessenter ved at udvikle en mobilapplikation vedrørende arbejdet med sårbare grupper, herunder også en sårbarhedskontrol. Agenturet for Grundlæggende Rettigheder (i det følgende benævnt: FRA) rådgiver fortsat EU-institutionerne og de nationale regeringer om grundlæggende rettigheder.

Medlemsstaterne fokuserede også på foranstaltninger vedrørende børn, herunder skridt til at sikre passende modtagelse, i nogle tilfælde ændringer i aldersvurderingsprocedurer, samt yderligere indsats i forbindelse med udpeging af værger og tilsyn med disse⁶⁴.

Største udfordringer og næste skridt:

Medlemsstater, der endnu ikke har fastlagt ordninger vedrørende juridisk rådgivning⁶⁵ eller den uafhængige mekanisme for grundlæggende rettigheder⁶⁶, bør gøre det. Alle medlemsstater bør behandle eventuelle udestående spørgsmål vedrørende sikring af kompetence og tilstrækkelig uafhængighed og fastlægge klare linjer for ansvarlighed og ansvarsfordeling. Dette indebærer, at man undgår at opdele denne rolle mellem forskellige aktører, eller – hvis der vælges sammensatte ordninger – klart at definere en ledende rolle. Baseret på sin vejledning fra december 2024 om oprettelsen af selve mekanismen, er FRA i øjeblikket ved at udvikle metodologisk vejledning for arbejdet for de fremtidige udpegede observatører.

Udfordringer skal også fortsat håndteres i forhold til sårbare grupper, der opholder sig i modtagelsessystemet, såsom uledsagede mindreårige og ofre for kønsbaseret vold. Der bør være tilstrækkelig og passende modtagelseskapacitet for uledsagede mindreårige, som i princippet ikke bør indkvarteres sammen med voksne. Medlemsstaterne bør øge indsatsen for at sikre rettidige og passende repræsentanter for mindreårige i alle faser af asyloprocessen og sikre adgang til uddannelse og sundhedsydelser for børn i overensstemmelse med pagten. I føderale systemer er der behov for særlig opmærksomhed for at tilpasse lovgivning og praksis på alle niveauer af forvaltningen.

Det næste møde i Kommissionens ekspertgruppe om migrantbørn vil primært fokusere på de reformer af værgemål, som pagten kræver. I denne forbindelse arbejder FRA på at ajourføre håndbogen fra 2014 om værgemål for uledsagede børn i overensstemmelse med de bestemmelser, der er indført med pagten. Senere i år vil EUAA offentliggøre en ajourføring af 2018-vejledningen om aldersvurdering (3. udgave).

Byggesten 10 – Integration og lovlige adgangsveje

Genbosætning og lovlige adgangsveje: Kommissionen forelagde sit forslag til den første toårige EU-plan for genbosætning og indrejse af humanitære årsager (i det følgende benævnt

⁶² Østrig har f.eks. iværksat et initiativ til at etablere sårbarhedsansvarlige og styrke samarbejdet med UNHCR.

⁶³ "Vulnerability in the Pact on Migration and Asylum", <https://euaa.europa.eu/publications/euaa-tailor-made-training-plan-pact-migration-and-asylum>.

⁶⁴ Her bidrager pagten til mere omfattende reformer: Efter en periode med overbelægning, der har understreget behovet for at udvide og reformere modtagelsessystemet, vil Irlands stærke børnebeskyttelsessystem blive styrket med gennemførelsen af pagten.

⁶⁵ Grækenland og Ungarn.

⁶⁶ Sidstnævnte omfatter af forskellige årsager: Danmark, Finland, Grækenland, Ungarn, Malta, Slovenien, Spanien og Sverige.

EU-planen). Forslaget til EU-planen har til formål at fastsætte det samlede antal tredjelandsstatsborgere eller statsløse personer med behov for beskyttelse, som medlemsstaterne sigter mod at give indrejsetilladelse til Unionen i 2026 og 2027. Det afspejler drøftelserne på møderne i Udvalget på Højt Plan vedrørende Genbosætning og Indrejse af Humanitære Årsager, de frivillige bidrag fra de deltagende medlemsstater og de globale genbosættelsesbehov, som UNHCR har identificeret. Den foreslåede EU-plan udpeger de regioner, hvorfra indrejse bør finde sted, med det formål at tilvejebringe levedygtige og sikre alternativer til irregulære rejser og yderligere styrke den rolle, som genbosætning og indrejse af humanitære årsager spiller i opbygningen af partnerskaber med tredjelande.

EUAA yder støtte til medlemsstater med relaterede behov og er ved at færdiggøre opdateringen af sine uddannelsesmoduler om supplerende veje og om udvælgelsesfasen i forbindelse med genbosætning og indrejse af humanitære årsager før tid inden udgangen af 2025.

Integration af de personer, der får international beskyttelse: De fleste medlemsstater har arbejdet på at indarbejde pagtens bestemmelser om integration og tidlige integrationsforanstaltninger i deres nationale processer for gennemførelse. Som bemærket i juni blev behovet for at investere mere eller støtte yderligere integrationsforanstaltninger, herunder ved at udvikle tidlige integrationsforanstaltninger og en mere effektiv proces for anerkendelse af kvalifikationer og validering af færdigheder, adresseret af flere medlemsstater i deres nationale gennemførelsesplaner. Nogle medlemsstater har gjort fremskridt med nationale integrationsstrategier⁶⁷ eller har til hensigt at udvide integrationsindsatsen med nye eller tidligere integrations- og sprogkurser⁶⁸.

Største udfordringer og næste skridt:

Rådet skal vedtage EU's plan for genbosætning og indrejse af humanitære årsager på grundlag af Kommissionens forslag inden årets udgang. Kommissionen er rede til at bistå medlemsstaterne med dens gennemførelse.

En velfungerende og sammenhængende integrationspolitik, herunder tidlige integrationsforanstaltninger, er fortsat en forudsætning for at støtte ansøgenes selvforsørgelse, fremme social samhørighed og give personer med international beskyttelse mulighed for at bidrage til værtssamfundene så tidligt som muligt⁶⁹. Det bidrager også til at mindske incitamenterne til uautoriserede bevægelser.

På trods af deres afgørende betydning varierer integrationsstøtteforanstaltningerne stadig meget, og flere medlemsstater skal stadig øge deres indsats, især hvad angår støtte til adgang til passende boliger, støtte til integration på arbejdsmarkedet, anerkendelse af kvalifikationer og indførelse af tidlige integrationsforanstaltninger⁷⁰. For at øge effektiviteten af deres støtte bør medlemsstaterne gøre en yderligere indsats for at tilbyde tilpassede foranstaltninger til specifikke behov og fjerne hindringer for målgrupper såsom indvandrerkvinder, børn eller personer med behov relateret til mental sundhed, som fremhævet i midtvejsevalueringen af handlingsplanen for integration og inklusion.

Kommissionen fortsætter med at støtte medlemsstaternes integrationspolitikker ved at yde finansiering (herunder til langsigtet integration under Unionens samhørighedsfonde), udvikle vejledning og fremme partnerskaber på flere niveauer, der involverer migranter, værtssamfund,

⁶⁷ Malta lancerede integrationsstrategien og handlingsplanen (2025-2030) i januar 2025.

⁶⁸ F.eks. Østrig, Tjekkiet, Estland, Italien, Luxembourg og Slovenien.

⁶⁹ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – Handlingsplan om integration og inklusion 2021-2027 (COM(2020) 758 final), [EUR-Lex – 52020DC0758 – EN – EUR-Lex](#).

⁷⁰ F.eks. Bulgarien, Kroatien, Cypern, Grækenland, Ungarn, Letland, Slovakiet og Rumænien.

lokale og regionale myndigheder, arbejdsmarkedets parter og økonomiske partnere, civilsamfundet og den private sektor.

KONKLUSION

I løbet af de næste otte måneder er der behov for vedvarende fremskridt for at sikre en vellykket ikrafttræden af pagtreformerne og skabe et stabilt grundlag for Unionens fremtidige indsats for migrationsstyring og asylforvaltning. Det kræver en indsats nu, og det vil kræve kollektivt arbejde i fremtiden.

Der bør fokuseres på de udfordringer, der er skitseret i denne rapport, og det skal sikres, at solidaritets- og ansvarssystemerne fungerer, at Eurodacsystemerne er klar, at ordninger for grænseproceduren er på plads, og at der sikres tilstrækkelig modtagelseskapacitet i alle medlemsstater. Yderligere vigtige elementer i pagten er overvågning af grundlæggende rettigheder, juridisk rådgivning og nye beskyttelsesforanstaltninger for sårbare grupper.

Kommissionen er fortsat fuldt engageret i denne proces og vil fortsætte sit arbejde både på horisontalt og bilateralt niveau gennem de dedikerede landehold.

Med lanceringen af den årlige migrationsstyringscyklus skal der gøres fremskridt med at afhjælpe de eksisterende svagheder i Dublinsystemet og forberede den fulde anvendelse af ansvarsrammen i forordning (EU) 2024/1351. Sideløbende hermed vil arbejdet med at gennemføre solidaritetspuljen blive videreført.

På EU-plan vil et vigtigt resultat være vedtagelsen af en europæisk strategi for asylforvaltning og migrationsstyring i december 2025. Denne strategi vil bygge på de nationale strategier, som medlemsstaterne fremsendte til Kommissionen i juni, og som dækker både de interne og eksterne dimensioner af migration i en omfattende og integreret tilgang.

Kommissionen vil fremlægge den næste status for gennemførelsen af pagten for Europa-Parlamentet og Rådet i marts 2026.