

Bruxelles, 12. studenoga 2025.
(OR. en)

15196/25
ADD 1

JAI 1640
MIGR 413
FRONT 266
RELEX 1441
ASILE 101

POP RATNA BILJEŠKA

Od: Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine
DEPREZ

Datum primitka: 11. studenoga 2025.

Za: Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije

Br. dok. Kom.: COM(2025) 795 final - ANNEX

Predmet: PRILOG
KOMUNIKACIJI KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU O
EUROPSKOM GODIŠNJEM IZVJEŠĆU O AZILU I MIGRACIJAMA
(2025.)

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2025) 795 final - ANNEX.

Priloženo: COM(2025) 795 final - ANNEX



Bruxelles, 11.11.2025.
COM(2025) 795 final

ANNEX

PRILOG

**KOMUNIKACIJI KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU O
EUROPSKOM GODIŠNJEM IZVJEŠĆU O AZILU I MIGRACIJAMA (2025.)**

PRILOG

KOMUNIKACIJI KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU O EUROPSKOM GODIŠNJEM IZVJEŠĆU O AZILU I MIGRACIJAMA (2025.)

Drugi pregled trenutačnog stanja provedbe pakta o migracijama i azilu

UVOD

Komisija je u lipnju 2025. objavila zadnji pregled trenutačnog stanja provedbe pakta o migracijama i azilu.¹ Drugi pregled obuhvaća razdoblje od tada do početka listopada 2025.

U tom su razdoblju države članice, Komisija i agencije Unije, zajedno s raznim dionicima i partnerima, nastavile raditi u svim sastavnicama kako bi osigurale nastavak provedbe.

Postignut je daljnji napredak i dovršene su važne ključne etape, uključujući razvoj nacionalnih strategija i planova djelovanja u nepredvidivim situacijama, prilagodbe nacionalnih pravnih okvira i donošenje provedbene uredbe za Uredbu (EU) 2024/1351, kao i pripreme za provedbu prvog godišnjeg ciklusa upravljanja migracijama.

I dalje ima otvorenih pitanja, posebno kad je riječ o Eurodacu i osiguravanju da sustavi budu spremni na vrijeme, postupcima na granici i potrebi za uvođenjem potrebne infrastrukture, zahtjevima u pogledu osoblja i administrativnim aranžmanima kako bi se ispoštovali rokovi. Nadalje, u cijeloj Uniji trebalo bi dovršiti mehanizme dubinske provjere i uskladiti kapacitete za prihvata sa stvarnim potrebama i novim okvirom. Naposljetku, trebalo bi sklopiti aranžmane koji se odnose na praćenje poštovanja temeljnih prava i pravno savjetovanje.

Komisija je u srpnju 2025. predstavila prijedlog novog višegodišnjeg financijskog okvira i predložila utrostručenje financijske potpore Unije za migracije, sigurnost i upravljanje granicama u sljedećem razdoblju i znatno veće financiranje agencija za unutarnje poslove. Predložena dodatna financijska potpora Unije za područje unutarnjih poslova i migracija iznosila bi ukupno 81 milijardu EUR.

¹ Vidjeti prvo izvješće o trenutačnom stanju provedbe pakta o migracijama i azilu: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0319>

REZULTATI NA RAZINI UNIJE

Prva i glavna faza planiranja započela je predstavljanjem Zajedničkog plana provedbe u lipnju 2024., koji je poslužio kao osnova za razvoj nacionalnih provedbenih planova država članica i uspostavu relevantnih upravljačkih aranžmana².

Danas je rad na provedbi pakta u potpunosti usmjeren na prilagodbu zakonodavstva, praktičnu operacionalizaciju i financiranje potrebnih reformi. U ovoj fazi uspostavljeni koordinacijski mehanizmi i dalje dobro funkcioniraju, i na horizontalnoj razini u okviru Strateškog odbora za imigraciju, granice i azil (dalje u tekstu „SCIFA”) i u okviru Komisijina namjenskog bilateralnog dijaloga s državama članicama. Nastavila se općenita razmjena mišljenja s Europskim parlamentom u okviru redovitih sastanaka Radne skupine za azil – Provedba pakta / Zajedničkog europskog sustava azila, koju je uspostavio Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove.

Razni zakonodavni prijedlozi koje je Komisija iznijela u posljednjih sedam mjeseci kako bi dovršila i dopunila pakt napreduju u zakonodavnom postupku. To uključuje prijedlog nove Uredbe o vraćanju, prijedlog koji se odnosi na koncept „sigurne treće zemlje” i predloženi Unijin popis sigurnih zemalja podrijetla³. Europski parlament imenovao je izvjestitelje i započeli su tehnički sastanci. Vijeće je započelo s pripremom stajališta i u tijeku su rasprave u relevantnim tijelima. U međuvremenu u kontaktnim odborima Komisije napreduje rad na provedbenim aktima koji proizlaze iz zakonodavstva pakta (vidjeti sastavnicu u sljedećem odjeljku).

Razne agencije Unije⁴ blisko surađuju s Komisijom i državama članicama i pružaju potporu reformama u skladu sa svojim mandatima. Napreduje i njihov rad na pripremi raznih smjernica, predložaka i materijala za osposobljavanje predviđenih u Zajedničkom planu provedbe. Osim toga, državama članicama pružaju potporu na zahtjev i odgovaraju na nove izazove. U suradnji s Estonijom i Nizozemskom provedena su dva pilot-postupka praćenja u okviru Agencije Europske unije za azil kao priprema za potpuno uvođenje Agencijina višegodišnjeg programa praćenja (od 2026. nadalje). U okviru tih postupaka dva tima stručnjaka iz Agencije Europske unije za azil, Komisije i država članica te UNHCR-a kao promatrači provela su provjere na licu mjesta u lipnju 2025. Završna izvješća s nalazima dovršena su i proslijeđena predmetnim državama članicama. Od lipnja 2026. pratit će se tehnička i operativna provedba pakta u svim državama članicama u razdoblju od pet godina.

Programiranje financijske potpore za provedbu pakta započelo je stalnom suradnjom s državama članicama (vidjeti odjeljak 3.1.). To obuhvaća dodatne 3 milijarde EUR stavljene na raspolaganje državama članicama za pomoć u provedbi pakta i prihvat raseljenih osoba iz Ukrajine. Većina država članica ispunila je uvjete i za pristup dodatnim sredstvima dostupnima u okviru preispitivanja fondova za unutarnje poslove u sredini programskog razdoblja, u iznosu od dodatnih 1,6 milijardi EUR.

² [Zajednički provedbeni plan za pakt o migracijama i azilu – Europska komisija.](#)

³ Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi zajedničkog sustava za vraćanje državljana trećih zemalja koji nezakonito borave u Uniji te o stavljanju izvan snage Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, Direktive Vijeća 2001/40/EZ i Odluke Vijeća 2004/191/EZ, COM(2025) 101 final, [EUR-Lex – 52025PC0101 – HR – EUR-Lex](#); Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2024/1348 u pogledu utvrđivanja popisa sigurnih zemalja podrijetla na razini Unije, COM(2025) 186 final, [EUR-Lex – 52025PC0186 – HR – EUR-Lex](#); Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2024/1348 u pogledu primjene koncepta „sigurne treće zemlje”, COM(2025) 259 final, [EUR-Lex – 52025PC0259 – HR – EUR-Lex](#).

⁴ Posebno Agencija Europske unije za azil, eu-LISA, Frontex, Europol i Agencija za temeljna prava.

Nastavlja se i usporedna potpora državama članicama u okviru Instrumenta za tehničku potporu u nadležnosti Komisije. Trenutačno tijela devet država članica⁵ primaju prilagođenu potporu za provedbu posebnih reformi utvrđenih u njihovim nacionalnim provedbenim planovima za dvogodišnje prijelazno razdoblje do 2026.

Suradnja s civilnim društvom odvijala se u raznim forumima na razini Unije, kao i kroz bilateralne kontakte. Poseban element informiranja tijekom prošlog mjeseca bio je dijalog s pravosudnim mrežama radi poticanja suradnje i razmjene informacija u vezi s postupovnim promjenama uvedenima paktom, uključujući nove rokove za zaključenje raznih postupaka⁶. Uloga pravosuđa posebno je važna za funkcioniranje pravila o odgovornosti za postupke azila i vraćanja na granici (Uredba (EU) 2024/1351), za mjere oduzimanja slobode, kapacitete za prihvata, imenovanje zastupnika za maloljetnike bez pratnje te pravnu pomoć i zastupanje.

Šira važnost reformi i dalje je jasna: 22 države članice dovršile su svoje nacionalne strategije za migracije i azil u zakonskom roku do 12. lipnja 2025.⁷ Te strategije odražavaju sveobuhvatan strateški pristup migracijama i azilu na svim razinama vlasti. S druge strane, poslužit će kao temelj za prvu europsku strategiju upravljanja azilom i migracijama, koja bi trebala biti dovršena do kraja godine.

OPERACIONALIZACIJA SASTAVNICA – NAPREDAK

Broj nacionalnih provedbenih planova za pakt nepromijenjen je od lipnja 2025. Na razini država članica koordinacijski i upravljački aranžmani dodatno su razvijeni, među ostalim utvrđivanjem važnih dionika za provedbu reformi i daljnjom komunikacijom s njima. To može uključivati potrebu za većim uključivanjem odjela ili resornih ministarstava odgovornih za pružanje usluga kao što su obrazovanje ili zdravstvo, kao i za većom suradnjom s organizacijama civilnog društva i provedbenim partnerima kako bi se ostvario napredak u operacionalizaciji potrebnih sporazuma o partnerstvu. Države članice koje to još nisu učinile trebale bi intenzivirati angažman, posebno s pravosuđem, na predviđanju potreba.

Bit će sve važnije osigurati da preostale ključne etape i prijelazne ciljne vrijednosti na nacionalnoj razini budu jasno definirane i praćene kako bi se lakše utvrđivala i smanjivala kašnjenja. To je općenitije pitanje koje je već utvrđeno u prvom izvješću o provedbi pakta. Neke države članice uspostavile su dobru praksu i provedbene postupke u tom području⁸.

Zakonodavne reforme koje se odnose na usklađivanje nacionalnih pravnih okvira s paktom i prenošenje Direktive (EU) 2024/1346 sada su u punom jeku. Nekoliko država članica već je donijelo relevantno nacionalno zakonodavstvo, u cijelosti ili djelomično⁹. Sve više država članica dovršilo je izradu zakonodavnih akata ili je u završnoj fazi pripreme prijedloga¹⁰. U

⁵ Belgija, Češka, Estonija, Irska, Grčka, Italija, Litva, Rumunjska i Slovačka.

⁶ Na primjer, Radna skupina za azil i imigraciju Udruženja europskih upravnih sudaca (AEAJ).

⁷ Hrvatska, Mađarska, Luksemburg i Rumunjska još nisu dostavili svoje strategije. Rumunjska je Komisiji dostavila nacrt u iščekivanju konačnog donošenja, a Luksemburg i Hrvatska prijavili su kašnjenja.

⁸ Na primjer, bugarska nadležna tijela pripremila su šestomjesečno izvješće o provedbi nacionalnog provedbenog plana i ažurirala svoj plan, u kojem se uzima u obzir ishod dijaloga o financiranju pakta s Komisijom i napredak u praktičnoj provedbi.

⁹ To uključuje Češku i Grčku.

¹⁰ Austrija, Danska, Cipar, Estonija, Litva, Nizozemska, Portugal i Španjolska dovršili su ili su u završnoj fazi izrade zakonodavnih akata. Njemačka je 12. rujna podnijela prijedlog Parlamentu. U Bugarskoj, Hrvatskoj, Finskoj, Francuskoj, Irskoj, Italiji, Malti, Slovačkoj, Sloveniji i Švedskoj u tijeku je izrada zakonodavnih akata. Države članice koje tek trebaju dovršiti preispitivanje zakonodavstva za sva područja ili dijelove područja obuhvaćenih paktom uključuju Belgiju, Grčku i Rumunjsku.

većini slučajeva taj postupak uključuje različite razine savjetovanja s civilnim društvom i ključnim dionicima¹¹.

Države članice koje još preispituju svoje zakonodavne okvire trebale bi što prije dovršiti taj postupak kako bi se osiguralo da je izrada zakonodavnih akata dovršena i da postupci donošenja mogu započeti početkom sljedeće godine¹². Kontaktni odbori Komisije razradit će daljnje smjernice i rješavati nova pitanja.

Financijska potpora: nacionalno programiranje

Od posljednjeg ažuriranja Komisija blisko surađuje sa svim državama članicama na programiranju financijske potpore za pakt. Iznos od 3 milijarde EUR dodijeljen za taj postupak pomoći će u osiguravanju dostatnih sredstava za ključne elemente novog okvira, ili iz sredstava Unije ili iz nacionalnih sredstava¹³. Sve države članice osim jedne¹⁴ podnijele su obrasce sa svojim prijedlozima, koji su temelj za dijalog o financiranju sa službama Komisije. Ta metoda rada omogućuje Komisiji da prouči poteškoće s kojima se suočavaju države članice i da im pomogne u odlučivanju o najprikladnijem korištenju sredstava Unije, uz nacionalni proračun, u skladu s nacionalnim provedbenim planovima.

Ključni izazovi i sljedeći koraci

Trenutačno je nekoliko država članica zaključilo dijalog o programiranju dodatnih sredstava i na dobrom su putu da do kraja godine dovrše postupak izmjene programa. Većina država članica u posljednjoj je fazi dijaloga. Taj postupak treba dovršiti što je prije moguće kako bi se prešlo u fazu izmjene koja može potrajati nekoliko mjeseci.

Općenito, tom metodom rada omogućena je vrlo konstruktivna razmjena između država članica i službi Komisije o pripremi na nacionalnoj razini, kao dopuna nacionalnim provedbenim planovima i nacionalnim strategijama, te je uspostavljena dobra praksa redovitih kontakata između država članica i službi Komisije o operativnim pitanjima. Te su rasprave i čvrsta osnova za suradnju i zajedničko praćenje provedbe pakta u nadolazećim godinama. Nastavak redovitog dijaloga s državama članicama, među ostalim o napretku u iskorištavanju proračuna, pomoći će u praćenju izazova i, prema potrebi, pružiti dodatnu prilagođenu operativnu ili financijsku potporu. Dio proračuna tematskog instrumenta FAMI-ja za razdoblje 2026. – 2027. može se mobilizirati za daljnju potporu državama članicama na temelju potreba utvrđenih tijekom kontinuirane razmjene informacija o provedbi pakta.

Prva sastavnica – Eurodac

Države članice nastavljaju blisko surađivati s Komisijom i agencijom eu-LISA kako bi se osiguralo da sustav Eurodac bude operativan na vrijeme u lipnju 2026. Na posljednjem sastanku savjetodavne skupine za Eurodac države članice općenito su izvijestile o dobrom napretku: u većini država članica dodijeljena financijska sredstva utvrđena su za taj cilj, putem nacionalnih proračuna ili iz sredstava Unije ili njihovom kombinacijom. U nekoliko država

¹¹ Primjerice u Austriji, Bugarskoj, Hrvatskoj, Cipru, Danskoj, Estoniji, Finskoj, Njemačkoj, Irskoj, Litvi, Nizozemskoj, Portugalu, Sloveniji, Švedskoj.

¹² Preispitivanje zakonodavstva još je u tijeku u Belgiji i Rumunjskoj, djelomično je nedovršeno u Grčkoj i moguća su kašnjenja u Latviji i Poljskoj.

¹³ Na primjer, uspostava postupaka na granici i dubinske provjere (uključujući, prema potrebi, višenamjenske centre); odgovarajuća ulaganja u Eurodac i druge prilagodbe povezane s informacijskim tehnologijama; osiguravanje odgovarajućih kapaciteta za prihvata, među ostalim u skladu s pravnim obvezama za odgovarajuće kapacitete svake države članice na vanjskim granicama; uspostava nacionalnih neovisnih i djelotvornih mehanizama za praćenje poštovanja temeljnih prava i besplatno pravno savjetovanje.

¹⁴ Mađarska.

članica odabrani su pružatelji relevantnih usluga ili su postupci nabave ubrzani okvirnim ugovorima, dok je u drugim državama članicama nabava već započela¹⁵.

Do rujna osam država članica i Europol izvijestili su da dobro napreduju¹⁶. Osamnaest država članica izvijestilo je da se i dalje suočava s različitim poteškoćama, iako očekuje da će na vrijeme moći riješiti otvorena pitanja¹⁷. Postoji rizik da jedna država članica neće biti spremna na vrijeme¹⁸. Proteklih je mjeseci eu-LISA državama članicama pružila priliku za testiranje operacija, a u sljedećim će se mjesecima državama članicama omogućiti više testiranja.

Na razini Unije Komisija je osnovala Regulatorni odbor za Eurodac i nastavila raditi na nezakonodavnim aktima povezanim s Eurodacom, posebno u pogledu međusustavnih statističkih podataka i osiguravanja interoperabilnosti. Akti će vjerojatno biti doneseni još ove godine¹⁹.

Ključni izazovi i sljedeći koraci

Provedba sustava Eurodac u državama članicama i dalje se razlikuje, odnosno u različitim je fazama napretka. Potrebno je hitno riješiti postojeće probleme jer ulazimo u posljednju fazu prije početka primjene pakta. U nekoliko slučajeva to se odnosi na rješavanje preostalih pitanja povezivosti, postavljanje jasnih ciljeva za dovršetak testiranja, pokretanje postupaka nabave i pojašnjavanje modaliteta povezanih s određivanjem pristupne točke²⁰.

Države članice potiče se da što prije počnu s testiranjem jer se time agenciji eu-LISA i dotičnoj državi članici omogućuje rano utvrđivanje svih problema i ostavlja dovoljno vremena za njihovo rješavanje. Pet država članica i Švicarska već su pokrenule testiranje stvarne operacije, a znatan broj njih počet će u sljedećim mjesecima²¹. Međutim, većina država članica još se nije angažirala, što je u nekim slučajevima zato što još nisu dovršile testiranje povezanosti, što je preduvjet za testiranje operacija²². Komisija i eu-LISA i dalje su u bliskom tehničkom dijalogu s državama članicama o tom pitanju, a eu-LISA će prema potrebi nastaviti pružati potporu svim državama članicama.

Druga sastavnica – novi sustav za upravljanje migracijama na vanjskim granicama Unije

Nastavlja se uspostava obveznih postupaka azila i vraćanja na granici. Od lipanjske komunikacije o trenutačnom stanju provedbe pakta dodatno se povećao broj država članica

¹⁵ Belgija, Njemačka (primjena okvirnih ugovora), Bugarska i Hrvatska (početak javne nabave).

¹⁶ Hrvatska, Češka, Estonija, Grčka, Nizozemska, Rumunjska, Španjolska, Švedska.

¹⁷ Austrija, Belgija, Bugarska, Cipar, Danska, Finska, Francuska, Njemačka, Irska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Poljska, Portugal, Slovačka i Slovenija.

¹⁸ Mađarska.

¹⁹ Izmjene sljedećih akata izglasane su 24. srpnja i uskoro će biti donesene: provedbene odluke Komisije C(2021) 6176 i C(2021) 6174 o utvrđivanju tehničkih pravila za stvaranje poveznica između podataka iz različitih informacijskih sustava EU-a u skladu s člankom 28. stavkom 7. Uredbe (EU) 2019/817 i člankom 28. stavkom 7. Uredbe (EU) 2019/818 Europskog parlamenta i Vijeća; provedbene odluke Komisije C(2023) 645 i C(2023) 649 o utvrđivanju i razvoju standarda univerzalnog formata poruka (UMF) u skladu s Uredbom (EU) 2019/817 i Uredbom (EU) 2019/818 Europskog parlamenta i Vijeća. Odgođena je izmjena Delegirane odluke o dopuni Uredbe (EZ) br. 767/2008 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu priručnika o postupcima i pravilima potrebnima za upite, provjere i procjene (viza za kratkotrajni boravak, viza za dugotrajni boravak i boravišnih dozvola), sastavljenog na temelju članaka 9.h i 22.b.

²⁰ Predmetne države članice uključuju Austriju, Maltu, Sloveniju i Grčku.

²¹ Države članice koje su u rujnu izvijestile agenciju eu-LISA da su već započele testiranje su Francuska, Irska, Luksemburg, Rumunjska i Švedska.

²² Belgija, Bugarska, Cipar, Danska, Finska, Mađarska, Latvija, Litva, Malta, Nizozemska, Portugal, Slovenija, Španjolska.

koje već imaju uspostavljene prihvatne objekte i ljudske resurse za postizanje odgovarajućih kapaciteta ili će to uskoro učiniti²³. Nekoliko država članica uspostavlja i organizira novu obveznu dubinsku provjeru, uključujući pripremu rasporeda osposobljavanja²⁴.

Nastavio se rad u relevantnim odborima, što je, među ostalim, rezultiralo pripremom posebnih smjernica Komisije o postupcima azila i vraćanja na granici i redovitim ažuriranjem smjernica o dubinskoj provjeri, kao dodatak Praktičnom priručniku za službenike graničnog nadzora. Nedavne teme o kojima se raspravljalo na sjednicama odbora uključivale su i korištenje opsežnih informacijskih sustava u svrhu sigurnosnih provjera i provjera identiteta. Budući da se postupak vraćanja na granici oslanja na mogućnost vraćanja odbijenih podnositelja zahtjeva, u godišnjoj procjeni Komisije za 2025. na temelju članka 25.a Zakonika o vizama po prvi se put posebna pozornost posvećuje zemljama podrijetla na čije bi se državljane primjenjivao postupak na granici.

Agencija Europske unije za azil i Frontex u bliskoj su suradnji razvili usklađenu ponudu osposobljavanja o dubinskim provjerama. Taj preliminarni modul stavljen je na raspolaganje korisnicima krajem rujna. Od ožujka 2026. bit će dostupan sveobuhvatan modul osposobljavanja o dubinskim provjerama. Paket materijala za dubinsku provjeru, koji su zajednički razvili Frontex, Agencija Europske unije za azil i Komisija uz potporu Europolu i stručnjaka iz država članica, očekuje se do kraja godine. Ti materijali dopunjuju smjernice Komisije i sastoje se od niza jednostavnih predložaka, smjernica i praktičnih resursa²⁵. Operativno testiranje tih materijala trebalo bi započeti u listopadu 2025.

Ključni izazovi i sljedeći koraci

Unatoč napretku, i dalje postoje neki izazovi iz prethodnog izvješća. Neriješena organizacijska pitanja uključuju prilagodbu nacionalnog zakonodavstva, reviziju ili razvoj standardnih operativnih postupaka i smjernica, osiguravanje dovoljnog broja osoblja, provedbu postupaka nabave za izgradnju ili obnovu objekata, provedbu učinkovitih mjera za ublažavanje rizika od bijega i daljnju integraciju IT baza podataka²⁶. U određenim slučajevima bile bi potrebne privremene mjere premošćivanja²⁷. U ovoj fazi nije sigurno da će se odgovarajući kapaciteti u potpunosti i pravodobno uvesti²⁸. Iako je zakonski rok u kojem moraju priopćiti lokacije za postupke na granici 11. travnja 2026., države članice pozivaju se da što prije dostave informacije o lokacijama kako bi se olakšalo planiranje njihove uspostave.

²³ Osim Belgije, Finske, Luksemburga, Češke, Cipra, Francuske, Malte i Nizozemske, koji su spomenuti u prvom izvješću o trenutnom stanju provedbe pakta, Austrija, Irska, Portugal, Švedska i Litva uspostavili su odgovarajuće kapacitete ili dobro napreduju.

²⁴ Austrija, Belgija, Bugarska, Hrvatska, Češka, Cipar, Estonija, Francuska, Grčka, Irska, Litva, Nizozemska, Poljska i Španjolska trenutno dobro napreduju s uvođenjem dubinske provjere.

²⁵ Paket materijala za dubinsku provjeru uključuje predloške obrazaca za provjeru i prilog u kojem se opisuje postupak savjetovanja za relevantne baze podataka; predložak za pružanje informacija na temelju članka 11. Uredbe (EU) 2024/1356, praktični prilog o provedbi preliminarnih provjera ranjivosti. Uključuje i detaljne upute za provedbu dubinske provjere, savjete za korištenje predložaka i snalaženje u postupku dubinske provjere, kao i opis ponuda osposobljavanja o dubinskim provjerama pri Frontexu i Agenciji Europske unije za azil.

²⁶ To uključuje Dansku, Njemačku, Finsku, Italiju, Litvu, Sloveniju i Portugal, koji se suočavaju s jednim ili više navedenih izazova.

²⁷ To se može odnositi na Hrvatsku, Irsku, Estoniju, Italiju, Latviju i Rumunjsku i obuhvaćati privremene objekte ili aranžmane povezane s osobljem. Grčka i Bugarska dosegnut će odgovarajući kapacitet; međutim, bit će potrebno zajamčiti kvalitetu objekata.

²⁸ Kašnjenja su moguća u Njemačkoj, Latviji, Rumunjskoj, Slovačkoj i Sloveniji zbog toga što još nisu odabrani objekti ili pokrenuti postupci javne nabave.

Kad je riječ o dubinskoj provjeri, niz država članica još uvijek mora jasnije definirati raspodjelu zadaća unutar nacionalnih struktura i uskladiti postupke i/ili preispitati zahtjeve u pogledu interoperabilnosti. Neke države članice već imaju centre za provjeru jer već primjenjuju postupke pri dolasku²⁹. Kad je riječ o drugima, u planovima za centralizirane lokacije morat će uzeti u obzir činjenicu da one možda neće biti u potpunosti spremne do lipnja 2026. Druge države članice odlučile su se za decentralizirani pristup, posebno za dubinsku provjeru na vlastitom državnom području. U nekoliko slučajeva još uvijek je potrebno definirati aranžmane za zdravstvene preglede, među ostalim na temelju suradnje sa zdravstvenim službama.

Treća sastavnica – preispitivanje prihvata

Mnoge države članice poboljšavaju kapacitete za prihvata, i u pogledu količine i u pogledu kvalitete. Poduzele su daljnje korake kako bi uklonile nedostatke kapaciteta ili osigurale da se nove odredbe mogu operacionalizirati. To uključuje izgradnju novih i rekonstrukciju i/ili nadogradnju postojećih objekata. Mnoge države članice ostvarile su svoje planove, a neke su se usredotočile na uspostavu novih višenamjenskih centara³⁰. Modeli i nacrti koje su izradile Agencija Europske unije za azil i Komisija korisni su u tom pogledu jer je svrha centara pružanje niza usluga, od identifikacije i registracije do prihvatnih objekata za razne kategorije ljudi, kao i pristupa uslugama socijalnih radnika i uslugama pravnog savjetovanja.

Neke države članice koriste simulacijske vježbe kako bi procijenile pripremljenost svojih sustava prihvata za uvođenje novih postupaka/aktivnosti u okviru pakta, kao što su postupak na granici i dubinska provjera³¹.

Prihvaćena je i mogućnost različitih aranžmana prihvata koji se temelje na različitim vrstama i skupinama podnositelja zahtjeva, kako je navedeno u Direktivi (EU) 2024/1346. Države članice uvode ili objedinjuju posebne aranžmane za slučajeve prijenosa odgovornosti³², ali rade i na boljem rješavanju potreba ranjivih osoba ili obitelji u prihvatnim centrima³³. Nekoliko država članica unaprijedilo je i sustave vođenja predmeta i digitalizaciju postupaka kako bi se poboljšao pristup podacima i njihova razmjena ili na drugi način prilagodilo zahtjevima pakta³⁴.

Općenito, od posljednjeg ažuriranja u lipnju države članice i Agencija Europske unije za azil neumorno rade na otklanjanju nedostataka u prikupljanju podataka o prihvatu³⁵. Međutim, nacionalni sustavi prihvata vrlo su složeni i heterogeni. Potrebni su detaljniji podaci iz svih država članica kako bi Komisija stekla sveobuhvatniju i usporedivu sliku kapaciteta za prihvata u Uniji i državama članicama za potrebe godišnjeg ciklusa upravljanja migracijama. Za prva dva godišnja ciklusa (2025. i 2026.) Komisija i Agencija Europske unije za azil utvrdile su postupan pristup kojim se od država članica zahtijeva da dostave podatke o ključnim

²⁹ Na primjer: Grčka, Italija, Španjolska, Cipar.

³⁰ To uključuje Hrvatsku, Latviju, Litvu, Luksemburg, Portugal, Rumunjsku, Slovačku i Sloveniju.

³¹ Na primjer: Irska, Rumunjska, Švedska.

³² To razmatraju Belgija, Bugarska, Češka, Njemačka, Portugal, Slovačka, Slovenija i Švedska.

³³ To uključuje Austriju, Cipar, Češku, Italiju, Litvu, Portugal i Sloveniju.

³⁴ Primjerice Češka, Estonija, Italija, Hrvatska, Francuska, Bugarska, Portugal, Španjolska.

³⁵ Na temelju dostupnih podataka sada je moguće imati pregled broja osoba smještenih u službenim nacionalnim sustavima prihvata država članica, koji se tumači kao skup uspostavljenih aranžmana za smještaj tražitelja azila u skladu s Direktivom (EU) 2024/1346. Međutim, trenutačni podaci ne obuhvaćaju potporu za smještaj koja se pruža korisnicima privremene zaštite izvan Direktive (EU) 2024/1346 niti su dovoljno detaljni za usporedbu stanja u području prihvata u državama članicama.

pokazateljima prihvata³⁶. Od 2027. države članice će Agenciji Europske unije za azil dostavljati podatke o cjelovitom skupu pokazatelja prihvata.

Države članice i službe Komisije nastavljaju se sastajati u okviru Kontaktnog odbora za prihvata kako bi pripremile prenošenje Direktive (EU) 2024/1346 i razjasnile neriješena pitanja. U nedavnim raspravama razgovaralo se o pitanjima kao što su mjere rane integracije, ograničavanje slobode kretanja, zadržavanje i alternative zadržavanju, kao i općenito međudjelovanje s drugim elementima pakta. Prihvatna mreža Agencije Europske unije za azil nastavlja s utvrđivanjem operativnih izazova i razmjenom primjera dobre prakse. Sve te rasprave uključene su i u predstojeće revidirane smjernice Agencije Europske unije za azil o standardima i pokazateljima. Uskoro će biti dovršen i praktični vodič Agencije o uspostavi i upravljanju prihvatnim centrom i centrom za dolazak.

Ključni izazovi i sljedeći koraci

I dalje su prisutni neki ključni izazovi u nacionalnim sustavima prihvata. Svaka nova gradnja trebala bi se dovršavati pravodobno i, prema potrebi, moraju se uvesti prijelazne mjere kako bi se osigurala usklađenost s Direktivom (EU) 2024/1346 i zajamčili dostatni odgovarajući kapaciteti do početka primjene pakta³⁷. I dalje postoje izazovi povezani s ranjivim skupinama smještenima u sustavima prihvata, kao što su maloljetnici bez pratnje i žrtve rodno uvjetovanog nasilja (odjeljak 3.10.).

Države članice koje su u ranim fazama planiranja višenamjenskih centara trebale bi, ako već nisu, stupiti u kontakt s Agencijom Europske unije za azil kako bi razmotrile nacrt i modele koji su posebno razvijeni kako bi se osigurala usklađenost s odredbama i načelima pakta.

Općenito, izazovi povezani s kapacitetom i integracijom sustava upravljanja ukazuju na stalnu potrebu za strateškom dodjelom resursa. Taj je postupak i dalje u tijeku za niz država članica. Komisija i dalje pomno prati slučajeve u kojima države članice planiraju ili već počinju smanjivati svoje kapacitete za prihvata kako bi se osiguralo da su sve takve mjere u skladu s općom potrebom za dobro pripremljenim sustavima. Državama članicama savjetuje se i da osiguraju zadržavanje, potpuno u skladu s propisima pakta, pri čemu zadržavanje mora biti krajnja mjera.

Potrebno je dodatno poboljšati izvješćivanje i granularnost podataka o nacionalnom sustavu prihvata kako bi se doprinijelo procjeni stanja u području prihvata uključenoj u europsko godišnje izvješće o azilu i migracijama³⁸. S obzirom na središnju ulogu prihvata bit će potrebno učiniti više kako bi se osiguralo da statistički podaci o prihvatima budu dovoljno usporedivi i potpuni, čime će se omogućiti sveobuhvatnija procjena.

Četvrta sastavnica – pravedni, učinkoviti i usklađeni postupci azila

O reformama koje se odnose na zakonodavstvo pakta i dalje se raspravlja na relevantnim forumima. Agencija Europske unije za azil ažurirala je relevantne smjernice te operativne

³⁶ Osobe u sustavu prihvata (ukupni broj osoba u sustavu prihvata uključujući raščlambu po pravnom statusu osoba u prihvatima i broju maloljetnika bez pratnje); i kapacitet sustava prihvata (ukupni broj kreveta dostupnih na kraju izvještajnog razdoblja).

³⁷ Zabrinjava, primjerice, situacija u Belgiji, u kojoj sudovi i dalje utvrđuju nedostatak odgovarajućih uvjeta prihvata. Ostali razlozi za zabrinutost odnose se i na Bugarsku, Cipar, Hrvatsku, Latviju, Grčku i Nizozemsku.

³⁸ U širem smislu, organizacija sustava prihvata razlikuje se među državama članicama. Korisnici privremene zaštite koji primaju potporu za smještaj izvan tog sustava nisu uključeni u podatke koje države članice dostavljaju.

standarde i pokazatelje o postupcima azila koji bi trebali biti dovršeni do kraja godine, zajedno s praktičnim vodičem za registraciju i podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

Razne države članice poduzimaju mjere za smanjenje broja neriješenih predmeta azila i poboljšanje upravljanja predmetima. Među njima je zapošljavanje dodatnog osoblja, reformiranje postupaka digitalizacijom i integriranjem sustava upravljanja predmetima te usklađivanje radnih i drugih postupaka među različitim dionicima³⁹. Razne države članice koriste potporu Agencije Europske unije za azil npr. za zajednički razvoj postupaka, traženje raspoređivanja ili osposobljavanja ili za izravnu operativnu potporu⁴⁰. Stalno smanjenje broja zahtjeva za azil u Uniji dodatno će pomoći državama članicama da smanje broj neriješenih predmeta azila.

Pri provedbi većina država članica surađuje s pravosudnim tijelima⁴¹. To je neophodno za osiguravanje usklađenosti između nacionalnih pravosudnih praksi i odredbi pakta te kako bi se učinkovitim pravosudnim sustavima omogućilo da skrate vrijeme obrade zahtjeva i povećaju kapacitete za obradu žalbi.

Kao što je prethodno navedeno, u tijeku je⁴² zakonodavni postupak za prijedloge Komisije koji se odnose na koncept „sigurne treće zemlje” i na utvrđivanje popisa sigurnih zemalja podrijetla, što će olakšati provedbu postupaka.

Ključni izazovi i sljedeći koraci

Unatoč poduzetim mjerama potrebno je učiniti više kako bi se smanjio broj neriješenih predmeta i izbjegli novi⁴³. To može uključivati pravodobno pokretanje postupaka zapošljavanja, privremenog ili dugoročnog, i osposobljavanje potrebno za upoznavanje osoblja s novim okvirom, u mogućoj suradnji s Agencijom Europske unije za azil. Samo će smanjenjem neriješenih predmeta države članice moći maksimalno ograničiti paralelnu upotrebu dvaju sustava nakon lipnja 2026. (jedan se temelji na tadašnjoj pravnoj stečevini Direktivi 2013/32/EU, a drugi na Uredbi (EU) 2024/1348 za predmete zaprimljene nakon 12. lipnja 2026.).

Sve države članice potiču se na bliskiju suradnju s pravosuđem i uklanjanje mogućih rizika od preopterećenih pravosudnih sustava i nedostatka osoblja, među ostalim s obzirom na skraćene rokove u okviru novih postupaka.

Uz prilagodbu svojih sustava države članice trebaju i dalje jamčiti djelotvoran pristup postupcima azila i primjenu načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.

³⁹ Među državama članicama koje trenutačno provode te različite reforme su Belgija, Cipar, Finska, Njemačka, Irska, Italija i Malta.

⁴⁰ Na primjer, Austrija, Belgija, Cipar, Estonija i Njemačka, Grčka, Italija, Litva.

⁴¹ Brojne države članice usredotočile su se na jačanje pravosuđa, uključujući Austriju, Češku, Litvu, Luksemburg, Finsku i Estoniju. Na primjer, u Austriji je Savezni upravni sud pokrenuo interni projekt „Ready 4 GEAS”.

⁴² Kad je riječ o konceptu „sigurne treće zemlje”, Europski parlament imenovao je izvjestitelja i prvi je tehnički sastanak održan 25. rujna. Vijeće je započelo s utvrđivanjem svojeg stajališta, a u okviru Radne skupine za azil u tijeku su rasprave. Kad je riječ o prijedlogu Unijina popisa sigurnih zemalja podrijetla, rasprave u Vijeću napreduju, a dansko predsjedništvo nastavlja s radom na kompromisnom prijedlogu. Europski parlament imenovao je izvjestitelja, a u rujnu su održana dva tehnička sastanka.

⁴³ Države članice koje imaju slične probleme uključuju Belgiju, Hrvatsku, Estoniju, Njemačku, Grčku, Italiju, Luksemburg, Nizozemsku, Poljsku, Portugal i Španjolsku. Istodobno se u više država članica, uključujući Austriju, Bugarsku, Hrvatsku, Cipar, Finsku, Njemačku, Litvu, Maltu, Slovačku i Švedsku, broj neriješenih predmeta smanjio za između 24 % i 50 % u razdoblju od lipnja 2024. do lipnja 2025.

U skladu s Komunikacijom 2024/570 o suzbijanju hibridnih prijetnji koje proizlaze iz korištenja migracija kao oružja i jačanju sigurnosti na vanjskim granicama Unije, mjere poduzete za rješavanje problema korištenja migracija kao oružja na granicama s Bjelarusom i Rusijom koje bi mogle ozbiljno zadirati u temeljna prava, kao što su pravo na azil i povezana jamstva, moraju biti privremene, proporcionalne i ograničene na ono što je strogo nužno te moraju osigurati da se poštuje bit tih prava, uz istodobno ispunjavanje ciljeva od općeg interesa koje priznaje Unija.

Peta sastavnica – učinkovitiji i pravedniji postupci vraćanja

U okviru zajedničkog rada na pojednostavnjenju administrativnih postupaka, uz izdavanje negativnih odluka o azilu zajedno s odlukama o vraćanju⁴⁴, države članice nadograđuju svoje nacionalne sustave za upravljanje predmetima vraćanja i povećavaju djelotvornost postupka vraćanja.

Nekoliko država članica izradilo je planove za povećanje kapaciteta za savjetovanje o vraćanju. Među ostalim su mjerama jačanje programa potpomognutog dobrovoljnog povratka i planovi za povećanje ljudskih kapaciteta tijela koja upravljaju postupcima vraćanja ili za otvaranje ureda za vraćanje kako bi se poboljšali međuinstitucijski odnosi i povećala učinkovitost postupaka vraćanja⁴⁵.

Frontex će, kako su zatražile države članice, pružiti veću podršku kroz savjetovanje, posebno usmjereno na državljane trećih zemalja koji su podnošenjem žalbe protiv negativne odluke o azilu stekli pravo ostanka na državnom području do prvostupanjskog preispitivanja⁴⁶. Osim toga, Frontex radi na osposobljavanju stručnjaka za vraćanje o suradnji s trećim zemljama, informacijskim sustavima za vraćanje i savjetovanju o vraćanju i reintegraciji. Sve države članice i dalje aktivno koriste program EU-a za reintegraciju pod vodstvom Frontexa.

Ključni izazovi i sljedeći koraci

Komisija i dalje prednost daje nastavku pregovora o predloženoj Uredbi o vraćanju⁴⁷, oko koje bi Europski parlament i Vijeće trebali brzo postići dogovor; u svakom slučaju prije početka primjene pakta u lipnju 2026. Koordinator za vraćanje ove godine izrađuje priručnik o djelotvornim radnim postupcima u postupku vraćanja na granici. Istodobno, službe Komisije u bliskoj suradnji s državama članicama istražuju mogućnost uspostave mehanizama za potporu onim državama članicama koje još ne izdaju odluke o vraćanju istodobno s negativnim odlukama o azilu kako bi za to razvile kapacitete i postupke.

Frontex će nastaviti mapirati informacijske sustave država članica za upravljanje predmetima vraćanja provođenjem analiza nedostataka i predlaganjem poboljšanja te će nastojati povezati Frontexove i nacionalne informacijske sustave za upravljanje predmetima vraćanja. U širem smislu Frontex trenutačno procjenjuje kako najbolje prilagoditi svoju potporu državama članicama u provedbi prisilnog vraćanja i dobrovoljnog povratka u okviru pakta. To može uključivati uspostavu dodatnih povratnih ruta, olakšavanje odlazaka iz perifernih zračnih luka i sposobnost fleksibilnog odgovora na zahtjeve za hitne charter letove. Na zahtjev država članica Frontex može rasporediti i službenike za praćenje i potporu pri vraćanju (FRESO) i zajedničke

⁴⁴ U skladu s člankom 37. Uredbe (EU) 2024/1348.

⁴⁵ Austrija, Italija, Rumunjska, Slovenija (savjetovanje); Cipar, Bugarska i Češka (programi potpomognutog dobrovoljnog povratka); Bugarska, Švedska (uredi za vraćanje).

⁴⁶ Vidjeti članke 38. i 68. Uredbe (EU) 2024/1348.

⁴⁷ Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi zajedničkog sustava za vraćanje državljana trećih zemalja koji nezakonito borave u Uniji te o stavljanju izvan snage Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, Direktive Vijeća 2001/40/EZ i Odluke Vijeća 2004/191/EZ, [EUR-Lex – 52025PC0101 – HR – EUR-Lex](#).

mobilne timove stručnjaka za vraćanje. Agencija će proširiti i geografsku pokrivenost EU-ovim programom reintegracije.

Šesta sastavnica – provedba novih pravila o odgovornosti

Na horizontalnoj razini nova provedbena pravila za Uredbu (EU) 2024/1351 dovršena su u srpnju, a njihovo konačno donošenje planirano je za listopad. Pravila obuhvaćaju i pravila o odgovornosti i elemente mehanizma solidarnosti. Njima se utvrđuju modaliteti razmjene informacija među državama članicama i praktične pojedinosti za učinkovitu provedbu pravila o odgovornosti utvrđenih u toj uredbi („dablinska pravila”) i mehanizma solidarnosti, čime se učinkovito ostvaruje nekoliko ključnih etapa u šestoj i sedmoj sastavnici zajedničkog provedbenog plana.

Kako bi poduprla reforme pravila o odgovornosti na temelju Uredbe (EU) 2024/1351, Agencija Europske unije za azil je u travnju 2025. objavila dva predložka obrazaca za traženje obitelji⁴⁸, Praktični vodič za traženje obitelji⁴⁹ i Smjernice za intervju na daljinu⁵⁰. Agencija radi i na reviziji „Smjernica o dablinskom postupku: operativni standardi i pokazatelji”, planiranoj za 2026.

Države članice i dalje provode reforme, povećavaju broj osoblja, pružaju osposobljavanje o novim pravilima o odgovornosti, uspostavljaju namjenske objekte, poboljšavaju postupke za ranjive skupine ili obitelji i nadograđuju svoju informatičku infrastrukturu⁵¹. Kako bi smanjile mogućnosti i poticaje za nedopuštena kretanja države članice provode reforme u svojim sustavima prihvata (vidjeti odjeljak 3.4.), kao što je osnivanje dablinskih centara, i zakonodavne izmjene u kojima se primjenjuju nove odredbe o ograničavanju slobode kretanja, a uspostavile su i bliskiju bilateralnu suradnju.

Ključni izazovi i sljedeći koraci

Na razini država članica i dalje postoje sustavni izazovi, posebno manjak osoblja, gomilanje neriješenih predmeta, nedovoljni kapaciteti za prihvata pristiglih transfera i bijeg podnositelja zahtjeva. Kako bi se osigurala potpuna provedba novog sustava, svima mora biti jasno da se pravila o odgovornosti ne mogu zaobići.

Budući da su uspostavljeni uvjeti koji omogućuju transfere u sve države članice i iz njih te s obzirom na primjenjiva pravila, trebali bi se odvijati transferi u sve države članice. To je važno za uspješan prelazak na nova pravila i djelotvorno funkcioniranje godišnjeg ciklusa solidarnosti.

Kako je istaknuto u Europskom godišnjem izvješću o azilu i migracijama i u prethodnoj Komunikaciji o trenutačnom stanju provedbe pakta, države članice moraju riješiti sva preostala operativna ograničenja ili ograničenja kapaciteta. To obuhvaća i mjere koje se odnose na druge glavne sastavnice, posebno na uvjete prihvata i mogućnosti za ranu integraciju. Usko je povezano i s djelotvornom provedbom Uredbe (EU) 2024/1358.

⁴⁸ [Obrazac za traženje obitelji – dijete | Agencija Europske unije za azil](#) i [obrazac za traženje obitelji – odrasla osoba | Agencija Europske unije za azil](#).

⁴⁹ [Praktični vodič za traženje obitelji, dio I.: https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-family-tracing-part-i-principles-practices;](https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-family-tracing-part-i-principles-practices;) [Praktični vodič za traženje obitelji, dio II.: https://euaa.europa.eu/publications/practical-guidefamily-tracing-part-ii-tracing-AMMR](https://euaa.europa.eu/publications/practical-guidefamily-tracing-part-ii-tracing-AMMR).

⁵⁰ [Smjernice Agencije Europske unije za azil za intervju na daljinu: https://euaa.europa.eu/publications/guidance-remote-interviews](https://euaa.europa.eu/publications/guidance-remote-interviews).

⁵¹ To uključuje Austriju, Belgiju, Bugarsku, Hrvatsku, Cipar, Češku, Estoniju, Njemačku, Irsku, Italiju, Litvu, Maltu i Portugal.

Na temelju novih pravila eu-LISA razvija tehničke i operativne mjere za komunikaciju među državama članicama putem mreže DubliNet. Agencija Europske unije za azil radi i na reviziji *Smjernica o dablinskom postupku: operativni standardi i pokazatelji*.

Sedma sastavnica – provedba solidarnosti

Pokretanje prvog godišnjeg ciklusa upravljanja migracijama i uspostava prve pričuve za solidarnost ključan su rezultat pakta koji je povezan s područjem odgovornosti u okviru reformi. Europsko godišnje izvješće o azilu i migracijama, koje uključuje i predviđanje dolazaka, pruža bazu dokaza za provedbenu odluku Komisije i Komisijin prijedlog provedbenog akta Vijeća⁵².

Pripremni rad za provedbu mehanizma solidarnosti nastavljen je u okviru Platforme za solidarnost, kao i priprema praktičnog vodiča Agencije Europske unije za azil za operativnu provedbu premještanja i kompenzacija u pogledu odgovornosti koji se očekuje u ožujku 2026. Trenutačni zajednički rad Komisije, agencija Unije i država članica u okviru Mreže EU-a za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija⁵³ doveo je do zadovoljavajućeg ishoda u prijenosu i prikupljanju podataka za potrebe godišnjeg ciklusa upravljanja migracijama, čime je osigurana čvrsta i objektivna podatkovna podloga za procjenu migracijske situacije u Uniji.

Ključni izazovi i sljedeći koraci

Sljedeći koraci definirani su u Europskom godišnjem izvješću o azilu i migracijama. Države članice morat će, prije svega, postići dogovor o ukupnoj razini solidarnosti i definirati svoje obveze na Forumu solidarnosti Unije na visokoj razini kako bi se postigao dogovor o pričuvi za solidarnost. Usporedno s time, u Komisiji su u tijeku pripreme za operacionalizaciju mehanizma solidarnosti, posebno radom na uspostavi Foruma solidarnosti na tehničkoj razini, kao i u državama članicama.

Zajednička baza dokaza i razmjena podataka i dalje su presudni za uspješnu provedbu pakta. Države članice potiču se da nastave surađivati s agencijama Unije i Eurostatom na prikupljanju i prijenosu točnih i pravodobnih podataka, poštujući utvrđene rokove i zajednički dogovorenu definiciju pokazatelja. U tijeku je pojednostavnjenje podataka o međunarodnoj zaštiti kako bi se osigurao jedinstven skup službenih europskih statističkih podataka o međunarodnoj zaštiti⁵⁴. Nastavit će se poboljšavati prikupljanje i kvaliteta podataka, među ostalim donošenjem Uredbe (EU) 2024/1358.

Osma sastavnica – pripravnost i planiranje djelovanja u nepredvidivim situacijama

Većina država članica donijela je nacionalne planove djelovanja u nepredvidivim situacijama u pogledu prihvata i azila i dostavila ih Agenciji Europske unije za azil⁵⁵, nakon što su u predlošku koji je dostavila Agencija utvrđeni zajednički i usporedivi standardi. Time su ostvarile još jednu važnu ključnu etapu utvrđenu u zakonodavstvu.

⁵² Vidjeti članke 9., 11. i 12. Uredbe (EU) 2024/1351.

⁵³ Mreža EU-a za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija, rani rezultat pakta, operativni je okvir koji okuplja relevantne dionike Unije radi praćenja i predviđanja migracijskih tokova i situacija. Uspostavljena je Preporukom Komisije (EU) 2020/1366 od 23. rujna 2020. o Mehanizmu EU-a za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija, [EUR-Lex – 32020H1366 – HR – EUR-Lex](#).

⁵⁴ Uspostavljen je zajednički projekt Agencije Europske unije za azil i Eurostata kako bi se pojednostavnili statistički podaci o međunarodnoj zaštiti.

⁵⁵ Svoje planove djelovanja u nepredvidivim situacijama Agenciji Europske unije za azil još nisu dostavile Poljska i Mađarska.

Većina nacionalnih planova djelovanja u nepredvidivim situacijama o kojima je obaviještena Agencija Europske unije za azil odražava glavne elemente predložka (azil, prihvata i maloljetnici bez pratnje), ali nisu svi jednako iscrpni ni jasni⁵⁶. Većina planova uključuje i detaljne scenarije s jasnim pokazateljima i pragovima, kao i veze između scenarija i mjera odgovora. U većini planova objašnjen je postupak aktivacije/deaktivacije relevantnih scenarija⁵⁷. Razlikovao se i pregled mehanizama upravljanja, pri čemu su se neke države članice detaljnije osvrnule na to kako su različita tijela sudjelovala u izradi plana i kako će biti uključena u njegovu aktivaciju u različitim scenarijima i područjima.

Ključni izazovi i sljedeći koraci

Komisija i Agencija Europske unije za azil savjetuju države članice o tome kako upotpuniti i pojasniti planove. Neka opća područja poboljšanja odnose se na bolje utvrđivanje dobro oblikovanih i mjerljivih pokazatelja za svaki scenarij. Planovi bi trebali sadržavati i jasne mjere odgovora po području i scenariju. To uključuje moguće iskorištavanje potpore Agencije Europske unije za azil. Trebalo bi poduzeti mjere pripravnosti (npr. priprema logistike i nabave, stvaranje zaliha, osposobljavanje ili dodatni kapaciteti za prihvata) kako bi se kapaciteti mogli fleksibilno i učinkovito mobilizirati i navesti ih u planu djelovanja u nepredvidivim situacijama. Gotovo sve države članice navele su veze s drugim relevantnim planovima djelovanja u nepredvidivim situacijama (npr. granice, vraćanja). U većini planova ne objašnjavaju se postupak ni akteri koji bi bili uključeni kako bi se osigurale obvezne revizije predviđene Direktivom (EU) 2024/1346.

Kao što su navele neke države članice, tekuće zakonodavne i administrativne pripreme za početak primjene pakta i dalje bi mogle utjecati na sadržaj njihovih planova djelovanja u nepredvidivim situacijama. Komisija stoga poziva države članice da se pobrinu da se njihovi planovi prema potrebi ažuriraju i dostave Agenciji Europske unije za azil do početka primjene pakta. Bilo bi preporučljivo i osigurati izgradnju kapaciteta i ispitivanje planova.

Deveta sastavnica – nove zaštitne mjere za tražitelje međunarodne zaštite i ranjive osobe i strože praćenje poštovanja temeljnih prava

U zadnjih je nekoliko mjeseci većina država članica pojasnila svoje aranžmane povezane s pravnim savjetovanjem. Nekoliko država članica mora uvesti zakonodavne izmjene koje se trenutno izrađuju⁵⁸. Na operativnoj razini, iako više zemalja zadržava postojeće aranžmane, većina ih mijenja proširujući ih ili uspostavljajući nove. Velika većina država članica planira surađivati s partnerima, neovisnim agencijama i/ili odvjetnicima / udruženjem za pravnu pomoć⁵⁹. Slično tome, većina država članica već je utvrdila partnere ili institucionalne

⁵⁶ Na primjer, problemi se odnose na nepostojanje azila u planu (Francuska); nedostatak ili nedovoljnu obrazloženost mjera odgovora koje se odnose na maloljetnike bez pratnje (Cipar, Estonija, Nizozemska, Portugal i Španjolska), mjere pripravnosti i odgovora (Cipar), nedovoljnu obrazloženost mjera po scenarijima (Estonija, Nizozemska). Većina tih država članica potvrdila je da namjerava revidirati i dovršiti planove kako bi ih bolje uskladila s predložkom Agencije Europske unije za azil. Cipar, Estonija i Nizozemska već revidiraju svoje planove uz potporu Agencije.

⁵⁷ Države članice obaviještene su 30. srpnja 2025. o zajedničkim naznakama koje se odnose na obavješćivanje Komisije i Agencije Europske unije za azil o aktivaciji i deaktivaciji plana u slučajevima predviđenima u Direktivi (EU) 2024/1346.

⁵⁸ Među ostalima Cipar, Austrija, Finska, Španjolska, Bugarska, Nizozemska, Slovenija i Švedska.

⁵⁹ Kao što su Austrija, Bugarska, Estonija, Hrvatska (oslanjajući se na postojeći sustav), Češka, Irska (odbor za pravnu pomoć), Italija, Latvija, Litva, Portugal, Rumunjska, Slovačka (produljenjem postojećih aranžmana), Slovenija, Španjolska, Nizozemska, Njemačka i Finska (oslanjajući se na interne aranžmane).

aranžmane za uspostavu mehanizma za praćenje poštovanja temeljnih prava. U većini će se slučajeva ta zadaća dodijeliti postojećim pravobraniteljima⁶⁰.

Kad je riječ o zaštitnim mjerama, Agencija Europske unije za azil dovršila je materijale za pružanje informacija o novim postupcima u rujnu 2025. i izdala Praktični vodič za besplatno pravno savjetovanje u administrativnoj fazi postupka⁶¹. Države članice morale su posvetiti pozornost ponajviše pri uvođenju dubinske provjere i pružiti osposobljavanje posebno o utvrđivanju ranjivosti i odgovoru na njih⁶². U tu svrhu organiziraju se tečajevi. Kako bi se poduprla rana identifikacija te odgovarajući i usklađeni odgovori, prethodno navedeni novi paket instrumenata za dubinsku provjeru (odjeljak 3.3.) uključuje i praktični prilog o provedbi preliminarnih provjera ranjivosti. Osim toga, u ponudi je prilagođeno osposobljavanje⁶³. Agencija Europske unije za azil dovršava i reviziju šireg modula osposobljavanja „Uvod u ranjivost” kako bi se obuhvatilo zakonodavstvo o paktu. Kad je riječ o vraćanju, Frontex u suradnji s drugim dionicima razvija mobilnu aplikaciju za rad s ranjivim skupinama, uključujući i provjeru ranjivosti. Agencija za temeljna prava (dalje u tekstu „FRA”) nastavlja savjetovati institucije Unije i nacionalne vlade o temeljnim pravima.

Države članice usredotočile su se i na mjere povezane s djecom koje uključuju korake za osiguravanje odgovarajućeg prihvata, u nekim slučajevima promjene u postupcima procjene dobi, kao i daljnji angažman u pogledu imenovanja skrbnika i njihova nadzora⁶⁴.

Ključni izazovi i sljedeći koraci

Države članice koje još nisu definirale odredbe o pravnom savjetovanju⁶⁵ ili neovisnom mehanizmu za praćenje poštovanja temeljnih prava⁶⁶ trebale bi to učiniti. Sve države članice trebale bi riješiti sva otvorena pitanja povezana s osiguravanjem stručnosti i odgovarajuće neovisnosti te utvrditi jasne razine odgovornosti. To podrazumijeva izbjegavanje podjele te uloge među različitim akterima ili, u slučaju odabira složenih aranžmana, jasno definiranje vodeće uloge. Nadovezujući se na svoje smjernice iz prosinca 2024. koje se odnose na uspostavu samog mehanizma, FRA trenutačno razvija metodološke smjernice za rad budućih imenovanih promatrača.

Neophodno je riješiti i probleme povezane s ranjivim skupinama koje se nalaze u sustavu prihvata, kao što su maloljetnici bez pratnje i žrtve rodno uvjetovanog nasilja. Trebalo bi uspostaviti dostatne i odgovarajuće kapacitete za prihvata maloljetnika bez pratnje koji u načelu ne bi trebali biti smješteni zajedno s odraslim osobama. Države članice trebale bi učiniti više kako bi osigurale da maloljetnici budu pravodobno i odgovarajuće zastupani u svim fazama postupka azila te pristup djece obrazovanju i zdravstvenim uslugama u skladu s paktom. U

⁶⁰ U većini slučajeva ta zadaća jest ili će biti dodijeljena postojećem pravobranitelju (Austrija, Bugarska, Cipar, Češka, Latvija, Litva, Estonija, Poljska, Portugal, Rumunjska i Slovačka), iako postoje iznimke kao što su Hrvatska i Nizozemska. U Rumunjskoj je pravobranitelj već službeno preuzeo tu zadaću. Irska predlaže uspostavu neovisnog nadzornog mehanizma putem glavnog inspektora za postupke azila i granične postupke, uz potporu savjetodavnog odbora.

⁶¹ Materijali za pružanje informacija bit će do kraja godine prevedeni na 23 jezika Unije i 20 jezika trećih zemalja.

⁶² Austrija je, primjerice, pokrenula inicijativu za imenovanje službenika za ranjivost i jačanje suradnje s UNHCR-om.

⁶³ „Ranjivost u paktu o migracijama i azilu”, <https://euaa.europa.eu/publications/euaa-tailor-made-training-plan-pact-migration-and-asylum>.

⁶⁴ Pakt pridonosi širim reformama: nakon razdoblja prenapučenosti koje je naglasilo potrebu za proširenjem i reformom sustava prihvata, dobro uređen irski sustav za zaštitu djece ojačat će se provedbom pakta.

⁶⁵ Grčka, Mađarska.

⁶⁶ Potonje iz različitih razloga uključuju: Dansku, Finsku, Grčku, Mađarsku, Maltu, Sloveniju, Španjolsku, Švedsku.

saveznim sustavima posebnu pozornost treba posvetiti usklađivanju zakonodavstva i prakse na svim razinama vlasti.

Sljedeći sastanak stručne skupine Komisije za djecu migrante prvenstveno će biti usmjeren na reforme skrbništva koje se zahtijevaju paktom. U tom pogledu FRA ažurira Priručnik o skrbništvu nad djecom bez pratnje iz 2014. u skladu s odredbama uvedenima paktom. Još će ove godine Agencija Europske unije za azil objaviti ažurirane smjernice za procjenu dobi iz 2018. (3. izdanje).

Deseta sastavnica – integracija i zakoniti načini zaštite

Preseljenje i zakoniti načini dolaska Komisija je predstavila prijedlog prvog dvogodišnjeg plana Unije za preseljenje i humanitarni prihvata (dalje u tekstu „plan Unije”). Prijedlogom plana Unije nastoji se utvrditi ukupan broj državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kojima je potrebna zaštita, a koje države članice namjeravaju prihvatiti u Uniju 2026. i 2027. On odražava raspravu sa sastanaka Odbora na visokoj razini za preseljenje i humanitarni prihvata, dobrovoljne doprinose država članica sudionica i predviđene globalne potrebe za preseljenjem koje je utvrdio UNHCR. Predloženim planom Unije utvrđuju se regije iz kojih bi se trebao odvijati prihvata, s ciljem pružanja održivih sigurnih alternativa nezakonitim putovanjima i daljnjeg jačanja uloge preseljenja i humanitarnog prihvata u izgradnji partnerstava s trećim zemljama.

Agencija Europske unije za azil pomaže državama članicama u ispunjavanju povezanih potreba i prijevremeno dovršava ažuriranje svojih modula osposobljavanja o dodatnim mehanizmima za prihvata i fazi odabira u kontekstu preseljenja i humanitarnog prihvata prije kraja 2025.

Integracija korisnika međunarodne zaštite Većina država članica radila je na uključivanju odredbi pakta o mjerama integracije i rane integracije u nacionalne postupke provedbe i prenošenja. Kako je navedeno u lipnju, nekoliko se država članica u nacionalnim provedbenim planovima pozabavilo potrebom za većim ulaganjem ili podupiranjem daljnjih mjera integracije, među ostalim razvojem mjera rane integracije i učinkovitijim postupkom priznavanja kvalifikacija i vrednovanja vještina. Neke države članice napredovale su s nacionalnim strategijama integracije⁶⁷ ili nastoje raditi na integraciji osmišljavanjem novih integracijskih i jezičnih tečajeva ili njihovim ranijim provođenjem⁶⁸.

Ključni izazovi i sljedeći koraci

Vijeće će do kraja godine morati donijeti plan Unije za preseljenje i humanitarni prihvata na temelju prijedloga Komisije. Komisija je spremna poduprijeti države članice u njegovoj provedbi.

Funkcionalna i dosljedna politika integracije, uključujući mjere rane integracije, i dalje je preduvjet za podupiranje samodostatnosti podnositelja zahtjeva, poticanje socijalne kohezije i omogućivanje korisnicima međunarodne zaštite da što prije doprinesu društvima domaćinima⁶⁹. Pridonosi i smanjenju poticaja za nedopuštena kretanja.

Unatoč njihovoj presudnoj važnosti, mjere potpore integraciji i dalje se znatno razlikuju, a nekoliko država članica i dalje treba učiniti više, posebno u pogledu potpore pristupu odgovarajućem stanovanju, potpore integraciji na tržište rada, priznavanja kvalifikacija i

⁶⁷ Malta je u siječnju 2025. pokrenula strategiju i akcijski plan za integraciju (2025. – 2030.).

⁶⁸ Na primjer, Austrija, Češka, Estonija, Italija, Luksemburg, Slovenija.

⁶⁹ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Akcijski plan za integraciju i uključivanje za razdoblje 2021.–2027., COM(2020) 758 final, [EUR-Lex – 52020DC0758 – HR – EUR-Lex](#).

uspostave mjera rane integracije⁷⁰. Kako bi se povećala učinkovitost njihove potpore, države članice trebale bi učiniti više kako bi osigurale mjere prilagođene posebnim potrebama i uklonile prepreke za ciljne skupine kao što su migrantice, djeca ili osobe s potrebama povezanim s mentalnim zdravljem, kako je istaknuto u preispitivanju Akcijskog plana za integraciju i uključivanje u sredini programskog razdoblja.

Komisija nastavlja podupirati politike integracije država članica osiguravanjem sredstava (među ostalim za dugoročnu integraciju u okviru kohezijskih fondova Unije), razvojem smjernica i poticanjem višerazinskih partnerstava koja uključuju migrante, zajednice domaćine, lokalne i regionalne vlasti, socijalne i gospodarske partnere, civilno društvo i privatni sektor.

ZAKLJUČAK

U sljedećih osam mjeseci potreban je kontinuiran napredak kako bi se osigurao uspješan početak primjene reformi pakta, čime bi se stvorio stabilan temelj za buduće djelovanje Unije u području upravljanja migracijama i azilom. To zahtijeva neodložno djelovanje, a u budućnosti zajednički rad.

Treba se usredotočiti na izazove navedene u ovom izvješću, osiguravajući da sustavi solidarnosti i odgovornosti funkcioniraju, da sustavi Eurodaca budu spremni, da su uspostavljeni aranžmani za postupak na granici i da su u svim državama članicama osigurani odgovarajući kapaciteti za prihvata. Daljnji važni elementi pakta su praćenje poštovanja temeljnih prava, pravno savjetovanje i nove odredbe o zaštitnim mjerama za ranjive skupine.

Komisija i dalje sigurno kroči tim putem i nastavit će djelovati na horizontalnoj i bilateralnoj razini u okviru posebnih timova za pojedine zemlje.

S obzirom na pokretanje godišnjeg ciklusa upravljanja migracijama mora se ostvariti napredak u otklanjanju postojećih nedostataka u dablinskom sustavu i potpunoj pripremi za primjenu okvira odgovornosti iz Uredbe (EU) 2024/1351. Istodobno će se nastaviti rad na provedbi pričuve za solidarnost.

Na razini Unije, od velikog će značaja biti donošenje Europske strategije upravljanja azilom i migracijama u prosincu 2025. Ta će se strategija temeljiti na nacionalnim strategijama koje su države članice dostavile Komisiji u lipnju i obuhvatit će unutarnju i vanjsku dimenziju migracija na sveobuhvatan i integriran način.

Komisija će u ožujku 2026. Europskom parlamentu i Vijeću predstaviti novo stanje provedbe pakta.

⁷⁰ Kao što su Bugarska, Hrvatska, Cipar, Grčka, Mađarska, Latvija, Slovačka, Rumunjska.